

# Ámbito temático 5: Recomendaciones para los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida elegida en la comunidad

## Personas en Situación de Sinhogarismo

**Elena de Luis Romero<sup>1</sup>**  
Universidad Carlos III de Madrid

---

<sup>1</sup> El desarrollo de la estrategia de Finlandia, Canadá, Irlanda y Rumanía ha contado también con la autoría de Javier González Arellano, profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid.

# ÍNDICE

<b>1.- RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y DE DESARROLLO DE ALTERNATIVAS DE VIDA ELEGIDA EN COMUNIDAD .....</b>	<b>4</b>
1.1. RECOMENDACIONES DE NACIONES UNIDAS .....	4
1.2.- RECOMENDACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	9
1.2.1. <i>El sinhogarismo en el marco de los procesos de transición a modelos de base comunitaria</i> .....	12
1.2.2. <i>Recomendaciones de la UE para el proceso de transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria en el sinhogarismo</i> .....	13
1.2.3. <i>Algunos desafíos que plantea el proceso de transición y cambio de modelo</i> .....	15
<b>2.- ANÁLISIS DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN OTROS PAÍSES.....</b>	<b>16</b>
2.1. ESTRATEGIAS PARA LA TRANSICIÓN DESDE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SINHOGARISMO A LOS SERVICIOS CON BASE EN LA COMUNIDAD .....	16
2.1.1. <i>Enfoques basados en la vivienda - Vivienda permanente con el apoyo necesario</i> .....	19
2.1.2. <i>Estrategias de transformación y mejora del alojamiento temporal y de emergencia</i> .....	20
2.1.3. <i>Enfoques que combinan vivienda y empleabilidad</i> .....	21
2.1.4. <i>Estrategias de prevención del sinhogarismo en los procesos de desinstitucionalización</i> ....	21
2.1.5. <i>Fomento de la participación, acceso a la información y empoderamiento de las personas en situación de sinhogarismo</i> .....	22
2.1.6. <i>Estrategias de inversión en servicios comunitarios</i> .....	22
2.2.- LOS ENFOQUES BASADOS EN LA VIVIENDA, HOUSING LED /HOUSING FIRST .....	23
2.2.1. <i>El Enfoque Housing First</i> .....	23
2.2.2.- <i>Principios que guían el Enfoque Housing First</i> .....	24
2.2.3. <i>Acceso a la vivienda y servicios de apoyo</i> .....	25
2.2.4.- <i>Distintos modelos del enfoque Housing First</i> .....	27
<b>3.- EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES. APRENDIZAJES PARA LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN DEL CUIDADO BASADO EN INSTITUCIONES AL APOYO EN CONTEXTOS COMUNITARIOS Y DE BASE FAMILIAR .....</b>	<b>28</b>
3.1.- FINLANDIA.....	28
3.2. FRANCIA .....	34
3.3. PORTUGAL.....	39
3.4. IRLANDA .....	44
3.5. RUMANÍA .....	46
3.6. PAÍSES BAJOS.....	47
3.7. CANADÁ.....	49
<b>4. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS HACIA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SINHOGARISMO EN ESPAÑA.....</b>	<b>52</b>
4.1. ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR 2015-2020.....	54
4.2. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL SINHOGARISMO EN ESPAÑA 2023-2030.....	57
4.3. ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES .....	59
<b>5.- CLAVES Y APRENDIZAJES PARA LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN HACIA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SINHOGARISMO .....</b>	<b>69</b>
5.1. ABORDAJE DESDE ENFOQUES INTEGRALES.....	69
5.2. LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN .....	71
5.3. LOS ENFOQUES ORIENTADOS A LA VIVIENDA .....	72

5.4. EVALUACIÓN Y VALORACIÓN DEL ENFOQUE DE HOUSING FIRST ..... 74  
5.5. EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO PRINCIPAL DESAFÍO DE LOS MODELOS ORIENTADOS A LA VIVIENDA..... 77  
**6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 79**  
**7.- BIBLIOGRAFÍA..... 85**

En las siguientes líneas se abordan las recomendaciones internacionales y regionales (concretamente en el ámbito de la UE) que se han ido haciendo estos últimos años para los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida elegida en comunidad vinculadas al sinhogarismo. Como se señala, a pesar de que han sido muchos los documentos que han mostrado la preocupación por el fenómeno de la falta de hogar son pocos los que lo han vinculado al proceso de desinstitucionalización, fundamentalmente porque estos se han centrado en las personas en situación de discapacidad, en la infancia o en las personas mayores. Aun así, muchas de las recomendaciones que se han hecho para estos otros grupos serían plenamente aplicables a las personas en situación de sinhogarismo. Por ello se hace un análisis de los lineamientos y posicionamientos más relevantes que han ido situando el sinhogarismo como una vulneración de derechos humanos, y la necesidad de transitar hacia modelos que frente a una cultura institucionalizadora sean garantes de derechos, promuevan una vida independiente y la inserción y la participación en la vida social y comunitaria, así como un análisis de las distintas estrategias y procesos para llevar a cabo esta desinstitucionalización. Este estudio se completa con un análisis comparado de las estrategias abordadas en países como Finlandia, Francia, Portugal, Irlanda, Rumanía, Países Bajos o Canadá, y un análisis de los procesos puestos en marcha en España junto a algunas de las estrategias autonómicas y municipales que pueden ser más relevantes.

A partir de las recomendaciones internacionales y de los procesos implementados en distintos países, se identifican algunas de las claves y aprendizajes que pueden servir de guía para avanzar en un proceso de desinstitucionalización de las personas en situación de sinhogarismo desde un enfoque de derechos y orientado a la comunidad.

Dado que este estudio analiza uno de los ámbitos concretos del estudio y se presenta a modo de Anexo del estudio de grupo, se han mantenido la numeración de epígrafes de éste.

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

### **1.1. Recomendaciones de Naciones Unidas**

En el ámbito de las Naciones Unidas (en adelante NNUU) solo hay documentos que abordan los procesos de desinstitucionalización en el caso de las personas con discapacidad y a finales de 2022 se elaboraron las Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia dirigidas también a este colectivo<sup>2</sup>. Sin embargo, y aunque no hay recomendaciones expresas dirigidas al proceso de desinstitucionalización del sinhogarismo, no podría abordarse este proceso sin partir del análisis de la falta de hogar como una de las manifestaciones más crudas de la pobreza, y la desigualdad, y una grave violación del derecho a una vivienda adecuada, a la

---

<sup>2</sup> COMITÉ DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia, 10 de octubre de 2022.

seguridad personal, a la salud y a la protección del hogar y la familia<sup>3</sup>. Por ello desde NNUU se considera que el sinhogarismo es un profundo atentado contra la dignidad, la inclusión social y el derecho a la vida y constituye una violación del derecho a la vivienda y vulnera otros derechos humanos básicos y ha sido objeto de numerosos pronunciamientos y recomendaciones<sup>4</sup>.

El sinhogarismo también priva a las personas de la vida familiar y en comunidad y de un sentimiento de pertenencia, seguridad, control sobre su entorno y sobre su vida. Como ha manifestado la anterior relatora para el derecho a la vivienda “*para cualquiera que no tiene hogar o está en la calle, vivir con seguridad y dignidad es casi imposible*”<sup>5</sup>. La falta de hogar provoca muertes prematuras evitables, pero también viola el derecho a una vida digna<sup>6</sup>, siendo la tasa de mortalidad entre las personas sin hogar de dos a diez veces más alta que entre las personas con hogar<sup>7</sup>. También desde la Relatoría especial para los derechos al agua y saneamiento se ha mostrado la preocupación porque las personas sin hogar suelen tener un acceso limitado a agua, aseos, o duchas, y la estigmatización que esto conlleva, perpetuando, y justificando “la marginación y desigualdad”<sup>8</sup>.

Son también varios los informes y resoluciones de NNUU que han mostrado su preocupación por la intimidación y acoso constante que sufren las personas sin hogar, a las que se deniegan derechos esenciales para una vida digna<sup>9</sup>, se les reubica en lugares remotos, donde nadie quiere vivir y en muchos casos son objeto de violencia<sup>10</sup>. También han reiterado cómo la discriminación afecta en mayor medida a las mujeres en situación de sinhogarismo, o a las personas con alguna necesidad especial. La falta de vivienda supone para muchas mujeres y jóvenes vivir en condiciones inseguras e indignas, sin privacidad y con mayor riesgo de sufrir violencia y supone un obstáculo importante para lograr la igualdad de género. Junto a otros derechos que se vulneran en general para las

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

<sup>4</sup> CONSEJO DE DDHH, *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2019, A/HRC/43/43, 26 diciembre 2019.

<sup>5</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2016, A/71/310, 8 agosto 2016, párrafo 12.

<sup>6</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2016, A/71/310, 8 agosto 2016.

<sup>7</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2016, A/71/310, 8 agosto 2016.

<sup>8</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento, 2012, A/HRC/21/42, 2-7-2012, p. 7.

El informe de la relatora señala cómo un estigma que se aplica a las personas sin hogar es ser vistas como “personas “sucias”, “indecentes” y “malolientes”” (Ídem).

<sup>9</sup> En algunos casos se les deniega el acceso a lugares para ducharse, orinar o defecar.

<sup>10</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2015, A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015, párr. 21.

personas sin hogar, en algunos casos se quita la tutela de sus hijos a mujeres sin hogar alegando que no pueden darles una vida segura y digna<sup>11</sup>.

La situación de la falta de hogar y cómo afecta a las personas sin hogar ha sido objeto de numerosas pronunciamientos y resoluciones del Consejo de DDHH, fundamentalmente vinculadas al derecho a la vivienda<sup>12</sup> y a la vulneración de este derecho. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su *Observación General 4 sobre el derecho a la vivienda*<sup>13</sup> desarrolla en mayor profundidad el alcance de este derecho y entre algunos aspectos que lo configuran señala los siguientes<sup>14</sup>:

- *Seguridad jurídica en la tenencia*: Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición
- *Gastos soportables*. Los gastos que implica la vivienda no deben impedir el acceso a otras necesidades básicas.
- *Habitabilidad*. Esto es, un espacio adecuado que proteja del frío, de la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad
- *Asequibilidad*. La vivienda adecuada debe ser asequible y debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse prioridad a los grupos desfavorecidos
- *Lugar*. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- *Adecuación cultural*. La vivienda debe estar en consonancia y respetar la identidad cultural de las personas que la habitan.

El acceso a vivienda adecuada también implica la libertad de expresión y de asociación, poder elegir la residencia, y participar en la adopción de decisiones.

La Observación General 4 establece la obligación de los Estados de avanzar en la realización del derecho a la vivienda de forma inmediata y progresiva, utilizando el máximo de recursos de que dispongan<sup>15</sup> y la necesidad de priorizar la situación de algunos grupos sociales que viven en condiciones desfavorecidas<sup>16</sup>. Esto requiere la obligación de proporcionar información detallada sobre los grupos de la sociedad que se encuentran en

---

<sup>11</sup>NACIONES UNIDAS. Women and the Right to Adequate Housing. Véase también <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/women-and-right-adequate-housing>.

<sup>12</sup> El art. 11 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

<sup>13</sup> COMITÉ DESC, *Observación General n° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*.

<sup>14</sup> COMITÉ DESC, *Observación General n° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, párrafo 8.

<sup>15</sup> COMITÉ DESC, *Observación General n° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990.

<sup>16</sup> COMITÉ DESC, *Observación General n° 4*, párrafos 10 y 11.

situación de mayor vulnerabilidad y desventaja en materia de vivienda y de forma expresa se incluyen las personas sin hogar<sup>17</sup>. Existe por tanto una obligación de garantizar a todas las personas sin hogar un alojamiento o vivienda básicos. Estos alojamientos deben ser seguros, adecuados, asequibles y garantizar la suficiente privacidad. En algunas situaciones puntuales puede ser necesario garantizar un refugio colectivo de emergencia, pero si esto se convierte en una solución a largo plazo, no se está cumpliendo con los estándares de DDHH<sup>18</sup>.

En 2015 la relatora de vivienda elaboró un *Informe sobre el derecho a la vivienda, enfocándose en la situación de las personas sin hogar*<sup>19</sup>. En él establecía que el término sin hogar hace referencia a la experiencia individual de algunas de las personas más vulnerables de la sociedad, que se acompaña del abandono, la desesperación, la erosión de la autoestima, la negación de la dignidad, y de consecuencias graves en la salud y en la vida, pero también identifica a un grupo social, caracterizado por la privación de otros derechos sociales y económicos, y que por la pertenencia a ese grupo son objeto de estigmatización, exclusión social y criminalización<sup>20</sup>.

En la *Resolución 37/4 de 2018 sobre la vivienda adecuada, el derecho a un nivel de vida adecuado y la no discriminación*<sup>21</sup>, el Consejo de DDHH mostraba su preocupación por el hecho de que la falta de hogar y la inseguridad de la tenencia pueden propiciar la discriminación y la criminalización y aumentar la exclusión, especialmente de carácter socioeconómico. En ella se exhortaba a los Estados a la adopción de medidas positivas para prevenir y eliminar la falta de hogar adoptando y aplicando estrategias intersectoriales que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad y estén basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, así como a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, respetando los principios de igualdad y no discriminación para lo cual deben adoptar medidas para afrontar la falta de hogar y la privación de vivienda sistémicas.

Es a partir de 2019 cuando de forma más expresa se ha abordado la situación de las personas sin hogar (homelessness) en algunas resoluciones tanto del Consejo Económico y Social como de otros órganos de las NNUU. En 2019 el Consejo Económico y Social elaboró un informe centrado en la falta de hogar, y proponía políticas de vivienda asequible y protección social<sup>22</sup>. En este informe se señala la falta de hogar como una de las “manifestaciones más crudas de la pobreza, la desigualdad y los retos de la

---

<sup>17</sup>COMITÉ DESC, *Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes* (E/C.12/1991/1), 1991.

<sup>18</sup><https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights#homelessness>.

<sup>19</sup> CONSEJO DE DDHH (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015.

<sup>20</sup> CONSEJO DE DDHH (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015, párrafo. 3.

<sup>21</sup> CONSEJO DE DDHH, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto*, 2018, A/HRC/RES/37/4, 9 abril 2018.

<sup>22</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2019, E/CN.5/2020/3, 27 noviembre 2019.



asequibilidad de la vivienda”, que constituye una violación del derecho a una vivienda adecuada, a la seguridad personal, a la salud, y a la protección del hogar y la familia.

En ese mismo año se adoptaron las *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*<sup>23</sup>. La Directriz nº5 específicamente se dirige a erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar. En ella se recoge la obligación de los Estados de atender con carácter urgente e inmediato las necesidades de las personas que actualmente carecen de hogar, así como de aplicar planes para prevenir y eliminar el problema sistémico de la falta de hogar. Entre distintas medidas que se consideran se señala que los enfoques basados en el criterio de que “la vivienda es lo primero”, deben incluir todo el apoyo necesario durante el tiempo que fuese preciso a fin de preservar el alojamiento y la vida en la comunidad. En esta misma línea, se adoptó en 2020 la *Resolución 43/14*<sup>24</sup>, que solicita a los Estados que adopten todas las medidas necesarias para *eliminar la legislación que criminaliza el sinhogarismo, y adoptar medidas positivas para prevenir y eliminar el sinhogarismo* mediante la adopción y aplicación de leyes, órdenes administrativas, estrategias transversales y programas a todos los niveles que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad y se basen en el derecho internacional de los derechos humanos.

También el Consejo Económico y Social adoptó en 2020 una *Resolución sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para afrontar la falta de hogar*<sup>25</sup>, en la que reconoce que la falta de hogar debe afrontarse por medio de políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social para todas las personas, incluidos niveles mínimos para todos, para avanzar en hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, implementar la Nueva Agenda Urbana y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, reafirma la necesidad de mejorar, ampliar y aplicar medidas y sistemas de protección social inclusivos, eficaces<sup>26</sup>, sostenibles desde un punto de vista fiscal, considerando que unos niveles mínimos de protección social “pueden servir de base para afrontar la pobreza, la vulnerabilidad y la falta de hogar y, por consiguiente, son esenciales para poner fin a la marginación de las personas sin hogar y ayudarlas a que se integren en la sociedad”<sup>27</sup>.

Por ello insta a los Estados Miembros a que elaboren estrategias nacionales integrales e intersectoriales, así como intervenciones normativas específicas para afrontar la falta de hogar, a adoptar políticas de vivienda asequible y medidas de protección social integradas. También exhorta a los Estados a luchar contra la discriminación y los

<sup>23</sup> CONSEJO DE DDHH. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2019, A/HRC/43/43, 26 diciembre 2019.

<sup>24</sup> CONSEJO DE DDHH. *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 19 de junio de 2020 43/14. La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/RES/43/14, 6 julio 2020.

<sup>25</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2020, E/RES/2020/7, 23 junio 2020.

<sup>26</sup> En esta misma línea también véanse las Resoluciones 2016/7 y 2016/8, de 2 de junio de 2016,

<sup>27</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2020, E/RES/2020/7, 23 junio 2020, párrafo. 7.



estereotipos negativos contra las personas sin hogar, mediante el fortalecimiento de las leyes contra la discriminación, la promoción y la sensibilización. Reconoce que los Gobiernos tienen la responsabilidad primordial de la lucha contra el sinhogarismo, pero también otros actores, como la sociedad civil, pueden desempeñar un papel importante en la prestación de servicios, y alienta al establecimiento de alianzas entre los distintos agentes para apoyar a las personas sin hogar desarrollando medidas sostenibles a largo plazo.

En la *Resolución 73/2021*<sup>28</sup> se insta a los Estados Miembros a que tengan en cuenta a las personas sin hogar a la hora de diseñar, implementar, crear y evaluar políticas, programas y estrategias para la participación plena y significativa en la sociedad, destacando la necesidad de formular políticas y programas integrados, inclusivos y eficaces para las personas sin hogar. Se alienta a otros actores, como la sociedad civil y el sector privado, a colaborar y establecer alianzas para intercambiar buenas prácticas, sensibilizar y prevenir que las personas se queden sin hogar, apoyar y empoderar a quienes están en situación de sin hogar y encontrar soluciones sostenibles.

## 1.2.- Recomendaciones de la Unión Europea

La Unión Europea ha dado pasos significativos para posicionar el sinhogarismo en la agenda política y en la Estrategia Europa 2020<sup>29</sup> y en el marco de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social se identifica como una de las formas más graves de pobreza y privación y se piden respuestas adecuadas e integradas, tanto para prevenir como para combatir en el marco de una política más amplia de inclusión social de la UE.

Fue sobre todo en 2010, con la declaración del Año Europeo de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social, cuando el sinhogarismo empezó a posicionarse como prioridad política en el marco del proceso de inclusión social de la UE<sup>30</sup>. Ese mismo año tuvo lugar la *Conferencia de Consenso Europeo sobre Sinhogarismo: Recomendaciones políticas*, que permitió definir el concepto de hogar, determinar las categorías del sinhogarismo (ETHOS)<sup>31</sup>, adoptar un posicionamiento y proponer objetivos generales y estrategias integrales<sup>32</sup>. En esta conferencia se sentaron las bases para avanzar hacia un enfoque de innovación social más estratégico, concretamente para seguir explorando y desarrollando enfoques "basados en la vivienda" para acabar con el sinhogarismo probando, en particular, el modelo de servicio "Housing First" en contextos europeos".<sup>33</sup>

<sup>28</sup> ASAMBLEA GENERAL NNUU (2021). *Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar, en particular después de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. A/RES/76/133, 5 enero 2022.

<sup>29</sup> COMISION EUROPEA. *Commission Communication COM (2010)2020 final on Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, 2010*.

<sup>30</sup> Así por ejemplo tuvo lugar la Conferencia Europea de Consenso sobre las personas sin hogar, en diciembre de 2010 y se emitieron por parte del Comité de las Regiones dictámenes específicos para "Combatir el problema de las personas sin hogar" (CdR 18/2010 fin), y de 31 de marzo de 2011 sobre «La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» (CdR402/2010 fin)

<sup>31</sup> European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

<sup>32</sup> URIBE, Joan. *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Modelos de actuación: abordaje, respuesta*, Ediciones San Juan de Dios, Barcelona, 2015.

<sup>33</sup> Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar. 2010

A partir de esta conferencia la Comisión Europea publicó el documento *Confronting Homelessness in the European Union*<sup>34</sup> en el que se mostraba la preocupación por la situación creciente del sinhogarismo en los países de la UE y la necesidad de acciones urgentes y coordinadas partiendo de que el acceso a una vivienda digna y formar parte de la sociedad es fundamental para que las personas puedan desarrollar todo su potencial económico y contribuir de forma productiva a la sociedad. El informe también recogía que proporcionar alojamiento permanente y medidas de apoyo a personas sin hogar, así como la prevención del sinhogarismo, tiene efectos sociales y económicos a largo plazo.

En 2010, el Comité de las Regiones de la UE adoptó un *Dictamen sobre la lucha contra el sinhogarismo*<sup>35</sup> y un año después el Comité Económico y Social Europeo también adoptó un *Dictamen sobre las personas sin hogar*<sup>36</sup>.

También en 2011 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que instaba a los Estados miembros a avanzar hacia el objetivo de acabar con el sinhogarismo para 2015 y adoptar una *Estrategia de la UE para las personas sin hogar*<sup>37</sup>. En esta resolución mostraba su preocupación por la falta de hogar en los Estados miembros, que “constituye una de las formas más extremas de pobreza y privación”<sup>38</sup>, así como la necesidad de una respuesta polifacética e integral. Por ello se instaba a los Estados miembros a elaborar una estrategia de la UE integrada, respaldada por las estrategias nacionales y regionales dirigida a resolver el problema de las personas sin hogar en el marco más amplio de la inclusión social<sup>39</sup>. Para ello consideraba que debían ser tenidas en cuenta la prevención de la falta de hogar, la mejora de la calidad de los servicios destinados a las personas sin hogar y del acceso a una vivienda asequible, un enfoque integrado que incluya todos los ámbitos políticos relevantes, una gobernanza adecuada, y una dimensión sólida en materia de vivienda. También solicitaba la consideración del cambio de los perfiles de la población sin hogar y, en particular, el impacto de la migración.

En 2012 el 11º Encuentro Europeo de Personas en Situación de Pobreza<sup>40</sup> se dedicó a las personas sin hogar y al derecho a la vivienda en el contexto de la crisis y se

---

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020* Brussels, 20.2.2013.

<sup>35</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, *Opinion of the Committee of the Regions on Combating homelessness*. 2011/C 15/08.

<sup>36</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Opinion of the European Economic and Social Committee on homelessness*. CESE 1592/2011.

<sup>37</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar*, P7\_TA (2011)0383.

<sup>38</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar*, P7\_TA (2011)0383, p. 1.

<sup>39</sup> Para el diseño de esta estrategia se creó un grupo de trabajo incorporando a todas las partes interesadas, incluidos los responsables políticos nacionales, regionales y locales, la academia, las ONG que trabajan al servicio de las personas sin hogar, las propias personas sin hogar y sectores conexos, como la vivienda, el empleo y la salud.

<sup>40</sup> Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN), *11º Encuentro Europeo de Personas en Situación de Pobreza 10-11 mayo 2012 Egmont Palace, Bruselas. Sinhogarismo y derecho a la vivienda en tiempos de crisis ¿Tener un techo es suficiente para sentirse como en casa en la UE de 2012?* Bruselas, EAPN, 2012,

pidieron estrategias contra la falta de vivienda para la inclusión, así como una mejor comprensión de las realidades de las personas sin hogar.

Sobre estas bases en 2014 el Comité de las Regiones aprobaba un *Dictamen para la implementación de estrategias nacionales para abordar el sinhogarismo* que, a partir de este momento, pasaba a ser una cuestión relevante en la agenda política de los Estados miembros<sup>41</sup>. Este dictamen se relacionaba con la *Resolución del Parlamento Europeo de 11 junio de 2013 sobre vivienda social en la UE*<sup>42</sup>. A partir de este momento se configura un marco para crear y desarrollar políticas específicas y dotación de recursos para ello<sup>43</sup>.

Otro hito relevante para el sinhogarismo a nivel europeo tuvo lugar en 2021, en la Cumbre Social de Oporto, donde los Estados Miembro y el Parlamento Europeo definieron el *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* y se pedía a todos los actores esfuerzos para el desarrollo de políticas públicas que refuercen la cohesión social, la lucha contra todas las formas de discriminación, también en el mundo laboral, y la promoción de la igualdad de oportunidades, en particular también para las personas sin hogar<sup>44</sup>. De este Plan de acción se deriva a la creación de la *Plataforma Europea de Ayuda a las Personas Sin Hogar*<sup>45</sup>, mediante la firma de la *Declaración de Lisboa*<sup>46</sup>, para apoyar a los Estados miembros, las ciudades y los proveedores de servicios a intercambiar mejores prácticas e identificar enfoques eficientes e innovadores. Distintos países, entre los que se encuentra España<sup>47</sup>, se comprometieron a trabajar juntos bajo el paraguas de la Plataforma y a llevar a cabo acciones dentro de sus respectivas competencias, para lo cual se acordaron los siguientes objetivos: “Que nadie duerma en la calle por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado; que nadie viva en un alojamiento de emergencia o transitorio más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente; que nadie sea dado de alta de ninguna institución (por ejemplo, cárcel, hospital, centro de asistencia) sin que se le ofrezca una vivienda adecuada; que siempre que sea posible, se eviten los desahucios y nadie sea desalojado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada, cuando sea necesario y que nadie sea discriminado por su condición de sin techo”<sup>48</sup>.

disponible en [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/ShortVersion2012ENGL\\_ES\\_finaldef.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/ShortVersion2012ENGL_ES_finaldef.pdf).

<sup>41</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, COR-2014-02234- 00-00-AC-TRA (EN).

<sup>42</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución 2012/2293(INI), P7\_TA-PROV (2013)0246.

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, para dar cumplimiento a estos compromisos el Gobierno español aprobó en abril de 2014 la creación de una Estrategia Nacional de lucha para combatir la situación de las personas sin hogar.

<sup>44</sup> COMISION EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones*. Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>45</sup> Para más información, puede consultarse <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=en>, 15 marzo 2023.

<sup>46</sup> Declaración de Lisboa sobre la Plataforma europea para combatir el sinhogarismo.

<sup>47</sup> En este sentido y en enero de 2023 España ha adoptado la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030.

<sup>48</sup> COMISION EUROPEA, Declaración de Lisboa, Puesta en marcha de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, Bruselas, 21 de junio de 2021.

Todas las partes interesadas se comprometieron a esforzarse en la lucha contra el sinhogarismo, en particular reforzando la prevención y aplicando enfoques integrados y orientados a la vivienda que busquen poner fin al sinhogarismo, y no simplemente gestionarlo. Los compromisos para abordar el sinhogarismo se han ido consolidando en la UE con partidas específicas para su abordaje y así, existen actualmente varios mecanismos de financiación como los establecidos en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación de la UE Next Generation. Esto permite poder invertir recursos en la lucha contra el sinhogarismo y avanzar en la garantía de los Derechos sociales.

### 1.2.1. El sinhogarismo en el marco de los procesos de transición a modelos de base comunitaria

Paralelamente a este proceso en el que el sinhogarismo y su abordaje ha ido posicionándose con más fuerza en la agenda política de la UE, también en estos años se fue fortaleciendo en la UE el enfoque de transición de la asistencia institucional a la comunitaria. En el año 2009 se creó un Grupo Europeo de Expertos sobre la Transición de la Vida Institucional a la Vida Comunitaria<sup>49</sup> que unos años después publicó las Directrices Europeas Comunes y un Conjunto de Herramientas sobre el Uso de Fondos de la Unión Europea para la transición de la asistencia institucional a la comunitaria. A partir de aquí desde la Comisión Europea se han elaborado distintos documentos para dar orientaciones sobre la ejecución de estos fondos y como apoyar la transición a este modelo de base comunitaria. Sin embargo, y aunque este proceso es un objetivo político cada vez más importante en la UE, *las personas sin hogar rara vez han sido consideradas como uno de los grupos destinatarios* siendo los menores tutelados, las personas con discapacidad, y las personas mayores han ocupado un lugar más central en esta agenda<sup>50</sup>.

Conscientes de esta ausencia, en los últimos años el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión Europea que desarrolle una nueva iniciativa de coordinación política sobre las personas sin hogar, así como recomendaciones para abordar una transición a lo comunitario. Así, en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra las tasas de personas sin hogar de 2020*<sup>51</sup> se pide a los Estados miembros la adopción de estrategias nacionales para las personas sin hogar basadas en la comunidad, orientadas a la vivienda e integradas<sup>52</sup> y que adopten “ el principio de «la vivienda, primero»”, así como la introducción de planes de acción decididos y enfoques innovadores, basados en la vivienda como derecho humano y después desarrollen sendas de integración sociolaborales más amplias<sup>53</sup>. Asimismo, se pide que se mejore la inclusión activa de las personas sin hogar, fomentando la participación social, promoviendo el emprendimiento social y la “autoinnovación”<sup>54</sup>. Con relación a los centros de acogida de

<sup>49</sup> Para más información, véase <https://deinstitutionalisation.com/abc/>.

<sup>50</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>51</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la lucha contra las tasas de personas sin hogar en la UE (2020/2802(RSP))*, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_ES.html).

<sup>52</sup> Ibidem, punto 20.

<sup>53</sup> Ibidem, punto 8.

<sup>54</sup> Ibidem, punto 22.

emergencia, pide que se facilite acceso continuo y constante, pero con carácter temporal, ya que la respuesta al problema de la carencia de hogar debe ser la prevención, la provisión de vivienda y un apoyo social adecuados<sup>55</sup>.

Un año después otra *Resolución del Parlamento Europeo sobre acceso a una vivienda digna y asequible 2021*<sup>56</sup> considera que cuando se habla de carencia de hogar debe incluirse tanto el aspecto material (falta de vivienda adecuada), como el aspecto social (lugar seguro donde establecer relaciones familiares o sociales, participar en la vida de la comunidad y vivir con dignidad)<sup>57</sup> y, por tanto, que las iniciativas Housing First combinando viviendas de apoyo con servicios sociales y la integración en el mercado de trabajo de las personas sin hogar puede contribuir a la reducción del sinhogarismo. En este sentido se pide a los Estados miembros que adopten el principio de «primero la vivienda», y den prioridad a la provisión de viviendas permanentes a las personas sin hogar.

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

### 1.2.2. Recomendaciones de la UE para el proceso de transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria en el sinhogarismo

Desde el 2009, se vienen elaborando diferentes documentos que recogen recomendaciones básicas de grupos de expertos a los países miembros de la UE para la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria<sup>58</sup>. Sin embargo, del análisis de estos documentos se desprende que muchas de las recomendaciones para abordar el proceso de transición a una atención basada en la comunidad recogidas son comunes y aunque no están dirigidas expresamente al sinhogarismo, podrían aplicarse a este.<sup>59</sup>

El Grupo Europeo de Expertos (EEG) para la transición de un modelo institucional a un modelo basado en la comunidad propone distintos pasos para llevar esa

---

<sup>55</sup> Ibidem, punto 24.

<sup>56</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos* (2019/2187(INI)), disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html).

<sup>57</sup> Ibidem, punto Y.

<sup>58</sup> Véase <https://deinstitutionalisation.com/ceg-publications/>.

<sup>59</sup> MANSELL, Jim AND KNAPP, MAartin AND BEADLE-BROWN, Julie AND BEECHAM, Jennifer, *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study*, Volume 2: main report. University of Kent, Canterbury, UK, 2007.



transición a cabo<sup>60</sup>. Para facilitar la comprensión, y en base a lo recogido en el Informe de este grupo de Expertos<sup>61</sup> se han organizado las distintas recomendaciones en función del aspecto o área de intervención a la que hacen referencia.

**a) Relativas a los Enfoques y elementos que tienen que estar presentes**

- Se considera imprescindible y básico el respeto por los derechos de los usuarios y garantizar su participación en la toma de decisiones.
- Es necesario un enfoque integral desde otras esferas políticas como el empleo, la educación, la salud, la política social, etc., para garantizar la coordinación, la coherencia política y la continuidad de la asistencia.
- Garantía de la coordinación de los diferentes actores que participen en el proceso de transición tanto a nivel horizontal (varios ministerios, tales como los ministerios de sanidad y asuntos sociales) como vertical (autoridades nacionales y locales).
- Adopción de estrategias y planes de acción acompañadas de un calendario de plazos y un presupuesto.
- Establecimiento de sistemas de vigilancia de la calidad del proceso de transición y de los servicios resultantes, basados en la participación de los usuarios, relacionados con la satisfacción y la calidad de vida.
- Elaboración de un conjunto de indicadores apropiados destinado a medir el grado de aplicación de los planes de acción, la satisfacción y la calidad de vida de los usuarios.

**b) Adaptaciones normativas**

- Es necesario identificar las normas jurídicas y administrativas que apoyan directa o indirectamente el internamiento en instituciones o bloquean la transición a la asistencia comunitaria, para en este caso modificarlas.
- Deben revisarse y modificarse las normas jurídicas y administrativas con el fin de garantizar la participación activa de los usuarios en procesos de toma de decisiones que les afecten y también en el diseño de los servicios.

**c) Instituciones**

- Para la creación de servicios de base comunitaria es necesario desarrollar un conjunto amplio de servicios de calidad disponibles y asequibles en la comunidad para sustituir a la asistencia institucional complementado con un proceso de cierre de instituciones. Del mismo modo, se debería trabajar en la prevención del internamiento en instituciones<sup>62</sup>.

**d) Personal y agentes implicados (recursos humanos)<sup>63</sup>**

- Es esencial garantizar la disponibilidad de personal suficiente y adecuadamente formado con las habilidades apropiadas para la asistencia de base comunitaria, de carácter multidisciplinar.
- Mejora de las condiciones de trabajo de los cuidadores profesionales.

<sup>60</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*, 2012, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf>.

<sup>61</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, COMISIÓN EUROPEA, *Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria*, traducido por REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES EKAINA, ZERBITZUAN N° 49, Junio 2011, pág. 155-157, disponible en <https://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Informe%20del%20grupo%20de%20expertos%20ad%20hoc.pdf>.

<sup>62</sup> FEANTSA, *Housing Led Policy approaches*, 2011.

<sup>63</sup> FEANTSA, *Housing Led Policy approaches*, 2011.

- Sensibilización permanente de los actores implicados, de los encargados de la toma de decisiones y los creadores de opinión y del público en general.

**e) Financiación**

La UE ha dotado de recursos económicos para facilitar la transición de los servicios de los servicios institucionales a los comunitarios en los Estados miembros<sup>64</sup> y en 2022 el Grupo Europeo de Expertos (EEG) elaboró una Guía sobre vida independiente e inclusión en la comunidad<sup>65</sup>, que establece acciones y recomendaciones para tratar de romper el ciclo de financiación continuada de servicios que no fomentan la inclusión o la vida independiente.

### 1.2.3. Algunos desafíos que plantea el proceso de transición y cambio de modelo

En el Informe del Grupo de Expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria, de la Comisión Europea, en 2011<sup>66</sup> se recogen los principales retos a los que hay que hacer frente para pasar de un sistema que depende de las instituciones residenciales a uno de base comunitaria. Aunque, como se ha señalado, este informe incluye a personas con discapacidad, menores, mayores, y no incluye a personas en situación de sinhogarismo de forma expresa, puede entenderse que son retos comunes y, por tanto, podrían aplicarse también al abordaje del sinhogarismo:

- El exceso de inversión en las modalidades institucionales actuales (la inversión en los edificios a menudo hace que se dificulte el cierre de la institución a medio plazo).

- El riesgo de mantener servicios paralelos. Si los nuevos servicios diseñados como alternativa no están asociados a un cierre progresivo de las instituciones existentes, podría producirse una situación en la que los nuevos servicios de base comunitaria operen en paralelo a las instituciones preexistentes.

- En los procesos de desinstitucionalización existe una tendencia a hacer primero lo fácil, por lo que los casos más complejos, luego son difíciles de encajar en el modelo comunitario al no haberse contemplado desde el inicio.

- Creación ('cobertura excesiva') de necesidades adicionales. Sin un traslado suficiente de usuarios de la asistencia institucional a los nuevos servicios, es muy probable que estos nuevos servicios intenten absorber a otros usuarios potenciales cuya necesidad de los mismos podría ser, inicialmente, reducida.

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, a través del Fondo Social Europeo (FSE+) y el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) entre otros.

<sup>65</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *EU Guidance on independent living and inclusion in the community*, 2022.

<sup>66</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, COMISIÓN EUROPEA, "Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria", *Revista de Servicios Sociales Ekaina, Zerbitzuan* N.º 49, Junio 2011, pág. 153-155, disponible en <https://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Informe%20del%20grupo%20de%20expertos%20ad%20hoc.pdf>.



- Duplicación del gasto a largo plazo. Es necesaria una inversión inicial que si no se planifica adecuadamente puede desembocar en una duplicación del gasto si no se terminan cerrando las instituciones o servicios iniciales y coexisten las dos.
- Alternativas excesivamente ‘institucionales’ en el caso de que no se cuente con una participación alta de las personas titulares de derecho o usuarias de los servicios a la hora de diseñar los nuevos servicios o alternativas, para garantizar sus preferencias y necesidades.
- Cierre sin alternativas adecuadas. Puede darse el caso de que las prisas de los donantes establezcan plazos poco realistas para la desinstitucionalización. Esto afecta especialmente a usuarios que no estén preparados para trasladarse a otra vivienda o a instalaciones que todavía no estén convenientemente preparadas.
- Fusionar las instituciones que han reducido el número de usuarios. El traslado de los usuarios de un internamiento inadecuado a otro puede producir traumas durante el proceso o agrupaciones inadecuadas aumentando los daños.

## 2.- Análisis de procesos de desinstitucionalización en otros países

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

El Grupo europeo de expertos sobre la Transición de la Asistencia Institucional a la Asistencia Comunitaria define una institución como cualquier asistencia residencial en la que: a) los residentes están aislados de la comunidad en general y/u obligados a vivir juntos; b) los residentes no tienen suficiente control sobre sus vidas y sobre las decisiones que les afectan; c) los requisitos de la propia organización tienden a primar sobre las necesidades individuales de los residentes<sup>67</sup>. Asimismo, se considera que una institución se define por la cultura institucional, cuyas características incluyen el trato estándar, la despersonalización, la rigidez de la rutina y la falta de oportunidades para tomar decisiones o participar en la sociedad.

Partiendo de esta definición, muchas de las personas sin hogar y exclusión residencial, según la tipología ETHOS para personas sin hogar y exclusión residencial, estarían en este tipo de instituciones<sup>68</sup>. Por ejemplo, en los servicios destinados a este colectivo, las personas suelen recibir un trato despersonalizado y estandarizado, se les impone una rutina y en muchos casos carecen de las oportunidades para elegir o participar en la sociedad. Aunque no todos los recursos que existen para abordar el sinhogarismo son necesariamente instituciones o se enmarcan en esta cultura institucional, la

---

<sup>67</sup> THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care*, 2012, p. 25.

<sup>68</sup> El sinhogarismo engloba a las personas cuya situación vital entra dentro de las categorías conceptuales de "sin vivienda" o "sin techo" que abarca las categorías 1-7 ETHOS. Las categorías 1-7 abarcan a 1) las personas que viven en la calle, 2) las que están en alojamientos de emergencia, 3) en lugares para personas sin hogar, 4) mujeres en hogares de acogida; 5) alojamientos específicos para personas migrantes; 6) personas que han salido de instituciones (como pueden ser prisiones u hospitales); y 7) personas con apoyos de larga duración por su situación de sinhogarismo cronicada.

segregación institucional puede ser una realidad para las personas sin hogar que se encuentran atrapadas en el sistema durante largos periodos con escasas perspectivas de salir de él y vivir de forma independiente. La descripción de esta situación en la que pueden verse involucradas las personas en situación de sinhogarismo está muy ligada a lo que se ha denominado la "shelterisation"<sup>69</sup>.

La mayoría de los recursos de alojamiento para personas sin hogar están pensados para ser temporales, con la idea de facilitar el paso de estas personas a una vida independiente<sup>70</sup>. Sin embargo, la realidad muestra que muchos servicios supuestamente transitorios, terminan convirtiéndose en servicios de larga estancia o incluso permanente. Por eso la duración de la estancia y las condiciones en las que las personas consiguen salir del sinhogarismo son elementos clave para determinar el grado de institucionalidad de los servicios para personas sin hogar.

En Europa, generalmente, los sistemas de cuidados y atención institucional para las personas en situación de sinhogarismo se han enfocado durante muchos años en "hacer frente a las situaciones de emergencia, acompañados de medidas para paliar los efectos del sinhogarismo a través de la rehabilitación y la estabilización antes que la persona en situación de sinhogarismo pudiera establecerse en una vivienda permanente"<sup>71</sup>. Estos enfoques están basados en la prestación de servicios de baja intensidad<sup>72</sup>, que comienzan ofreciendo un apoyo social básico en los albergues de emergencia, donde se proporciona a las personas cama, comida, aseo y acceso temporal a la orientación proporcionada por un/a trabajador/a social para obtener información sobre las ayudas o prestaciones sociales, para luego transitar a viviendas temporales, alojamientos compartidos, hasta culminar con el acceso a una vivienda permanente.

En este modelo, en consonancia con el *Staircase model*<sup>73</sup> o "escalera de transición", y el *Treatment first approach*<sup>74</sup>, "los usuarios de los servicios para personas sin hogar deben demostrar su capacidad para pasar de un nivel de alojamiento a otro, ya sea como parte del proceso de rehabilitación o actuando de acuerdo con los objetivos que

---

<sup>69</sup> La "shelterisation" es un "tipo de institucionalización específica del sinhogarismo que hace referencia a los efectos de la dependencia prolongada de regímenes institucionales que tienden a colonizar las rutinas cotidianas de las personas sin hogar de forma que resulta imposible contemplar siquiera trayectorias y objetivos vitales a largo plazo. ARAPOGLOU, Vassilis, GOUNIS, Kostas, Y SIATITSA, Dimitra. "Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece", *European Journal of Homelessness*, vol. 9, no. 2, 2015, pág. 140.

<sup>70</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>71</sup> BUSCH-GEERTSEMA, Volker. (2010) The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness - Discussion Paper, pág. 7.

<sup>72</sup> Para una tipología de los servicios sociales para personas en situación de sinhogarismo desarrollados en Europa, véase Nicholas Pleace, Isabel Baptista, Lars Benjaminsen y Volker Busch-Geertsema, *Homelessness Services in Europe*. EOH Comparative Studies on Homelessness no. 8, 2018.

<sup>73</sup> SAHLIN, Ingrid., "Policies to Address Homelessness: 'Staircase' Models", en Susan J. Smith (Ed.), *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford: Elsevier, 2012, págs. 255-260.

<sup>74</sup> Sobre las diferencias entre los modelos Treatment First y Housing First, véase Benjamin F. Henwood, Victoria Stanhope y Deborah K. Padgett, The Role of Housing: A Comparison of Front-Line Provider Views in Housing First and Traditional Programs, *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, no. 8, 2011, 77-85.

se han establecido conjuntamente”<sup>75</sup>. Es decir, este modelo condiciona el acceso a un tipo de alojamiento al cumplimiento de unos requisitos previos por parte de las personas en situación de sinhogarismo. De esta forma, la persona sin hogar entra en un circuito de atención a través de equipamientos nocturnos de baja exigencia, refugios o albergues temporales a partir de los cuales se les ofrece un apoyo socioeducativo, que les permitiría acceder a viviendas de inclusión o pisos compartidos con otras personas que estén en itinerarios similares. Después se podrían facilitar viviendas unifamiliares, que les permite independencia, con un apoyo socioeducativo menos intenso, y que sería el paso previo a la reinserción en el mercado de vivienda convencional, al que tendrán acceso a través de la reincorporación al mercado laboral o al acceso a algún otro tipo de ingreso<sup>76</sup>.

Como puntos positivos de estos enfoques están el alcance de la atención y los niveles de especialización y coordinación, la diversidad y calidad de recursos disponibles. Sin embargo, estos modelos han sido objeto de críticas en los últimos años porque muchas personas una vez terminado el circuito de protección social, vuelven a empezarlo y es un modelo que genera dependencia en el sistema de protección social y no tiene la capacidad para ayudar a las personas a salir de forma duradera del sinhogarismo<sup>77</sup>. Se considera que son menos eficientes desde el punto de vista de costes y que no cubren las necesidades de las personas<sup>78</sup>. Otras de las críticas se centran en la falta de elección, libertad, privacidad y control de las personas usuarias de los servicios, así como en el uso de ayudas estandarizadas, la falta de preparación para la vida independiente y la lentitud en el avance hacia este objetivo, con muchas personas atrapadas en el sistema. También la Comisión Europea ha señalado que la ayuda estandarizada que se proporciona en los modelos de escala de transición muchas veces no responde a las necesidades individuales, y el alojamiento temporal no llega a ofrecer la estabilidad necesaria para abordar los graves problemas sociales y/o sanitarios. Las personas sin hogar en este tipo de procesos están expuestas al distanciamiento social, y carecen de privacidad y autonomía<sup>79</sup>.

Para evitar esto, una primera estrategia para transitar hacia la desinstitucionalización pasa por establecer límites temporales a la estancia en los centros

<sup>75</sup> TAINIO, Hannele Y FREDRIKSSON Peter, “The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, vol. 3, 2009, pág. 185. Para una comparación entre el *Staircase Model* (enfoque tradicional) y *Housing First* (enfoque moderno), véase Guillem Fernández Evangelista, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Madrid, Fundación Foessa, 2018, págs. 50-53.

<sup>76</sup> URIBE, Joan. *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Housing First y su integración en el modelo de atención a las personas sin hogar en Barcelona*, 2015.

<sup>77</sup> Véase por ejemplo el trabajo de KUHN, Randall AND CULHANE, Dennis P. “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data” *Departmental Papers (SPP)*, 1998. Disponible en: [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/](http://works.bepress.com/dennis_culhane/).

<sup>78</sup> BURTSHEMA, Volker, *Normalisation of Housing and Living Conditions in the field of Homelessness. Services: Some Financial Arguments*. Presentation for the 7th European seminar on local homelessness Strategies, 2012.

<sup>79</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Confronting Homelessness in the European Union Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020 Brussels, 20.2.2013 SWD (2013) 42 final*.

para personas sin hogar<sup>80</sup>, bajo la premisa de que los servicios para personas sin hogar faciliten verdaderos itinerarios hacia una vida independiente y no se conviertan en instituciones que contribuyan a la exclusión de las personas sin hogar.

Como se analizará a continuación, hay distintos enfoques para abordar el sinhogarismo. La diferencia entre un enfoque institucional a un enfoque con base comunitaria radica fundamentalmente en que los servicios que se ofrezcan deben promover un enfoque basado en derechos y en el empoderamiento. Esto significa que las políticas y estrategias, los recursos y los marcos de abordaje contribuyan a garantizar el respeto de la dignidad, las opciones, la seguridad personal, la intimidad y la vida familiar de las personas sin hogar, y que tengan la oportunidad de participar en la comunidad y en la toma de decisiones que les afectan.<sup>81</sup>

A pesar de los avances y compromisos de estos últimos años aún son muchas las personas sin hogar que son alojadas en albergues superpoblados, con falta de intimidad y seguridad, normas restrictivas y rutinas inflexibles, desde aproximaciones más orientadas a la gestión del sinhogarismo que a la prevención y erradicación. Estos enfoques lejos de facilitar el paso a una vida independiente retroalimentan la espiral de la exclusión y estigmatización de muchas de estas personas.

A continuación, se analizan las estrategias o enfoques que se han ido posicionando con más fuerza en los últimos años, y que ejemplifican la necesidad de transitar hacia modelos basados en derechos y con base comunitaria. Posteriormente, se hará un recorrido por las experiencias de algunos países que han ido dando pasos para avanzar en este tipo de planos.

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

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

---

<sup>80</sup> Así, por ejemplo, Dinamarca y Noruega introducen un criterio temporal de 3 meses de estancia en centros de acogida. La estrategia de Finlandia para acabar con el sinhogarismo de larga duración se centra en las personas que llevan más de seis meses en alojamientos temporales y en 2015 este país se puso la meta de cerrar todos los albergues temporales y sustituirlos por otras formas de vivienda subvencionada (como se verá en el epígrafe 2.4.3), Irlanda también se ha fijado como objetivo eliminar el sinhogarismo de larga duración, considerando éste como la permanencia en alojamientos de emergencia durante más de 6 meses.

<sup>81</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

alineada con los enfoques *Housing Led Approaches*<sup>82</sup> y el modelo *Housing First*<sup>83</sup>, que desarrollan estrategias integrales orientadas a disminuir el tiempo de permanencia en cualquier tipo de institución y alojamiento temporal, facilitar el acceso inmediato a la vivienda individual que incluya una oferta de apoyos profesionales que requiera la persona en función de sus necesidades y demandas, fomentando la toma de decisión personal y la participación en comunidad, y estableciendo medidas efectivas de prevención del sinhogarismo.

Dentro de los enfoques basados en la vivienda hay distintos modelos de servicios. Dada la importancia que dentro de éstos está teniendo *Housing First*, tanto en Europa como en otros países, también en España, se analizan en un apartado posterior (epígrafe 2.4).

### 2.1.2. Estrategias de transformación y mejora del alojamiento temporal y de emergencia

Aunque uno de los objetivos sea transitar hacia modelos basados en la comunidad y esto implique una transferencia de recursos del alojamiento temporal a los servicios dirigidos a la vivienda, siempre seguirá haciendo falta algún alojamiento temporal de corto plazo para hacer frente a situaciones urgentes de vivienda y atender las necesidades de las personas que enfrentan una situación repentina o esporádica de sinhogarismo.

Es importante que estas iniciativas estén accesibles y disponibles y que se adopten estándares de calidad basados en derechos para en último término garantizar el bienestar y la dignidad de los usuarios, contrarrestar la cultura institucional y evitar que el alojamiento temporal se convierta en una asistencia residencial de larga duración, perpetuando así la exclusión.

Desde este enfoque, se han puesto en marcha estrategias para transformar los alojamientos y las grandes instituciones, sustituyéndolas por albergues más pequeños, que tratan de garantizar una sensación de independencia, bienestar y dignidad, ofreciendo servicios integrados y formación y empleo. También en algunos se ofrece la posibilidad de trabajar en empresas sociales.

Hay algunos países que han hecho algunos cambios en los alojamientos residenciales, por ejemplo, en *Reino Unido*, donde se puso en marcha un proyecto de mejora de los albergues de la capital para convertirlos en lo que se denominaba albergues (Lugares de cambio) que dirige la Homes and Communities Agency (HCA). Para ello se

---

<sup>82</sup> Según Pleace, Baptista y Knutagård el término “housing-led engloba las políticas para las personas en situación de sinhogarismo que se centran principalmente en: el acceso a soluciones de vivienda permanente lo antes posible para las personas sin hogar; la prevención específica para las personas en riesgo de quedarse sin hogar; la prestación de servicios de apoyo basados en las necesidades y centrados en la persona para las personas que se han quedado sin hogar o que corren el riesgo de quedarse sin hogar. Este apoyo aborda cuestiones como el mantenimiento del alquiler, la inclusión social, el empleo, la salud y el bienestar de las personas que viven en una vivienda, y no antes del realojamiento. Se presta de forma “flotante” y no en un entorno institucional”. Véase PLEACE, Nicholas., BAPTISTA, Isabel. Y KNUTAGÅRD, Marcus., *Housing First Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019, pág. 14.

<sup>83</sup> Véase TSEMBERIS, Sam., *A Housing First Manual for Ireland*, Dublin: Dublin Region Homeless Executive, 2020. PADGETT, Deborah., HEMWOOD, Benjamin. Y TSEMBERIS Sam, *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York, Oxford University Press, 2016; PLEACE, Nicholas., *Housing First Guide Europe*, Brussels, FEANTSA, 2016.



trata de ofrecer servicios atractivos, con personal motivado y edificios que sean acogedores, por ejemplo, se ofrece alojamiento en habitaciones individuales, y se ofrecen otro tipo de servicios como atención médica, música, deporte, formación y educación, para tratar de romper el círculo de la exclusión. También en *Francia*, se ha puesto en marcha un proyecto de “humanización” de los albergues aumentando la privacidad y los apoyos personalizados.

### 2.1.3. Enfoques que combinan vivienda y empleabilidad

El apoyo en empleo se ha demostrado muy eficaz en el abordaje del *sinhogarismo*<sup>84</sup>. La tasa de empleo de las personas sin hogar es muy baja y su reincorporación al mercado laboral es un proceso largo y difícil. Sin embargo, los servicios para personas sin hogar se han centrado tradicionalmente en proporcionar alojamiento y apoyo social más que en el apoyo para el empleo, aunque hay albergues o instituciones que ofrecen ayudas para la búsqueda de empleo. Las empresas sociales pueden jugar un papel importante en facilitar el retorno de las personas sin hogar al mercado laboral<sup>85</sup>.

Hay algunas experiencias de programas para personas sin hogar que combinan la oferta de vivienda con medidas de empleabilidad. Por ejemplo, en los *Países Bajos*, el proyecto Housing & Work de Amsterdam se lleva a cabo en cooperación con dos organizaciones de acogida, el Amsterdam Street Paper y una organización de reinserción laboral. Incorpora la búsqueda de vivienda, gestión de trámites y deudas y la búsqueda de un trabajo en prácticas, tras lo cual, se ofrece a la persona un puesto de trabajo patrocinado por la ciudad de *Ámsterdam*. Otra iniciativa es Le Chênelet<sup>86</sup> que construye viviendas sociales respetuosas con el medio ambiente y asequibles y a la vez ofrece formación profesional<sup>87</sup>.

### 2.1.4. Estrategias de prevención del *sinhogarismo* en los procesos de desinstitucionalización

La entrada en el *sinhogarismo* suele ser el resultado de una compleja interacción entre factores estructurales, institucionales, relacionales y personales. Se han identificado también vínculos claros entre el *sinhogarismo* y la experiencia de vivir en instituciones<sup>88</sup>. Por eso para la prevención del *sinhogarismo* es fundamental que existan apoyos basados en la comunidad en los procesos de transición de una institución a una vida más independiente.

Como se verá al analizar experiencias de distintos países, algunas de las estrategias desarrolladas en Europa incluyen objetivos de ese tipo para aquellas *personas que salen de las instituciones* (por ejemplo, de hospitales psiquiátricos, centros

<sup>84</sup> FEANTSA, *Access to Employment for People Experiencing Homelessness. Recommendations for Member States and the European Union*, 2009.

<sup>85</sup> FLINDERS UNIVERSITY, *Finding Work: Homelessness and Employment. National Institute of Labour Studies*, 2011.

<sup>86</sup> <https://chenelet.org/>.

<sup>87</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 19.

<sup>88</sup> Ídem.

penitenciarios...). También el abandono de la tutela es uno de los factores desencadenantes del sinhogarismo entre los jóvenes adultos<sup>89</sup>. Así, por ejemplo, la estrategia de *Dinamarca* para las personas sin hogar incluye un abordaje de la situación que conlleva el alta de los hospitales, centro de tratamiento o centros penitenciarios y es necesario que se cuente con una solución de alojamiento. Para ello se ha establecido un modelo llamado "Buena liberación" (Good Release) que define los pasos necesarios desde la admisión hasta el alta, y esta hoja de ruta se establece con la colaboración de centros de tratamiento, hospitales, prisiones y municipios.

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

La participación social es un elemento importante de los programas de reinserción. Permite las relaciones personales, reducir el aislamiento, mejorar las capacidades y la confianza de las personas y facilita el acceso a una vida autónoma, asumiendo la responsabilidad de las propias decisiones.

Para fortalecer la participación existen distintas iniciativas, como los grupos de interés y organizaciones conformadas por personas sin hogar que defienden sus intereses y propuestas (por ejemplo, HOPE ("Homeless People Network for service users in Europe")); programas formativos, artísticos o deportivos, o programas entre iguales, en los que personas que están en situación de sinhogarismo o lo han estado, acompañan, participan con otras.

La mejor manera de empoderar a las personas sin hogar es que se les reconozcan sus derechos básicos, entre ellos, poder acceder a una vivienda, a una cuenta bancaria, tener una dirección, documento de identidad. Esto les permite participar en la vida social y económica, ejercer sus derechos civiles, acceder a servicios.

También es importante que tengan garantizado su derecho de acceso a la información. Así por ejemplo en *Bélgica* hay puestos de información para personas sin hogar y una escuela de expertos en personas sin hogar por experiencia<sup>90</sup>.

### 2.1.6. Estrategias de inversión en servicios comunitarios

Otro aspecto a tener en cuenta en la implementación de modelos con base en la comunidad es la generación de sinergias con recursos que están presentes en la comunidad, como pueden ser los recursos sociales, laborales, comerciales, culturales, de ocio<sup>91</sup>. Por eso la inversión en *servicios comunitarios de calidad* que ayuden a las personas vulnerables a vivir de forma independiente puede contribuir a prevenir el sinhogarismo. También la asistencia adecuada a hogares con necesidades de apoyo puede contribuir a su prevención.

<sup>89</sup> Una investigación sobre el sinhogarismo juvenil en la República Checa, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido reveló que el 26% de los jóvenes sin hogar incluidos en la muestra habían estado bajo tutela. Muhič Dizdarevič, S and Smith, J (2011) 'Young Homeless People in the Czech Republic: A Comparative Perspective', *European Journal of Homelessness*, Volume 5, Issue 1, August 2011, citado en FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>90</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 23.

<sup>91</sup> <http://emausinclue.com/project/desinstitucionalizacion-y-la-atencion-en-la-comunidad/>.



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

### 2.2.1. El Enfoque Housing First

Los enfoques *basados en la vivienda* suponen un cambio significativo con respecto al enfoque de "escalera". Dentro de estos enfoques, el modelo más aplicado y con más éxito en estos últimos años es el conocido como "Housing First".

Según este modelo las estrategias para las personas sin hogar deben garantizar alojamiento permanente y seguro de la manera más rápida posible para minimizar así los costes humanos y sociales del sinhogarismo. Se dirige a *personas sin hogar con necesidades de apoyo complejas*, a menudo con un largo historial de falta de vivienda; problemas de salud mental; problemas de alcoholismo, adicción a drogas o situación de discapacidad<sup>92</sup>. Parte de la base de que *todo el mundo, con el apoyo adecuado, puede vivir de forma independiente*.

*Proporciona de manera inmediata una vivienda segura*, ya sea independiente o comunitaria. La característica de seguridad no solo hace referencia al estado de la vivienda, sino también a seguridad en materia de tenencia, esto es, la persona tiene que tener garantizado el derecho de uso de la vivienda<sup>93</sup>. Una característica importante es la *inmediatez*, entendida esta como lo más pronto posible, evitando el modelo de escalera o de escala de transición, y priorizando el acceso a vivienda incluso por encima del acompañamiento social.

La ayuda para acceder a la vivienda y mantenerla se acompaña de una serie de *apoyos personalizados, basados en las necesidades y en la elección de la persona*, que se presta de forma "flotante"<sup>94</sup>. Estos apoyos pueden consistir en apoyo para mantener la vivienda, intermediación de servicios sociales, atención psiquiátrica, atención médica, apoyo en adicciones (droga y alcohol), trabajo social, u otros servicios. Son proporcionados por un equipo móvil que visita a las personas en sus casas o en otros lugares que se acuerden.

El modelo Housing First prioriza la *elección, control y decisión individual*, y por tanto se basan en la reducción de daños más que en imponer un compromiso con el tratamiento.

Es importante señalar que hay una *separación entre la vivienda y el apoyo*, de tal manera que uno no está vinculado al otro, la vivienda se ofrece al margen del compromiso de la persona con los servicios de apoyo.

Aunque prioriza la vivienda como primer paso, esto no significa que no se contemplen otras acciones, es decir, se trata de *vivienda "primero"*<sup>95</sup>, *pero no vivienda como única solución*<sup>96</sup>. También se establecen algunas condiciones, como el respeto de

<sup>92</sup> PLEACE, Nicholas./ FEANTSA, *Guía Housing First Europa*,2016, p. 12.

<sup>93</sup> Para un análisis en profundidad de este enfoque véase PLEACE, Nicholas: *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012.

<sup>94</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>95</sup> En el modelo de "escalera" sin embargo, la vivienda es el último paso del proceso de integración.

<sup>96</sup> CULHANE, Deborah, Sesión de trabajo con la XAPSLL, 28 de septiembre de 2012, citado URIBE, Joan, *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona*, 2015.

la ley, cumplir con el contrato de arrendamiento y las normas de la vivienda, así como establecer la responsabilidad de la persona residente y su relación con la comunidad, asumiendo en caso de no hacerlo, las consecuencias legales que pudieran derivarse. La persona usuaria estará sometida al cumplimiento de los derechos y obligaciones de vecindad en los mismos términos que cualquier otra persona: pago del alquiler acordado, respeto de las normas de convivencia, integridad de los demás, etc.<sup>97</sup>.

Se trata, por tanto, de un modelo de intervención social a partir de un recurso residencial, pero con planteamientos conceptuales diferentes basado en la separación entre protección social y acceso a la vivienda.

Son modelos que están siendo una solución eficaz en el sinhogarismo<sup>98</sup>, y la mayoría de los proyectos registran tasas de conservación de la vivienda superiores al 80% durante al menos dos años<sup>99</sup>. Hay también consenso de que aporta mejoras en el bienestar, en la reducción del consumo nocivo de drogas o alcohol y mejoras en la salud mental. A nivel de costes en algunos casos se consiguen mejores resultados ya que se reducen los costes de los servicios a los que recurren las personas sin hogar (sobre todo servicios sanitarios de urgencia, policía o alojamientos de emergencia)<sup>100</sup>.

### 2.2.2.- Principios que guían el Enfoque Housing First

El modelo Housing First proporciona vivienda como derecho humano básico, no como una recompensa por cumplir una serie de requisitos, como recibir tratamiento psiquiátrico o no consumir alcohol o drogas. Esta iniciativa aplica un enfoque de reducción del daño. Se define en base a ocho *principios fundamentales* basados en los desarrollados por Dr. Sam Tsemberis, creador en Nueva York del primer servicio Housing First a principios de los 90<sup>101</sup>. Estos son:

1. *La vivienda es un derecho humano*: no es un alojamiento temporal, sino un hogar real acorde a las definiciones de Naciones Unidas<sup>102</sup>.
2. *Elección y control* de las personas usuarias: la persona usuaria tiene la capacidad de tomar decisiones reales sobre cómo quiere vivir su vida y sobre el tipo de apoyos que va a recibir.
3. *Separación de vivienda y tratamiento*: el derecho humano a la vivienda no está vinculado a la obligación de las personas usuarias de seguir un tratamiento, aunque

<sup>97</sup> Así, en la práctica de aplicación del modelo en EEUU con personas sin hogar muy cronicadas y problemas graves de consumo de drogas o enfermedad mental, deben aceptar visitas obligatorias de profesionales de apoyo, que al principio pueden ser semanales.

<sup>98</sup> PLEACE, Nicholas., *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012.

<sup>99</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>100</sup> PLEACE, Nicholas. / FEANTSA. *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 16.

<sup>101</sup> TSEMBERIS, Sam, *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minneapolis, 2010; TSEMBERIS, Sam, GULCUR, Leyla Y NAKAE, Maria, "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis". *American Journal of Public Health* 2004, 94:651; FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p.24-33, disponible en <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/Gui%CC%81a-Housing-First-Europa.pdf>.

<sup>102</sup> <https://www.ohchr.org/es/housing>.

implica visitas regulares con el equipo profesional. Si la persona decide mudarse, los servicios de apoyo y tratamiento se mantienen prestándole apoyo en su nuevo hogar.

4. *Orientación a la recuperación*: se centra en el bienestar que incluye salud física y mental, su grado de apoyo social (de su pareja, familia o amistades) y su grado de integración social. Se trata de generar un sentido de “propósito” en la persona y una perspectiva de una vida mejor y más segura. La persona “se recupera por sí misma”, escogiendo la dirección de su vida futura. Para ello se fomentan tratamientos para problemas de salud mental, uso de drogas y alcohol, etc.

5. *Reducción del daño*: un enfoque integral que aborda todas las causas y las consecuencias del consumo de drogas y alcohol. Pretende persuadir y apoyar a las personas para que modifiquen el uso de drogas y alcohol que les causa daño. Ofrece apoyo, ayuda y tratamiento, pero no exige abstinencia. También se trabaja en la reducción de su consumo.

6. *Compromiso activo sin coerción*: un modo de trabajo asertivo y sobre todo no agresivo, con el fin de crear un vínculo con las personas usuarias.

7. *Planificación centrada en la persona*: se organiza el apoyo y el tratamiento en torno a la persona y sus necesidades. Se adapta y organiza alrededor de ellas. Refuerza la idea de la capacidad de elección de la persona usuaria y su control sobre el servicio. La variedad de apoyos ofrecidos es por tanto muy variada y multisectorial.

8. *Apoyo flexible y disponible* durante el tiempo necesario y se debe modificar según las necesidades y preferencias cambiantes de las personas y de sus circunstancias.

### 2.2.3. Acceso a la vivienda y servicios de apoyo

En el enfoque Housing First la vivienda tiene varias funciones<sup>103</sup>. Como punto de partida para la integración social, porque ofrece un entorno seguro y estable que mejora la eficacia del tratamiento, facilita el control sobre la vida porque las personas pueden ejercer su privacidad, socializar y tener un espacio donde desarrollarse a nivel familiar y social y permite el acceso a otros aspectos esenciales para la vida: salud, bienestar, integración.

Para facilitar la integración comunitaria se recomienda que la vivienda esté ubicada en un barrio adecuado evitando áreas con problemáticas sociales, baja cohesión social, o falta de infraestructuras y servicios, ya que esto no ayudará al mantenimiento de la vivienda. También se recomienda no ubicar las viviendas en áreas en las que haya poco o ningún sentimiento positivo de “comunidad”, en las que personas puedan ser objeto de discriminación o persecución<sup>104</sup>.

Las opciones de vivienda estarán limitadas a la disponibilidad y a los costes que puedan sufragar las personas. Para proporcionar vivienda puede usarse el sector de la vivienda social, el mercado privado, o la provisión directa de ésta, a través de la construcción o utilización del stock que exista<sup>105</sup>.

Respecto a los servicios de apoyo, el modelo de Housing First se acompaña de una oferta de servicios de apoyo necesarios para mantener el alojamiento, promover la

<sup>103</sup> FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p.49.

<sup>104</sup> FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016.

<sup>105</sup> Idem, p. 51.

salud y bienestar, facilitar la integración social y comunitaria y ampliar la participación. Se trata de servicios que se ofrecen a las personas usuarias, que, en base al principio de elección y control, son quienes deciden o no utilizarlos. Estos apoyos se ofrecen a través de equipos móviles e interdisciplinarios de profesionales que visitan a las personas en sus casas, o en lugares que se acuerden. En algunos casos también se ofrecen a través de servicios externos.

Además de facilitar la vivienda, implica un apoyo en función de las necesidades expresadas por las personas usuarias, que abarcan el mantenimiento de la vivienda, la relación con la comunidad de vecinos, asesoramiento y asistencia para garantizar que la vivienda está en buenas condiciones, asesoramiento y ayuda para la vida independiente, o ayuda en la gestión económica.

Los servicios de apoyo se pueden ofrecer a través de distintas formas o modelos de intervención en función de la situación de la persona<sup>106</sup>:

- *Gestión de Caso Intensiva (ICM)*<sup>107</sup> facilitando apoyos y vinculando a las personas con los servicios que proporcionan los servicios comunitarios de salud, apoyo o trabajo social. Suele utilizarse en casos en que la persona tiene problemas de salud mental con o sin adicciones.

- *Tratamiento Asertivo Comunitario (ACT)*<sup>108</sup> Un equipo multidisciplinar ofrece tratamiento directo para una amplia gama de necesidades, como son salud mental, salud física o adicciones. Este modelo suele utilizarse para personas sin hogar con necesidades de apoyo muy grande (enfermos mentales severos con o sin adicciones).

- Un *servicio combinado* entre ambos modelos.

En 2015, la mayoría de los servicios Housing First operativos en Europa, aunque no todos, utilizaban únicamente un modelo de gestión del caso intensiva (ICM), ya que, en la mayoría de los países, los Estados proveen una gama amplia de servicios gratuitos de salud, salud mental, drogas y alcohol a los que se puede acceder más o menos fácilmente mediante la gestión de casos. Cuando esto no es así, se ha aplicado el ATC.

Sea a través de un equipo multidisciplinar o en cooperación con servicios externos, los apoyos que se proporcionan pueden incluir servicios de salud mental, atención a adicciones (droga y alcohol), servicios clínicos, cuidado personal, terapia ocupacional, atención 24 horas, y asesoramiento e información<sup>109</sup>.

Desde el modelo de Housing First se busca que las personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo puedan vivir de manera lo más autónoma posible dentro de entornos “normalizados”, con las mismas opciones y oportunidades de interacción social en la comunidad. Se trata de una amplia gama de servicios de apoyo que permitan a la persona ser parte de la sociedad, tener un lugar en la comunidad y en la vida, y con ello “seguridad ontológica”, referida al sentido de seguridad y predictibilidad en la vida<sup>110</sup>.

- a) *Apoyo emocional y mejora del apoyo social*, que abarca desde la percepción de la persona de ser valorada por otras personas, apoyo emocional y gestión de las relaciones y comportamientos negativos, ayuda para comprender y manejarse en la

<sup>106</sup> FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p.38.

<sup>107</sup> Intensive case management.

<sup>108</sup> Assertive Community Treatment.

<sup>109</sup> FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p.41.

<sup>110</sup> TSEMBERIS, Sam., *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minnesota, 2010.

vida, apoyo familiar y de amistades, compañía social (pasar tiempo con otras personas) y el apoyo instrumental o práctico.

b) *Integración comunitaria*: incluye las relaciones mutuamente beneficiosas entre las personas usuarias de los servicios Housing First y su vecindario, así como trabajar la no estigmatización de las personas sin hogar por parte de su comunidad.

c) *Acceso a actividades estructuradas y significativas*, que pueden ir desde opciones de voluntariado, empleo remunerado, pero también la realización de actividades gratificantes como pueden ser las actividades artísticas, educación formal e informal, la formación y la búsqueda de empleo.

Estos servicios se prestan a través de *apoyo de pares*, donde la persona que facilita el apoyo puede ser usuaria de otros servicios Housing First o personas que han vivido situaciones similares, o a través de *asesoramiento por parte del equipo* a través de visitas normalmente semanales.

#### 2.2.4.- Distintos modelos del enfoque Housing First

Housing First no es un modelo único, y hay diferentes formas de aplicarlo<sup>111</sup>. Se han diferenciado<sup>112</sup>:

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

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

c) *Housing First "Light" (HFL)*. Parte de una vivienda ordinaria, alquilada en el mercado normal de alquiler o alquiler social, y cuenta con un equipo móvil de profesionales de apoyo. Este formato se utiliza con un enfoque preventivo, y trata de garantizar la estabilidad residencial y de convivencia en personas que puedan estar en

<sup>111</sup> De hecho, algunos autores consideran que el modelo original no se aplica en muchos de los casos y el hecho de aplicarse de forma diluida o más laxa hace que se haya perdido parte de la eficacia. PLEACE, Nicholas. AND BRETHERTON, Joanne, "The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness", *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2, December 2013, p. 22.

<sup>112</sup> PLEACE, Nicholas /FEANTSA, *Housing First*, Brussels, 2012; URIBE, Joan., *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona*, 2015.



riesgo de entrar en situación de sinhogarismo. El equipo de apoyo no presta directamente servicios de salud mental, tratamiento de adicciones, apoyo médico o social, pero gestiona estos servicios de apoyo.

Este enfoque puede ser útil para personas de perfil crónico, pero con pocas necesidades o de baja intensidad. Se ha utilizado en ocasiones para personas jóvenes o familias en situación de sinhogarismo.

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

A continuación, se abordarán las estrategias hacia modelos de desinstitucionalización del sinhogarismo que han desarrollado distintos países, y en concreto Finlandia, Francia, Portugal, Irlanda, Rumanía y Canadá. En un apartado siguiente se analizará el proceso seguido por España a nivel nacional y autonómico. Del caso de Finlandia, al ser un referente en el abordaje del sinhogarismo, se ha hecho un análisis en profundidad que se desarrolla en el Anexo 1.

#### **3.1.- Finlandia**

Finlandia ha sido reconocido como uno de los países europeos donde los “procesos de desinstitucionalización tienen una larga historia y ha tendido a ser el principal marco político en donde se han desarrollado las viviendas con apoyo”<sup>113</sup>, creadas en el contexto de la transición del modelo institucional hacia los modelos comunitarios de cuidado. A su vez, es uno de los países miembros de la Unión Europea que en las últimas tres décadas ha logrado reducir significativamente el número de personas en situación de sinhogarismo. En 1987, año en que se introdujo en el país la encuesta anual sobre personas sin hogar<sup>114</sup>, el número de personas en situación de sinhogarismo alcanzaba la cifra de 18.000; en 1995 el número disminuyó considerablemente alcanzando cifras cercanas a las 10.000 personas<sup>115</sup>. Sin embargo, debido a las crisis económicas que vivió el país, a fines de los noventa y principios del nuevo milenio, la cifra comenzó a aumentar lentamente, para luego estancarse en el periodo de 2008 y 2012, produciéndose, desde entonces, un descenso continuo del número de personas en situación de sinhogarismo hasta la actualidad, principalmente de aquellas que viven en instituciones y que dormían en la calle<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> Bill Edgar, Joe Doherty y Amy Mina-Coull. *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*. Bristol, The Policy Press, 2000, pág. 43.

<sup>114</sup> Véase la web de The Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA), *Reports on homelessness in Finland*, disponible en [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness\\_reports](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports), (última consulta 15 de febrero de 2023).

<sup>115</sup> Todos los datos han sido obtenidos de Olli Kangas y Laura Kalliomaa-Puha (2019). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Finland*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, pág. 7.

<sup>116</sup> En el último informe del Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus (ARA) -El Centro de Financiación y Desarrollo de la Vivienda de Finlandia-, se reafirma esta tendencia: el número de personas en situación de sinhogarismo que vivían solas en 2021 alcanzó la cifra de 3948, lo que supone unas 393 personas menos

La principal explicación de estos resultados la podemos encontrar en el cambio de énfasis en la política social y sanitaria del país. En términos generales, los actuales programas de erradicación del sinhogarismo en Finlandia, que pivotan en el modelo *Housing First*, consisten en proporcionar viviendas asequibles y servicios adaptados a personas con problemas complejos y grandes necesidades sociales y sanitarias<sup>117</sup>. Este cambio de paradigma en la atención y en los servicios destinados para las personas en situación de sinhogarismo se consolidó en las dos estrategias nacionales para reducir el sinhogarismo de larga duración, conocidas como Paavo I (2008-2011) y Paavo II (2012-2015), en el Plan de Acción para Prevenir el Sinhogarismo en Finlandia (2016-2019) y en el actual Programa de Cooperación para Reducir a la Mitad el Número de Personas sin hogar (2020-2022).

El punto de inflexión en las políticas públicas destinadas a la atención de las personas en situación de sinhogarismo en Finlandia se originó en 2007, cuando se crearon las bases para una nueva estrategia para erradicar el sinhogarismo de larga duración<sup>118</sup>. Los resultados de ese mandato se publicaron en el informe *Nime ovesa* (Nombre en la puerta, en español), en el cual, en base a argumentos éticos, jurídicos y socioeconómicos, se establecieron los principios vertebradores de las futuras estrategias nacionales implementadas en el país y la primera definición del modelo finlandés de “la vivienda primero” (*Housing First*)<sup>119</sup>.

El informe, además de establecer estos principios, promovió medidas específicas, acompañadas de estudios financieros, para acabar con el sinhogarismo de larga duración, como la reforma de los edificios-albergues en pisos o apartamentos; la construcción/adquisición de viviendas; la identificación de viviendas para pacientes con problemas complejos y la elaboración de un plan para implementar viviendas con servicios de apoyo; mecanismos de cooperación entre las instituciones penitenciarias y los servicios sociales y medidas específicas para que los reclusos sin alojamiento no queden en situación de calle, entre otras.

En materia de prevención del sinhogarismo, se propusieron medidas para prevenir el sinhogarismo juvenil con la construcción de viviendas destinadas específicamente a este colectivo y la implantación de servicios de asesoramiento y apoyo en materia de vivienda para prevenir desahucios. Finalmente, el documento planteaba medidas generales de política social y vivienda como la financiación estatal de la vivienda a través de subvenciones que permitan la construcción de viviendas de alquiler asequible; la construcción de proyectos especiales de viviendas para las personas sin hogar de larga

---

que en el 2020. ARA. *Report 2/2022: Homelessness in Finland 2021*, Helsinki: The Housing Finance and Development Centre of Finland – ARA, 2022, pág. 3, disponible en <https://www.ara.fi/> (última consulta 13 de febrero de 2023).

<sup>117</sup> FEANTSA, Finland. FEANTSA Country Profile Fiche, 2020, disponible en [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/country\\_profiles/FL\\_-\\_Country\\_Profile\\_2020.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/country_profiles/FL_-_Country_Profile_2020.pdf) (última consulta 15 de febrero de 2023).

<sup>118</sup> Grupo más conocido como los “Cuatro Sabios”, conformado por Paavo Voutilainen (Director de Servicios Sociales de Helsinki), Hannu Puttonen (Director Ejecutivo de la Y-Foundation), Ilkka Taipale (Doctor especialista en sinhogarismo masculino, activista civil y ex político) y Eero Huovinen (Obispo de Helsinki).

<sup>119</sup> Traducción propia (Javier González Arellano). Véase Nimi ovesa. 2007. Kansallinen tavoite: Pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä, pág. 13, disponible en [https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/09/nimi\\_ovessa-raportti.pdf](https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/09/nimi_ovessa-raportti.pdf) (última consulta 15 de febrero de 2023).



duración; la modificación de hipotecas de los propietarios para que los inquilinos se ajusten a su capacidad de pago; una subvención estatal para la contratación de personal de apoyo para la atención del sinhogarismo de larga duración; el desarrollo de investigaciones y estudios estadísticos sobre el sinhogarismo con un presupuesto independiente<sup>120</sup>.

Basado en el informe *Nime ovesa* (2007), el *Programa para reducir el número de personas sin hogar de larga duración* (2008-2011), más conocido como PAAVO I, tuvo como principales objetivos implementar un conjunto de medidas para abordar el problema del sinhogarismo de larga duración y desarrollar medidas más eficaces para prevenir el sinhogarismo. Para cumplir con estos objetivos se establecían medidas concretas como la asignación de 1250 viviendas, viviendas subvencionadas o plazas de alojamiento para personas sin hogar de larga duración; reducir en un 50% el sinhogarismo de larga duración para el año 2011; y reducir el uso de las residencias para las personas sin hogar de larga duración a favor de unidades residenciales que permitan una vida independiente; entre otras.

Vinculado a la prevención del sinhogarismo, se establecieron medidas como la puesta en marcha de un proyecto de vivienda para jóvenes; elaborar directrices nacionales en materia de prevención del sinhogarismo y el asesoramiento sobre mejores condiciones de vivienda; así como la concesión de fondos estatales a los servicios de asesoramiento de viviendas municipales.

Sin embargo, el innovador modelo Housing First Comunitario finlandés resultó ser polémico y no estuvo exento de críticas, ya que iba en contra de los principios<sup>121</sup> del modelo original de Pathways Housing First<sup>122</sup>. Así algunas de las críticas al modelo finlandés iban dirigidas a la baja integración social que promovía el modelo y a la posible estigmatización que podía afrontar el colectivo de personas en situación de sinhogarismo<sup>123</sup>. En cualquier caso, la estrategia PAAVO I no se enfocó por completo en la reconversión de los alojamientos institucionales existentes en modelos comunitarios de Housing First, sino que también desarrolló “modelos de vivienda dispersas/separadas fieles al modelo Housing First, servicios en la vivienda (de menor intensidad, apoyo móvil) y servicios especializados, congregados y comunales, los que también formaban parte de la estrategia”<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Traducción propia (Javier González Arellano). Véase Nimi ovesa. 2007. Kansallinen tavoite: Pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä, págs. 36-41, disponible en [https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/09/nimi\\_ovessa-raportti.pdf](https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/09/nimi_ovessa-raportti.pdf) (última consulta 15 de febrero de 2023).

<sup>121</sup> Los cuatro principios de Pathways Housing First son: 1) Provisión inmediata de vivienda y servicios orientados al consumidor. 2) Separación de la vivienda y los servicios clínicos. 3) Prestación de apoyos y tratamiento con orientación a la recuperación. 4) Facilitación de la integración en la comunidad. Véase Tim Aubry, Geoffrey Nelson y Sam Tsemberis, “Housing First for People with Severe Mental Illness Who Are Homeless: A Review of the Research and Findings From the At Home-Chez soi Demonstration Project”. *Canadian journal of psychiatry. Revue canadienne de psychiatrie*, vol. 60, no. 11 (2015): 469.

<sup>122</sup> Véase Sam Tsemberis, Housing First: Basic Tenets of the Definition Across Cultures, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, no. 2, 2012, pág. 170.

<sup>123</sup> Volker Busch-Geertsema, *Housing First Europe Final Report*. Bremen/Brussels: European Commission's DG for Employment, Social Affairs & Inclusion Programme, 2013, pág 60.

<sup>124</sup> Nicholas Pleace, The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? *European Journal of Homelessness*, vol. 2, no. 2, 2017, pág. 4-5.

El otro eje en donde pivota la estrategia PAAVO I fue la prevención del sinhogarismo, desde la premisa de que cualquier esfuerzo sostenible para reducir el sinhogarismo de larga duración debe ir acompañado de medidas para evitar que otros grupos en situación de riesgo o exclusión social -como jóvenes, expresidarios, personas en riesgo de desahucio, entre otros-, pasen a formar parte del colectivo en situación de sinhogarismo.

El Programa constituyó un cambio de paradigma en el modelo finlandés de cuidados para hacer frente al sinhogarismo, al pasar de un modelo de cuidados y atención tradicional tipo Staircase model, a un modelo de cuidados basado en los principios Housing First. A pesar de las limitaciones se trató de una estrategia eficiente, respaldada a través de una clara voluntad política y fondos suficientes para financiar el programa, que tuvo un marcado carácter intersectorial<sup>125</sup> y de gobernanza multinivel, con claros mecanismos de aplicación, con objetivos y metas cuantitativas bien definidas, y que contaba con instrumentos para su evaluación.

En 2012 se puso en marcha el *Programa para reducir el número de personas en situación de sinhogarismo de larga duración (2012-2015)*, PAAVO II, con el objetivo de eliminar el sinhogarismo de larga duración para 2015; reducir el sinhogarismo de larga duración haciendo más eficiente el uso del parque de vivienda social de alquiler; y reforzar las medidas de prevención del sinhogarismo<sup>126</sup>. En esta estrategia se puso énfasis en el desarrollo de alternativas de viviendas dispersas con apoyo de baja intensidad, con el objetivo de prevenir la estigmatización del colectivo, y se potenciaron los servicios preventivos. Uno de los retos de PAAVO II fue desarrollar programas enfocados en la rehabilitación por abusos de sustancias de las personas sin hogar y garantizar los servicios de apoyo flexibles adecuados y oportunos en las viviendas de apoyo dispersas por las ciudades. En particular, el reto consistía en garantizar una oferta suficiente de viviendas asequibles y construir itinerarios individuales de vivienda que sean efectivos<sup>127</sup>. Otro de los grandes desafíos fue la prevención del sinhogarismo. En efecto, PAAVO II buscó ampliar los servicios de atención y asesoramiento en materia de vivienda ya existentes. Para esto, las medidas de prevención del sinhogarismo en Finlandia apostaron fuertemente en los servicios de trabajo social en materia de vivienda, que incluyen varias formas de asesoramiento en vivienda, enfocados específicamente a la población institucionalizada (hospitales psiquiátricos y prisiones), en los jóvenes vulnerables y en los adultos y familias de ingresos bajos en riesgo de exclusión social principalmente por los altos costes de la vivienda. En esta esfera, ha sido muy importante la cooperación entre Estado, los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.

La estrategia también destacó por centrarse y visibilizar un tipo de sinhogarismo que, para ese entonces, no había sido del todo considerado en las estadísticas oficiales ni en

---

<sup>125</sup> Sobre el concepto de intersectorialidad véase, Nuria Cunill-Grau, La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual, *Gestión y política pública*, vol. 23, no. 1 (2014), págs. 5-46.

<sup>126</sup> Jari Karppinen y Peter Fredriksson, Pitkääikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012-2015, PAAVO II, LOPPURAPORTTI. Helsinki, MPÄRISTÖMINISTERIÖ, 2016, pág 4.

<sup>127</sup> Jari Karppinen y Peter Fredriksson, Pitkääikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012-2015, PAAVO II, LOPPURAPORTTI. Helsinki, MPÄRISTÖMINISTERIÖ, 2016, pág 5-6.

las tipologías desarrolladas para clasificar el sinhogarismo a nivel europeo: aquellas personas sin hogar que viven temporalmente con amigos y familiares<sup>128</sup>.

Con ella se consiguió disminuir en un 35% el sinhogarismo de larga duración en los municipios que participaron en el programa. Se asignaron más de 3.523 viviendas siendo 435 viviendas para jóvenes. Se contrataron más de 300 trabajadores de apoyo para personas sin hogar y cuatro de cada cinco personas que vivían en los servicios para personas sin hogar permanecieron en sus alojamientos. Finalmente, se consolidó el asesoramiento en materia de vivienda, atendiendo, en 2015, a más de 8.300 clientes en las ciudades del programa y evitando 668 desahucios<sup>129</sup>.

A partir del aprendizaje derivado de las dos estrategias nacionales para reducir el sinhogarismo de larga duración (PAAVO I y II) y las recomendaciones realizadas por los expertos internacionales encargados de la evaluación de las estrategias, el gobierno finlandés puso en marcha un nuevo programa denominado *Plan de Acción para Prevenir el Sinhogarismo en Finlandia AUNE* (2016-2019) con el objetivo de vincular más ampliamente el trabajo de lucha contra el sinhogarismo al trabajo de prevención de la exclusión social basado en los principios de Housing First, con la intención de seguir reduciendo el número de personas en situación de sinhogarismo. Para lograr este objetivo, se propuso reforzar la prevención del sinhogarismo y prevenir la recurrencia del sinhogarismo.

El plan contó con una financiación estimada de 78 millones de euros, de los cuales la parte destinada a inversión (construcción, adquisición y alquiler) fue de aproximadamente 54 millones de euros y la partida correspondiente a desarrollo y coordinación de servicios alcanzó los 24 millones de euros aproximadamente. Se enfocó en aquellas personas que recientemente se habían quedado sin hogar, las personas sin hogar de larga duración, personas que están en riesgo de pasar a una situación de sinhogarismo, como los jóvenes o las familias sobrecargadas de deudas o en riesgo de desahucios, jóvenes que abandonan el hogar de su infancia para llevar una vida independiente, personas con problemas de salud mental y en rehabilitación por abuso de sustancias, personas en transición de instituciones a una vida independiente, personas de servicios de asistencia posterior a la infancia y algunos de los jóvenes cuya asistencia posterior a la infancia finaliza cuando cumplen 21 años, solicitantes de asilo que han recibido un permiso de residencia pero no se han integrado en la sociedad, así como presos liberados sin hogar o presos en libertad condicional<sup>130</sup>.

Las medidas propuestas pretendieron renovar el sistema de servicios relacionados con la atención a las personas sin hogar para que esté más orientado al cliente, sea

---

<sup>128</sup>A fecha de 2019, hay 14 países de la Unión Europea que incluyen este tipo de sinhogarismo en sus definiciones. Sin embargo, sólo Dinamarca, Finlandia, España y Suecia son capaces de proporcionar datos sobre este colectivo. Véase Isabel Baptista y Eric Marlier. (2019), "Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies", European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, págs. 29-30.

<sup>129</sup> Para ver más detalles de los resultados de PAAVO II, véase Jari Karppinen y Peter Fredriksson, Pitkääikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012-2015, PAAVO II, LOPPURAPORTTI. Helsinki, MPÄRISTÖMINISTERIÖ, 2016.

<sup>130</sup> Finnish Government, *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019*. Helsinki, Ministry of the Environment, 2016, pág. 3.

preventivo y rentable<sup>131</sup>. En específico, las medidas se dividieron en 4 ejes: Medidas específicas para prevenir el sinhogarismo; medidas para prevenir la repetición del sinhogarismo; acuerdos entre el Estado y las ciudades y coordinación y desarrollo en conjunto a través de la cooperación entre el Estado, las ciudades, organizaciones y los proveedores de servicios<sup>132</sup>.

Se potenció en los proyectos la figura del experto por experiencia, los cuales participaron activamente en labores prácticas de orientación dirigidas a los clientes y la planificación estratégica. Además, varios proyectos organizaron cursos de formación para expertos por experiencia, los cuales también asistieron como ponentes a diversos eventos locales, nacionales e internacionales. Para 2019, había un total de 55 expertos por experiencias trabajando en las ciudades participantes del programa y en múltiples proyectos<sup>133</sup>.

Otro de los objetivos operativos relevantes del Plan AUNE fue integrar la lucha para erradicar el sinhogarismo en la lucha contra la exclusión social, basándose en el principio Housing First, que pasó a convertirse en un eje articulador de gran parte de la política social del país<sup>134</sup>.

Pese a los esfuerzos realizados, la evaluación del Plan puso en relieve que la aplicación del modelo Housing First se ve obstaculizada, por un lado, por la falta de servicios sociales y sanitarios de apoyo a la vivienda y la falta de viviendas asequibles en el área metropolitana y los grandes centros de población, y por otro, por la falta de consolidación del trabajo con personas sin hogar y la inadecuada identificación del riesgo de sinhogarismo en los municipios<sup>135</sup>. A raíz de este diagnóstico, se propuso una nueva estrategia con el objetivo de reducir todos los tipos de sinhogarismo a la mitad para el 2023 y erradicar el sinhogarismo para 2027.

El nuevo programa propone la cooperación activa los municipios que presentan mayores cifras de personas en situación de sinhogarismo, los proveedores de servicios y las organizaciones de la sociedad civil y pivota en tres ejes: 1) establecer como principio básico de trabajo con personas sin hogar el modelo Housing First, 2) la cooperación entre actores claves y entre municipios, y 3) la suscripción de acuerdos entre ciudades y Estado.

En esta nueva etapa, la responsabilidad en la materia se ha trasladado desde el Estado a los municipios, los cuales deben presentar planes de acción globales y holísticos, que tienen que incluir, como mínimo, el desarrollo y consolidación de los servicios sociales de bajo umbral, el número de viviendas para personas sin hogar que cuenta el municipio, una descripción de la red de cooperación para el trabajo con personas sin hogar

<sup>131</sup> Finnish Government, *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019*. Helsinki, Ministry of the Environment, 2016, págs. 3-4.

<sup>132</sup> Finnish Government, *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019*. Helsinki, Ministry of the Environment, 2016, págs. 11-12.

<sup>133</sup> En esta materia, destaca el proyecto Hima & Strada, el cual tuvo como objetivo formar como guía turístico a las personas en situación de sinhogarismo, abriendo toda una vía de participación y empoderamiento para las personas de este colectivo. Véase, Jari Karppinen, *Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn toimenpideohjelman (AUNE) loppuraportti*, Helsinki, MPÄRISTÖMINISTERIÖ, 2020, pág. 26.

<sup>134</sup> Guillem Fernández Evangelista, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Madrid, Fundación Foessa, 2018, pág. 113.

<sup>135</sup> Ympäristöministeriö, *Yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2023 mennessä*, Helsinki, 2019, pág. 2.

que exista en la zona, y la acciones de colaboración previstas con los departamentos municipales, proveedores de servicios y organizaciones, así como los servicios de asesoramiento financiero y el sistema penal. El plan también debe incluir una descripción de la situación en materia de vivienda de los grupos en riesgo de quedarse sin hogar y las medidas clave para mejorar cualquier área problemática. Este enfoque local no ha estado exento de críticas, ya que puede traer consecuencias contradictorias para la consecución del objetivo general propuesto por el programa, pudiendo existir un desarrollo desigual a nivel de servicios entre las ciudades participantes del programa<sup>136</sup>. A su vez, a diferencia de los anteriores planes, en el documento del nuevo programa, si bien da cuenta de la entrega de subvenciones para el desarrollo de los programas, no estipula cifras en materia de financiamiento.

### 3.2. Francia

El acceso a alojamiento constituye una política pública en Francia y dentro de ésta, hay una línea de acción dirigida a la lucha contra la vivienda inadecuada. Aunque hasta hace unos años la estrategia de reducción de la pobreza incluía un componente de vivienda, desde 2017 se ha introducido una estrategia específica dirigida a las personas sin hogar<sup>137</sup>. La lucha contra el sinhogarismo recae en el Ministerio de Transición Ecológica y Cohesión Territorial y se vincula a las políticas de lucha contra la pobreza, llevadas a cabo por el Ministerio de Cohesión Social.

En 2010 un estudio encargado por el Ministerio de Sanidad recomendaba la implementación del modelo Housing First en Francia, en parte fomentado por una ley nacional de 2007 que garantiza y hace exigible el derecho a la vivienda<sup>138</sup>. En 2011 los ministerios de Sanidad y Vivienda pusieron en marcha el *programa Un Chez Soi d'Abord* (Un hogar primero), desde la premisa de considerar la vivienda como un derecho fundamental y la puerta de entrada para facilitar la atención y la inclusión social<sup>139</sup>. Inició como proyecto piloto de 4 años en Marsella, Lille, Toulouse y París, y se ofrecía a las personas sin hogar en condiciones muy precarias y con graves problemas de salud mental acceso directo a un alojamiento estable, sin tener que pasar por un centro de alojamiento

<sup>136</sup> Juha Kaakinen y Saija Turunen, “Finnish but not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland”, *European Journal of Homelessness*, vol. 15, no. 3, 2021, pág. 82.

<sup>137</sup> LEGROS, Michel. European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion*, France, 2019.

<sup>138</sup> La Ley del Derecho exigible a la Vivienda, conocida como la ley DALO esta ley permite a los particulares hacer valer su derecho a la vivienda frente al Estado si viven en condiciones deficientes o si no pueden permitirse una vivienda adecuada, y en concreto, personas sin hogar, amenazadas de desahucio sin realojamiento, con alojamiento temporal, personas que viven en viviendas no habitables, precarias o peligrosas, y familias con hijos menores de edad que viven en viviendas no adecuadas. También va dirigida a las personas con situación de discapacidad o quienes viven con ellas. LOISON, M. The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France, *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007. A pesar de ello, la relatora especial de NNUU para el derecho a la Vivienda, en su informe de visita a este país, en 2019, mostraba cómo en la práctica este derecho no se garantiza, y mostraba su preocupación por la falta de recursos para las personas sin hogar. End of Mission Statement by The Special Rapporteur on the right to adequate housing presents her preliminary findings after her visit to the Republic of France, conducted on 2 – 11 April 2019.

<sup>139</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, <https://www.ecologie.gouv.fr/chez-soi-dabord>– accedido a 20-6-23.



temporal<sup>140</sup>. Una vez alojadas, las personas reciben apoyo diario por parte de un equipo médico y social multidisciplinar, flexible y con capacidad de dar respuesta a distintas necesidades y en el marco de un trabajo en red con un gran número de actores<sup>141</sup>. Para que la persona pueda permanecer en su domicilio se busca asegurar los recursos a largo plazo, facilitar el acceso a vivienda de bajo coste, permitir el traspaso del contrato de arrendamiento para que la persona pueda ser independiente, combatir el aislamiento facilitando los vínculos con la familia, los amigos, los grupos de autoayuda, etc. y facilitar el aprendizaje de las relaciones sociales normalizadas, no solo vinculados a los cuidados profesionales.

La elección de la persona se constituye como un elemento clave; se ofrece un apoyo muy individualizado en el que las personas organizan y seleccionan los servicios que desean utilizar a partir de un abanico amplio de posibilidades en el ámbito de la vivienda, empleo, salud, relaciones sociales y familiares, entre otros.

Este programa permitió alojar y apoyar a 353 personas y supuso un coste estimado de entre 14.000 y 15.000 euros anuales por beneficiario, inferior al coste habitual<sup>142</sup>. El 80% de los alojamientos eran del sector privado, gracias a la intermediación de alquileres. La satisfacción de las personas usuarias fue de 7,5 en una escala sobre 10<sup>143</sup>. La evaluación del programa concluyó que respondía de forma eficaz a las necesidades de la población sin hogar<sup>144</sup>, que era rentable<sup>145</sup> y que suponía un valor añadido en comparación con los servicios tradicionales<sup>146</sup>. Algunos de los aprendizajes más relevantes fueron la importancia de la continuidad del apoyo cualquiera que sea el itinerario residencial de la persona (salida del alojamiento, encarcelamiento, hospitalización, etc...), la multidisciplinariedad del equipo, el apoyo a domicilio, la oferta de amplia gama de servicios y el respeto a la elección de alojamiento y los servicios de apoyo<sup>147</sup>. La coordinación nacional, el compromiso del personal y el alto nivel de motivación de los

<sup>140</sup> El programa se inspiraba en el modelo original desarrollado por Pathways to Housing en New York y en el modelo canadiense.

<sup>141</sup> Durante el funcionamiento del programa, a lo largo de cinco años se hicieron 70000 visitas a domicilio por parte de profesionales organizados en 4 equipos, con una media de una visita por semana a cada inquilino. DIHAL, Delegación Interministerial para la Vivienda y el Acceso a la Vivienda, Francia. Un chez soi d'abord: Retour sur 6 années d'expérimentation [The Experimental Housing First – Programme Un chez soi d'abord – Main Results 2011-2015], Paris: DIHAL, 2017, disponible en <https://housingfirst.wp.tri.haus/assets/files/2016/04/un-chez-soi-dabord-retour-sur-6-ann%C3%A9es-dexp%C3%A9rimentation.pdf>.

<sup>142</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/chez-soi-dabord>.

<sup>143</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. The experimental program « Un chez-soi d'abord » Housing first main results - 2011 / 2015, april 2016, <https://housingfirst.wp.tri.haus/assets/files/2016/04/un-chez-soi-dabord-EN.pdf>.

<sup>144</sup> LOUBIÈRE, Sandrine, ET AL., Housing First for homeless people with severe mental illness: extended 4-year follow-up and analysis of recovery and housing stability from the randomized Un Chez Soi d'Abord trial. *Epidemiol Psychiatr Sci.* 2022 Feb 7;3;14.

<sup>145</sup> LEMOINE, C., ET AL (2019): Cost-effectiveness analysis of the Un Chez Soi d'Abord randomized controlled trial: a Markov model. *European Journal of Public Health*, 29 (4), 2019, 148-187.

<sup>146</sup> ESTACAHANDY, Pascale , AGHA, Ayda, ROEBUCK, Maryann. Fidelity Study of the “Un chez-soi d'abord” Housing First Programmes in France; *European Journal of Homelessness* \_ Volume 12, No. 3, pp. 155-177.

<sup>147</sup> DIHAL, Un chez soi d'abord: *Retour sur 6 années d'expérimentation [The Experimental Housing First – Programme Un chez soi d'abord – Main Results 2011-2015]*, Paris: DIHAL, 2017. Available at: <https://housingfirsteurope.eu/research/un-chez-soi-dabord-retour-sur-6-annees-dexperimentation>.

distintos actores también fueron factores claves del éxito del programa<sup>148</sup>. Entre los principales desafíos detectados estaban el acceso a alojamiento asequible, que seguía siendo muy insuficiente, la necesidad de apoyo al empleo y la cooperación con el sector de vivienda social.

Los resultados exitosos de Un Chez soi d'abord determinaron la aprobación en 2017 de la estrategia *Logement d'abord*, con un primer *Plan quinquenal nacional de Housing First y lucha contra el sinhogarismo (2018-2022)*<sup>149</sup>, que implicaba una propuesta de reforma estructural del acceso a la vivienda con el objetivo de reducir el número de personas sin hogar. Se trataba de pasar de una respuesta de emergencia basada en un alojamiento temporal, con largas listas de espera, a un acceso directo a la vivienda con un apoyo social adaptado a las necesidades de las personas. Este plan implicaba la implementación del modelo Housing First en 23 proyectos piloto<sup>150</sup> y permitió a 440.000 personas sin hogar acceder a un alojamiento permanente<sup>151</sup>.

La estrategia "*Logement d'abord*" ha sido implementada en varias ciudades, como París, Nantes, Lyon, Grenoble y Lille. El modelo de París ha sido adoptado como modelo en otras ciudades de Francia y Europa. El plan quinquenal se ejecuta a través de la Delegación Interministerial para la Vivienda y el Acceso a la Vivienda (DIHAL). Esta entidad a su vez impulsó la creación del Club de Zonas de Aplicación Acelerada, a partir de los 23 proyectos piloto, para facilitar el intercambio de ideas, herramientas y buenas prácticas entre las zonas. A nivel territorial (departamentos, ciudades...), se busca el compromiso y coordinación de distintos actores, entre ellos, el Estado, autoridades locales, proveedores de alojamiento y vivienda y todos sus interlocutores sanitarios y sociales<sup>152</sup>.

A partir de este primer plan, Housing First se planteaba no como un programa más para abordar la situación del sinhogarismo sino como un *cambio de paradigma para todo el sistema*, para lo cual se estableció un marco estratégico propio, unos objetivos, recursos, así como los elementos necesarios para la apropiación de la estrategia por parte de los distintos agentes. Con esta estrategia se amplían las personas destinatarias: personas sin hogar que duermen en la calle; en albergues o alojamientos temporales;

<sup>148</sup> ESTACAHANDY, Pascale, AGHA, Ayda, ROEBUCK, Maryann. Fidelity Study of the “Un chez-soi d’abord” Housing First Programmes in France; *European Journal of Homelessness* \_ Volume 12, No. 3, pp. 155-177.

<sup>149</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Plan quinquennal pour le Logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme ( Plan quinquenal para la vivienda primero y la lucha contra el sinhogarismo 2018-2022), disponible en [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/07/plan\\_lda\\_vf.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/07/plan_lda_vf.pdf).

<sup>150</sup> Uno de los proyectos piloto se implementó en la ciudad de Lyon, con el proyecto Proyecto Home Silk Road como proyecto de ciudad integradora que permita el acceso de personas vulnerables a una vivienda asequible y participar plenamente en la sociedad (véase Anexo 2). Urban Innovative Actions, <https://uia-initiative.eu/en/news/home-silk-road-and-housing-first-metropole-lyon>.

<sup>151</sup> Algunos de los resultados de las acciones implementadas durante este primer plan quinquenal son: 440.000 personas sin hogar han accedido a una vivienda entre 2018 y 2022; incremento de las asignaciones de vivienda social para personas sin hogar de un 43% respecto a 2013-2017; aumento del 67% de hogares protegidos y personas sin hogar en el total de asignaciones de vivienda social (respecto a 2017); creación de 40.000 nuevas plazas de intermediación de alquiler privado creadas lo que supone un aumento del 118% del parque financiado respecto a 2017 e incremento del 50% de nuevas plazas en pensiones de familia.

<sup>152</sup> Actualmente 44 autoridades locales se han comprometido a acelerar la aplicación del plan "Housing First".



personas en riesgo de quedarse sin hogar al salir de una institución; que se alojan temporalmente con familiares o amigos por falta de alternativas; que viven en viviendas improvisadas o con riesgo inmediato de quedarse sin hogar. Por tanto, difiere de otros modelos de Housing First, menos flexibles y dirigidos exclusivamente a personas sin hogar con necesidades de apoyo complejas.

Una de las prioridades es el aumento de oferta de viviendas accesibles y asequibles, ya que parte de la base de que, si no hay vivienda disponible, Housing First “no es más que un eslogan”<sup>153</sup>. La estrategia no suprime los albergues de emergencia (lo que supone que en este momento siguen coexistiendo modelos muy diferentes en los programas de emergencia social y servicios de alojamiento de invierno), pero estos quedan relegados a una respuesta inmediata a situaciones de desamparo<sup>154</sup>. Al mismo tiempo se trataba de transformar establecimientos sociales en viviendas ordinarias, y para las personas con mayores dificultades, desarrollar soluciones habitacionales a largo plazo en pensiones de familia y viviendas sociales<sup>155</sup>.

La experiencia francesa mostró que uno de los factores de éxito de la implementación de este modelo depende de la reorganización de los mecanismos de acceso a la vivienda para las personas sin hogar. Esto requiere aumentar el conocimiento de la situación del sinhogarismo, movilizar datos y estadísticas, revisar los procedimientos de solicitud y asignación de vivienda, y prevenir la interrupción de la falta de vivienda por desahucios o por desinstitucionalización<sup>156</sup>. También la importancia de la prevención, tanto en materia de prevención de los desahucios como el trabajo con personas que salen de las instituciones (como por ejemplo hospitales o centros penitenciarios). En este sentido, la estrategia contempla acciones dirigidas a prevenir la exclusión extrema prestando atención a los jóvenes a cargo del sistema de protección de la infancia, a los jóvenes a cargo del sistema judicial de protección de la juventud, a las personas que salen de la detención y a las víctimas de la violencia.

El apoyo personalizado a las personas sin hogar implica un cambio profundo de las prácticas de los centros de acogida y de los profesionales. El objetivo debe ser configurar plataformas capaces de ofrecer servicios de apoyo, flexibles y adaptados a las necesidades, pero a la vez, capaces de implicar tanto a las personas en situación de sinhogarismo, el apoyo entre iguales, y la movilización de la comunidad<sup>157</sup>. Para ello, la estrategia se acompañó de un apoyo para un cambio en la cultura y la práctica profesionales, con la creación de una plataforma de agentes de "Housing First", comunicaciones, actos, etc.; fortalecimiento de la evaluación, el conocimiento y la comprensión mediante la recopilación de datos y la formación, incluyendo el desarrollo

---

<sup>153</sup> LEGROS, Michel (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion, France*, 2019, p. 11.

<sup>154</sup> Se establecía el objetivo de que al cabo de cinco años, los refugios de emergencia debían reducirse en 20.000 plazas.

<sup>155</sup> LEGROS, M (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion*, France, 2019,

<sup>156</sup> LEGROS, M (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion*, France, 2019.

<sup>157</sup> LEGROS, M (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion, France*, 2019.

de un Diploma Universitario de Housing First, en colaboración con la Universidad de Lyon<sup>158</sup> y l'Orspere-Samdarra, iniciativa pionera en Europa.

Por último, se acompañó de un plan de seguimiento y evaluación, basado en la eficacia de la medida, la pertinencia, el rendimiento y la eficiencia, y la calidad y respeto de los derechos de las personas usuarias, a partir de 17 indicadores de evaluación y 29 de seguimiento<sup>159</sup>. Estos indicadores específicos de Housing First complementan el seguimiento anual de los objetivos de reducción del número de personas sin hogar.

A partir de los resultados del primer plan quinquenal, en 2023 se ha puesto en marcha *Logement d'abord 2* con una dotación adicional de 160 millones de euros de aquí a 2027. Asimismo, se reforzará la ayuda a la gestión de alquiler social para mejorar la atención y el seguimiento de las personas que viven en viviendas sociales (familias monoparentales, trabajadores precarios, jóvenes trabajadores, etc.) y continuará el trabajo de 26 equipos móviles de prevención de desahucios<sup>160</sup>.

Junto al programa quinquenal también se han puesto en marcha otras iniciativas conjunta con actores clave en la gestión de vivienda social que combinan la provisión de vivienda y servicios de apoyo, como el programa "10.000 Logements accompagnés" (10.000 viviendas con apoyo) que inició en 2014 y actualmente se encuentra en su sexta edición<sup>161</sup> y cuyo objetivo es apoyar a los hogares con dificultades económicas y sociales para que puedan acceder a una vivienda permanente y mantenerla<sup>162</sup>.

De la mano de estas estrategias y otras medidas legales, Francia ha tratado de establecer una política pública de acceso a la vivienda que pretende aportar soluciones operativas rápidas y eficaces a las personas sin hogar, pero también a las que están alojadas de forma inadecuada, garantizando el alojamiento para personas prioritarias, aumentando la oferta de viviendas muy sociales, y movilizándolo el parque privado de vivienda para fines sociales. Sin embargo, durante estos últimos años también se han venido promoviendo leyes y políticas que ponen en cuestionamiento estas políticas<sup>163</sup>, y que en muchos casos han implicado poco avance en la cuestión de la infravivienda y sinhogarismo<sup>164</sup>, algo que también ha sido manifestado desde Naciones Unidas<sup>165</sup>.

<sup>158</sup> Para más información, <https://www.univ-lyon2.fr/du-logement>.

<sup>159</sup> LEGROS, Michel (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion, France*, 2019.

<sup>160</sup> GOUVERNEMENT DE FRANCE, <https://www.gouvernement.fr/lancement-du-deuxieme-plan-quinquennal-pour-le-logement-d-abord-2023-2027-agir-prevenir-construire>.

<sup>161</sup> Es gestionado por el Ministerio de Cohesión Territorial y la confederación de proveedores de vivienda social Union Sociale pour l'Habitat.

<sup>162</sup> HOUSING EUROPE OBSERVATORY, Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers. Research briefing, vol 4, 2018.

<sup>163</sup> En los últimos años, sin embargo, se han adoptado algunas medidas, como la Ley de Evolución de la Vivienda y Urbanización Digital (la Ley Elan) que pone en cuestionamiento el modelo de vivienda social francés, al promover la venta de apartamentos sociales, crear un alquiler de movilidad de corta duración o derogar la obligatoriedad de las limitaciones en los precios del alquiler (véase <https://www.elsaltodiario.com/francia/macron-pone-jaque-modelo-vivienda-social-francia>).

<sup>164</sup> LEGROS, Michel (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion, France*, 2019.

<sup>165</sup> El Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, y el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, Balakrishnan Rajagopal, han expresado en una carta al Gobierno francés su preocupación por un proyecto de ley en 2023 que endurece las penas por ocupación ilegal de viviendas y edificios comerciales. Housing Right Watch, disponible en

En la práctica, la aplicación del plan Housing First tiene algunas debilidades, como han mostrado diferentes informes<sup>166</sup> y el estudio encargado por la European Social Policy Network (ESPN) en 2019 que muestra limitaciones importantes en el ámbito de los actores, de la gestión integral del plan y de la financiación<sup>167</sup>.

### 3.3. Portugal

En 2009 Portugal y a partir de un proceso participativo<sup>168</sup>, aprobó la *Estrategia nacional para la integración de las personas sin hogar: Prevención, Intervención y Seguimiento 2009-2015 (ENIPSSA)*<sup>169</sup>, considerando que la falta de vivienda debe ser analizada desde enfoques integrales y es consecuencia de la interrelación de causas individuales, organizativos y estructurales. El objetivo era generar la creación de condiciones que garantizaran la promoción de la autonomía de las personas sin hogar, a través de la movilización de todos los recursos disponibles en función del diagnóstico y las necesidades individuales, con vistas al pleno ejercicio de la ciudadanía. Las ciudades prioritarias de intervención fueron Braga, Oporto, Aveiro, Coimbra, Lisboa, Setúbal y Faro. La estrategia contribuyó al desarrollo de una definición común del *sinhogarismo* y promovió una mejor coordinación entre los servicios<sup>170</sup>.

La ENIPSSA está coordinada por el Instituto de la Seguridad Social, y se implementa a través de planes de acción bianuales elaborados por un grupo interinstitucional compuesto por organizaciones públicas y privadas sin ánimo de lucro<sup>171</sup>. A nivel local, los gobiernos municipales, regionales y las ONGs se coordinan a través de los Centros de Planificación e Intervención para Personas sin Hogar (NPISA).

La evaluación de esta primera estrategia destacaba la contribución a la reflexión sobre esta temática como un laboratorio social, la implicación de varios actores en su aplicación y seguimiento y la importancia de los servicios de proximidad. También se señaló la necesidad de dar más importancia a la prevención, así como integrar mecanismos para la formación para el empleo y alternativas para la generación de ingresos.

<https://www.housingrightswatch.org/news/un-experts-express-concern-france-over-proposed-anti-squatting-law>.

<sup>166</sup> HOUARD, Noémie, The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver 'Housing First': Continuum or Clean Break? *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011, pp. 83-98.

<sup>167</sup> LEGROS, Michel (2019). European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion, France, 2019*. El informe cita por ejemplo el informe de la Fundación Abbé Pierre de 2019, las conclusiones del grupo de trabajo sobre alojamiento de emergencia de 2019, entre otros.

<sup>168</sup> Para la elaboración de la estrategia se estableció un proceso participativo, que permitió la implicación de numerosas organizaciones y autoridades locales, a través de un cuestionario, y un número significativo de entrevistas a personas sin hogar para contar con sus opiniones.

<sup>169</sup> REPÚBLICA PORTUGUESA. Estrategia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015 (ENIPSSA). Véase <https://www.enipssa.pt/enipssa>.

<sup>170</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Misión a PortugalA/HRC/34/51/Add.2, 2017.

<sup>171</sup> Grupo para la aplicación y evaluación de la estrategia (GIMAE).

La *Segunda estrategia portuguesa para la integración de las personas sin hogar 2017-2023* (ENIPSSA)<sup>172</sup>, se aprobó en 2017 y establecía un vínculo entre el sinhogarismo y las políticas de vivienda. Así establece que las personas no deben permanecer en alojamientos temporales durante largos periodos y que deben buscarse soluciones de vivienda permanente, promoviendo soluciones basadas en la vivienda permanente basadas en el *enfoque Housing First* y otros programas *Housing Led*. El modelo de intervención que se definía trataba de mejorar la prevención del sinhogarismo, con una intervención centrada en la persona, la familia y la comunidad.

La estrategia parte de una amplia lista de principios, destacando el enfoque centrado en los derechos humanos y la realización de la dignidad de la persona; la promoción de la no discriminación e igualdad y la garantía de una intervención de calidad centrada en la persona salvaguardando su intimidad, su empoderamiento y participación proactiva, y la educación y movilización de la comunidad. Al mismo tiempo se reconoce la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno del sinhogarismo que requiere un conocimiento actualizado, así como el reconocimiento de las especificidades de los diversos grupos que componen las personas en situación de sinhogarismo y en particular las de las mujeres y hombres.

A partir de estos principios se definen tres ejes de intervención centrados en el conocimiento, información, sensibilización y educación; la promoción de la integración de las personas sin hogar, proporcionando soluciones de alojamiento permanente, fomentando mecanismos de participación, y fomentar la implicación y coordinación de distintos actores, el seguimiento y la evaluación. Para mejorar la calidad de los servicios se establece un objetivo dirigido al estudio de las situaciones de escasez y precariedad de la vivienda, la promoción del acceso a la vivienda y la priorización del alojamiento permanente en viviendas individualizadas (*Housing First* u otros modelos). Asimismo, se recoge la garantía de no desinstitucionalizar a nadie sin que se hayan establecido medidas y apoyo para garantizar un lugar adecuado para vivir. Para ello se establecen distintas acciones que van desde la identificación de procedimientos/circuitos al alta hospitalaria para personas en situación de riesgo, creación de bolsas locales de alojamiento para estas situaciones de desinstitucionalización a la ampliación de financiación para la puesta en marcha de proyectos de *Housing First* dispersos en la comunidad.

La estrategia como tal no supone una apuesta clara en la implementación del modelo *Housing First*<sup>173</sup>, pero sí supone un compromiso de promover el acceso de las personas sin hogar a un alojamiento permanente y establece por primera vez un vínculo claro entre las políticas relativas a las personas sin hogar y las políticas de vivienda<sup>174</sup>.

En los últimos años y ante la preocupación por el aumento de personas con dificultades de acceso a la vivienda, los enfoques basados en facilitar el acceso a la

<sup>172</sup> REPUBLICA PORTUGUESA. Estrategia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023), Resolución 107/2017 del Consejo de Ministros. Diário da República, 1.ª série — N.º 142 — 25 de julho de 2017. Más información de la estrategia disponible en <https://www.enipssa.pt/enipssa>.

<sup>173</sup> Así, aunque incorpora herramientas para la evaluación, no incluye sin embargo ningún indicador en materia de vivienda. También un informe de FEANTSA en 2017 señalaba que unos años después de la estrategia para las personas sin hogar adoptada en 2017 ésta aún no había sido implementada y que una gran parte de los servicios existentes no pueden considerarse orientados a la vivienda.

<sup>174</sup> PERISTA, Pedro, European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion. Portugal*, 2019.

vivienda para las personas sin hogar también se han visto impulsado con las políticas de vivienda implementadas en el país<sup>175</sup>. En 2018 se adoptó una "Nueva generación de políticas de vivienda"<sup>176</sup> para la garantía de acceso a una vivienda adecuada<sup>177</sup>. Dentro de sus objetivos se establecen instrumentos específicos para abordar la situación de las personas sin hogar. Así, *Direito 1- Programa de apoyo para el acceso a la vivienda*<sup>178</sup>, para la promoción de soluciones habitacionales para personas que viven en condiciones indignas de vivienda y que no tienen capacidad financiera para asumir el coste de acceso a una vivienda adecuada, o *Porta de Entrada*, que prevé el alojamiento urgente para personas que se ven privadas de la vivienda, temporal o permanentemente, o que corren el riesgo inminente de encontrarse en esta situación<sup>179</sup>.

La nueva política de vivienda recoge la garantía de una respuesta a los hogares con situación de grave privación de vivienda, aumentando del 2% al 5% la proporción de viviendas de ayuda pública. Algunas de los programas dirigidos a la prevención establecen medidas de protección del desahucio a los inquilinos de 65 o más años, o con un nivel avanzado de discapacidad, que hayan vivido en la vivienda durante al menos 15 años. Otra medida se dirige a crear un fondo de emergencia social para hogares en riesgo de quedarse sin hogar que gestionan los municipios mediante el pago de parte del gasto mensual de vivienda.

A partir de este marco desde el gobierno se vienen firmando diferentes programas para financiar soluciones de alojamiento para personas en situación de sin hogar desde un enfoque personalizado, que promueva su autonomía e inserción social. Para ello a lo largo del año se lanzan distintas convocatorias<sup>180</sup> y los acuerdos se firman entre el

---

<sup>175</sup> En febrero 2023 el gobierno portugués ha adoptado un plan de choque contra la crisis de vivienda en el país, con un papel central del Estado, beneficios fiscales, limitaciones a los pisos turísticos y el fin de los visados de oro para inversión inmobiliaria. Se contemplan medidas para aumentar la oferta de vivienda, y apoyo del pago de hipotecas y alquileres, entre otros.

<sup>176</sup> REPUBLICA PORTUGUESA. Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, disponible en <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>.

<sup>177</sup> La estrategia establece como objetivos 1) Dar respuesta a las familias con graves carencias de vivienda; 2) Garantizar el acceso a la vivienda a todos aquellos que no tienen respuesta a través del mercado; 3) Crear las condiciones para que la rehabilitación sea la principal forma de intervención en la construcción y el desarrollo urbano y 4) Fomento de la inclusión social y territorial y de las oportunidades de elección de vivienda.

<sup>178</sup> REPUBLICA PORTUGUESA. Portal de Habitação, véase <https://www.portaldahabitacao.pt/1.%C2%BA-direito>.

<sup>179</sup> Corresponde al municipio y/o a la comunidad autónoma recabar la información necesaria sobre la caracterización de las personas y hogares afectados y sus situaciones habitacionales previas, así como proponer al Instituto de Vivienda y Rehabilitación Urbana, (IHRU, I. P) las soluciones habitacionales para cada caso.

<sup>180</sup> Véase por ej. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=governo-lanca-programa-para-600-vagas-em-housing-first-e-apartamentos-partilhados>.



Instituto de la Seguridad Social, el Instituto de la Vivienda y las asociaciones encargadas de ejecutar los proyectos<sup>181</sup>, estableciéndose requisitos de acceso y participación<sup>182</sup>.

Portugal está implementado dos modelos de intervención para el acceso a vivienda independiente: Housing First, y el modelo de Pisos Compartidos (Apartamento partilhado). A través de los programas Housing First se facilita a la persona sin hogar una vivienda permanente e individualizada, apoyada por un conjunto diversificado de servicios de apoyo social, en estrecha relación con otros recursos comunitarios y con servicios de apoyo, con el fin de promover la integración social y la autonomía. En este caso se considera un usuario por vivienda, pudiendo ser ocupada por una pareja, o excepcionalmente, por un máximo de dos personas conviviendo, previa valoración<sup>183</sup>. Por otro lado, el acceso a apartamentos o *Pisos compartidos* pretende garantizar a la persona sin hogar un alojamiento de carácter transitorio y temporal (se establece un máximo de seis meses pudiendo renovarse una vez), apoyado por un conjunto de servicios diversificados de apoyo social, en estrecha conexión con otros recursos comunitarios y con apoyo técnico adecuado, para promover la integración social y la autonomía. En este caso, la capacidad oscila entre un mínimo de dos personas y un máximo de cinco. Esta respuesta está siendo relevante para determinados grupos de la población sin hogar como las personas LGBTIQ+ y la población migrante, ya sean solicitantes o beneficiarios de protección internacional o migrantes económicos<sup>184</sup>.

La Ordenanza que regula las condiciones de participación en estos programas establece que la elección del modelo de intervención más adecuado tendrá en cuenta las necesidades específicas y la experiencia individual de la persona en situación de sinhogarismo y se tendrá en cuenta de manera especial la identidad, la expresión de género y las características sexuales de la persona, para lo cual se contempla la posibilidad de crear estructuras de acogida adecuadas para las personas LGBTIQ+<sup>185</sup>.

Con el enfoque integral de prevención e integración, que persigue la estrategia, otra medida impulsada han sido las *Comunidades de inserción*, programas de inserción

---

<sup>181</sup> Así, desde noviembre de 2020 se han firmado más de 17 programas para apoyar proyectos de Housing First y Pisos compartidos en distintas ciudades como Lisboa (con la Asociación Gaivotas da Torre), Oporto ( con la Agencia Piaget para el Desarrollo (APDES), en Vila Nova de Gaia, y los otros dos para pisos compartidos, con la Cruz Roja Portuguesa de Vila Nova de Gaia y con la Asociación para el Desarrollo Integrado de Matosinhos; en el Algarve tres protocolos de pisos compartidos con las asociaciones G.A.T.O. de Loulé y MAPS de Portimão y Faro y un protocolo de "Housing First" con la asociación G.A.T.O. de Loulé (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=protocolos-que-garantem-respostas-de-alojamento-ja-abrangem-291-pessoas>).

<sup>182</sup> Se establece la preferencia de que sean entidades que formen parte de los Centros de Planificación e Intervención para Personas sin Hogar (NPISA) ya constituidos, para lo cual deben presentar el Modelo de gestión (que comprende el circuito de derivación y gestión de procesos) definido de forma conjunta por las organizaciones que acompañan a las personas sin hogar. Fuera de los NPISA también pueden presentarse solicitudes siempre que se garantice la articulación con la Red Social, así como la adopción del modelo de intervención recomendado por la ENIPSSA. Las condiciones de acceso a la participación en estos programas están definidas en la ordenanza nº 151/2021 de 16 de julio, del Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social.

[https://www.seg-social.pt/documents/10152/19744977/Portaria+151\\_2021\\_condi%C3%A7%C3%B5es+de+acesso\\_protocolos+housing+first+e+apartamento+partilhado/330d4240-bbef-4702-9e89-5a61324ea125](https://www.seg-social.pt/documents/10152/19744977/Portaria+151_2021_condi%C3%A7%C3%B5es+de+acesso_protocolos+housing+first+e+apartamento+partilhado/330d4240-bbef-4702-9e89-5a61324ea125).

<sup>183</sup> REPUBLICA DE PORTUGAL, Portaria 151/2021, art. 4.

<sup>184</sup> REPUBLICA DE PORTUGAL, Portaria 151/2021, art. 5.

<sup>185</sup> REPUBLICA DE PORTUGAL. Portaria 151/2021, art. 6.

comunitaria, dirigida a colectivos específicos de personas en situación de exclusión, marginación o vulnerabilidad social, con el objetivo de proporcionar una mejora de sus condiciones de vida y bienestar, a través de una intervención personalizada y sistemática, que facilite la adquisición o refuerzo de competencias personales, sociales y profesionales, promoviendo competencias profesionales, y la inclusión social<sup>186</sup>. Se trata de soluciones de alojamiento flexible, materializada a través de un conjunto de unidades funcionales autónomas, que pueden tener una administración común de servicios compartidos, contando con el apoyo de los ayuntamientos, como socios de las entidades ejecutoras y del propio Estado.

Portugal muestra como factor de éxito la importancia de la implicación y coordinación de distintos actores y el papel de las municipalidades a nivel local, en apoyo a políticas efectivas de vivienda. Actualmente se ha creado una red nacional, en apoyo del enfoque Housing First, donde participan organizaciones sociales y ayuntamientos de diferentes ciudades de todo el país que están ejecutando o pretenden poner en marcha proyectos en sus territorios. Esta red se reúne de forma periódica para compartir información, planificar proyectos y definir estrategias<sup>187</sup>.

A nivel municipal ha sido muy destacada la experiencia de *Lisboa*, que, a partir de la Primera Estrategia para las personas sin hogar de 2009-2015 ha ido desarrollando programas significativos a nivel municipal. En 2009 *Casas Primeiro*, fue el primer programa con enfoque Housing First implementado en el país, y se puso en marcha como un proyecto piloto de dos años con la idea de extraer aprendizajes que pudieran escalarlo a otros lugares<sup>188</sup>. El programa se dirige a personas sin hogar con problemas graves de salud mental, o adicciones y se prioriza a las personas que viven en la calle, las que tienen una larga trayectoria y las mujeres, y pretende vincular los recursos comunitarios, facilitar las relaciones de vecindad y apoyar proyectos y actividades para que las personas puedan involucrarse y participar en la comunidad<sup>189</sup>. Las personas son alojadas en apartamentos independientes, permanentes y diseminados que se alquilan a través del mercado privado de la vivienda. El programa firma los contratos directamente con los propietarios y subarrenda los pisos a los participantes en el programa. Los participantes aportan el 30% de sus ingresos mensuales para alquiler, y la proporción restante la cubre el programa. A través de un equipo compuesto por cinco profesionales, se prestan los servicios de apoyo, de forma similar al modelo de gestión intensiva de casos, centrado en el mantenimiento de la vivienda, la recuperación y la comunidad. Los servicios incluyen una combinación de apoyo individualizado, según las necesidades y preferencias de las personas, apoyo

<sup>186</sup> REPUBLICA DE PORTUGAL. Portaria n.º 324/2021, de 29 de diciembre, Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social.

<sup>187</sup> DUARTE, Teresa Y ALMAS, Inés Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal, Homelessness as unfairness, 113-119.

<sup>188</sup> El programa Casas Primeiro se dirigía a 50 personas sin hogar cronicadas y con enfermedad mental grave (80% se le ha diagnosticado esquizofrenia), a menudo combinada con el abuso de sustancias. Actualmente cuenta con 46 apartamentos alquilados repartidos en 20 distritos de la ciudad. El coste medio del alquiler es de 400 euros, y oscila entre 250 y 550 euros. Estos servicios se prestan en las viviendas, con al menos una visita semanal, y en la comunidad, para apoyar a las personas que participan en el acceso a los servicios del sistema público de recursos y actividades de la comunidad. Hay también una parte de trabajo en equipo de los profesionales con las y los participantes (de 1-10). Se ofrecen servicios de guardia 24 horas al día, 7 días a la semana.

<sup>189</sup> ORNELAS, José. et al. Housing First: An Ecological Approach to Promoting Community Integration *European Journal of Homelessness*, Volume 8, No. 1, August 2014, pp. 29-56.

entre iguales, y reuniones semanales de grupos de ayuda mutua<sup>190</sup>. Desde un enfoque centrado en la recuperación e integración en la comunidad, se trabaja con los participantes para abordar sus necesidades e intereses en mantenimiento y gestión de la vivienda, cuestiones jurídicas, acceso a servicios sanitarios, prestaciones sociales, ingresos, empleo, educación, actividades comunitarias, o relaciones sociales y vecinales<sup>191</sup>.

Con la lógica de la estrategia de fomentar la colaboración entre distintos actores se diseñó en colaboración con una organización sin ánimo de lucro, AEIPS<sup>192</sup>, y un Instituto Universitario, ISPA. Los resultados positivos de su evaluación demostraron su eficacia rentabilidad y viabilidad en el contexto nacional y en general, una mejora en la salud, el bienestar y la integración social de las personas<sup>193</sup>.

Un aspecto importante de la aplicación de este modelo es el trabajo de inclusión en la comunidad, promoviendo el acceso a servicios y recursos existentes (salud, servicios sociales, ocio, comercios...). Asimismo, se apuesta porque las viviendas estén en distintas zonas de la ciudad para evitar la formación de guetos y fomentar el contacto comunitario<sup>194</sup>.

Actualmente, Lisboa cuenta con 8 proyectos, con un total de 340 viviendas para personas sin hogar con problemas de salud mental, abuso de sustancias y otras problemáticas. Aunque Housing First no forma parte de la estrategia nacional desempeña un papel importante en la estrategia municipal de Lisboa, y de hecho la gran mayoría de los proyectos con este enfoque están en esta ciudad (80%) pese a los grandes problemas que tiene por el aumento de los precios de alquiler en el mercado privado.<sup>195</sup>

### 3.4. Irlanda

La estrategia “Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness (2016-2021)” tuvo un marcado enfoque en aumentar la oferta de vivienda, con el objetivo de ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades en materia de vivienda, como también para mantener la tenencia y ofrecer opciones adecuadas de alojamiento alternativo, especialmente a las familias que se encuentra en un alojamiento de emergencia. La estrategia pivota en 5 pilares de acción, a saber: Abordar el problema del sinhogarismo; Acelerar la vivienda social; Construir más viviendas; Mejorar el sector del alquiler; Utilizar las viviendas existentes. Estos pilares se interrelacionan y conllevan

<sup>190</sup>Estos servicios se prestan en las viviendas, con al menos una visita semanal, y en la comunidad, para apoyar a las personas que participan en el acceso a los servicios del sistema público de recursos y actividades de la comunidad. En este punto, difiere de otros lugares, donde este tipo de encuentros grupales es optativo. Así, en Glasgow se establece como un servicio opcional, que la mayoría de los participantes no han querido usar. Las actividades grupales y los encuentros grupales también se ofrecen en Ámsterdam. BUSCH-GEERTSEMA, V. Housing First Europe Final Report, Brussels, 2013.

<sup>191</sup> ORNELAS, José et al, 2014. Housing First: An Ecological Approach to Promoting Community Integration *European Journal of Homelessness*, Volume 8, No. 1, August 2014, pp. 29-56.

<sup>192</sup> <http://www.aeips.pt/>.

<sup>193</sup> Es también importante señalar como en otros programas Housing First, que esta mejora no puede afirmarse en todos los casos.

<sup>194</sup>Ciudades Educadoras. Housing First Lisboa. [https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2021/09/Experiencia-destacada\\_41-Lisboa\\_esp.pdf](https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2021/09/Experiencia-destacada_41-Lisboa_esp.pdf)

<sup>195</sup> PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel Y KNUTAGÅRD, Marcus. Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity, Housing First Europe Hub, 2019.

objetivos y plazos delimitados de ejecución que involucran a una serie de departamentos gubernamentales, autoridades locales y otros organismos. Para supervisar la correcta implementación y desarrollo del plan se creó un mecanismo de gobernanza liderado por el Cabinet Committee on Housing y compuesto por diversas entidades gubernamentales.

En el plan Rebuilding Ireland no existe un compromiso de erradicar el sinhogarismo y se establece una serie de acciones ad hoc dirigidas a conseguir el objetivo de “aportar soluciones tempranas para hacer frente al inaceptable nivel de familias en alojamientos de emergencia; prestar apoyo interinstitucional a las personas que actualmente se encuentran en una situación de sinhogarismo, haciendo especial hincapié en minimizar la incidencia de las personas en situación de calle; y mejorar las ayudas estatales para mantener a las personas en sus propios hogares”<sup>196</sup>. En términos prácticos, esto significó reducir el uso de alojamientos de emergencia/temporales, implementar intervenciones específicas para reducir el sinhogarismo familiar y mejorar la prevención, al tiempo de avanzar en la adopción de servicios Housing Led y de Housing First. Estas metas se enmarcaban en un objetivo más amplio de aumentar la oferta de vivienda asequible, también en relación con la lucha contra el sinhogarismo<sup>197</sup>.

Cabe destacar la visión sobre la vivienda que se encuentra en el seno de la estrategia. Según el Plan, la vivienda es una “necesidad humana y social básica”<sup>198</sup>, en desmedro de su consideración como un derecho humano o fundamental. De hecho, esta visión fue reafirmada en el informe “Statement of Strategy 2016-2019”, en donde se identificó la cuestión del acceso a la vivienda y el impacto de la crisis de la vivienda en segmentos particulares como “los aspectos más pertinentes del negocio a los que se aplican los derechos humanos y las consideraciones de igualdad”<sup>199</sup>. La consideración de la vivienda como una mercancía tiene consecuencias negativas a la hora de abordar las políticas públicas en materia de sinhogarismo, ya que implica poner más énfasis a medidas cortoplacistas para alojar a las personas, como pueden ser los subsidios para el alquiler de viviendas privadas, sin implementar acciones encaminadas a asegurar la tenencia de las viviendas y atacar las causas estructurales que producen el sinhogarismo. Esta visión puede ser válida, pero no es sostenible y coherente con una estrategia integral para erradicar el sinhogarismo, más aún cuando Irlanda tiene un sector de la vivienda altamente tensionado, que afecta tanto al alquiler como a la adquisición de viviendas.

A pesar de que la mayoría de las acciones propuestas en Rebuilding Ireland en materia de sinhogarismo y en el acceso al alquiler, tanto social como privado, se implementaron con éxito, el número de hogares en alojamientos temporales y de

<sup>196</sup> GOVERNMENT OF IRELAND, *Action Plan for Housing and Homelessness: Rebuilding Ireland*. Dublin: Government of Ireland, 2016, pág. 33.

<sup>197</sup> BAPTISTA, Isabel, CULHANE Dennis, PLEACE, Nicholas, Y O’SULLIVAN, Eoin. *From Rebuilding Ireland to Housing for All: international and Irish lessons for tackling homelessness*. Dublin: COPE Galway, Focus Ireland, JCFJ, Mercy Law, Simon Communities of Ireland, and SVP, 2022, pág. 23.

<sup>198</sup> El original: “Housing is a basic human and social requirement”, en GOVERNMENT OF IRELAND, *Action Plan for Housing and Homelessness: Rebuilding Ireland*. Dublin: Government of Ireland, 2016, pág. 7.

<sup>199</sup> Department of Housing, Planning, Community and Local Government, *Statement of Strategy 2016-2019*, Dublin, Department of Housing, Planning, Community and Local Government, 2016, pág. 71, citado en Irish Human Rights and Equality Commission, *The provision of emergency accommodation to families experiencing homelessness*, Dublin: Irish Human Rights and Equality Commission, 2017.

emergencia aumentó continuamente tras su implementación, por lo cual el Plan no cumplió con su objetivo. Esto se explica en parte “interpretando el Pilar Sinhogarismo como una serie de reacciones ad hoc a las dimensiones del sinhogarismo, más que como una estrategia coherente e integrada”<sup>200</sup>, como también por la excesiva dependencia del sector privado de alquiler, la falta de control del sector y la fuerte protección de los derechos de los propietarios en comparación con los derechos de los inquilinos, que provoca inseguridad de la tenencia; los problemas de definición del sinhogarismo y la poca fiabilidad en la metodología del recuento de las personas en situación de sinhogarismo; la poca inversión en políticas de prevención del sinhogarismo y en la construcción de viviendas públicas, como también en la puesta en práctica de intervenciones sociales, consideradas innovaciones, sin estar respaldadas en evidencia ni por un proyecto piloto, como es el caso de los Family Hubs, los cuales “puede normalizar el sinhogarismo familiar, dejando a las familias institucionalizadas y acostumbradas a vidas carentes de autonomía e intimidad”<sup>201</sup>.

En definitiva, el enfoque de la estrategia irlandesa ha recibido críticas generalizadas por su falta de eficacia a la hora de proporcionar un apoyo integral y flexible, por los efectos negativos de los Family Hubs, la falta de servicios orientados a la prevención y la inadecuación de la oferta de vivienda social<sup>202</sup>. Podemos decir que estos resultados de la estrategia y las críticas responden a su propia visión de cómo enfrentar la problemática del sinhogarismo: el desarrollo de acciones puntuales ad hoc para conseguir los objetivos propuestos en el pilar del sinhogarismo de la estrategia, en desmedro de implementar una estrategia integral, coherente y sostenida en el tiempo que pretenda abordar los problemas estructurales que plantea el sinhogarismo.

### 3.5. Rumanía

Rumania carece de una estrategia integral para afrontar el sinhogarismo. Sin embargo, algunas acciones destinadas al colectivo se incorporan en la Estrategia Nacional de Vivienda, la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social (2015-2020) y la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de los Ciudadanos de la Etnia Romaní (2012-2020)<sup>203</sup>. Las acciones destinadas a las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial se dirigen a los siguientes objetivos: a) aumentar el parque de viviendas y/o mejorar las condiciones de alojamiento de los grupos vulnerables/pobres; b) proporcionar servicios de emergencia a quienes ya están en la

<sup>200</sup> O’SULLIVAN, Eoin., *Reimagining Homelessness for Policy and Practice*, Bristol: University of Bristol Policy Press, 2020, pág. 75.

<sup>201</sup> IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *Human Rights and Equality Commission Challenges Normalisation of Family Homelessness*, disponible en <https://www.ihrec.ie/human-rights-equality-commission-challenges-normalisation-family-homelessness/>. Véase también, IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *The provision of emergency accommodation to families experiencing homelessness*, Dublin: Irish Human Rights and Equality Commission, 2017, pág. 9.

<sup>202</sup> ROCKET SCIENCE, *Literature Review: Tackling Homelessness in Scotland*, Edimburgo: Salvation Army & Rocket Science, 2020, pág. 38.

<sup>203</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, HC3.2. *National Strategies for Combating Homelessness*, OECD, 2020, disponible en <https://www.oecd.org/els/family/HC3-2-Homeless-strategies.pdf>.



calle. La prevención del sinhogarismo, por su parte, se concentra en los grupos de riesgo (gitanos; niños de familias desestructuradas; jóvenes que salen de instituciones públicas de atención a la infancia; personas mayores solas y dependientes; y comunidades marginadas), formulándose en términos muy generales y abstractos. Por último, ninguna de las medidas incluidas en estos objetivos está asociada a indicadores de resultados concretos, presupuestos asignados ni mecanismos de financiación especificados<sup>204</sup>.

Sobre el modelo Housing First no hay constancia de que se utilicen este tipo de servicios para afrontar el sinhogarismo y existe “una persistente percepción, entre los políticos y el público en general, de las personas en situación de sinhogarismo como ‘no merecedoras’ que actúa como barrera hacia cualquier tipo de enfoque basado en la promoción de la vivienda como un derecho humano básico”<sup>205</sup>.

### 3.6. Países Bajos

El gobierno de los Países Bajos ha implementado una serie de políticas y estrategias que guardan relación con el sinhogarismo y la exclusión residencial, de las cuales podemos destacar: la Agenda Nacional de Vivienda (2018-2021); La Estrategia Plurianual de Protección de la Vivienda y los Albergues; El Plan de Acción para Jóvenes Sin Hogar (2018-2021); El Programa de Acción Home Again (2017); Housing First Netherlands (2016-).

La estrategia Agenda Nacional de Vivienda, tiene como objetivo reducir la escasez y mejorar la calidad de las viviendas en todo el país. La responsabilidad y la toma de decisiones con respecto a la construcción de las viviendas recae en los gobiernos locales y en las asociaciones de vivienda. A grandes rasgos, las acciones de la Agenda se resumen en la construcción de más viviendas, el fomento de asequibilidad de las viviendas y mejorar la utilización del actual parque de viviendas.

Por su parte, la Estrategia Plurianual de Protección de la Vivienda y los Albergues, insta a los municipios y las partes interesadas a lograr la inclusión social de las personas en situación de sinhogarismo, adoptando un enfoque basado en la vivienda y fomentar los servicios de apoyo para las personas con necesidades complejas. A su vez, el Plan de Acción para Jóvenes Sin Hogar (2018-2021), que deriva de la anterior estrategia plurianual, establece cinco prioridades: prevención del sinhogarismo juvenil; fortalecer la seguridad financiera para evitar desahucios; desarrollo de programas educativos y de formación para los jóvenes; creación de albergues sólo para jóvenes en situación de sinhogarismo y fomento de la vivienda social para los jóvenes; revisión de las normas problemáticas que impiden la ayuda de parte de los trabajadores sociales a los jóvenes en situación de sinhogarismo. A fecha de 2019, sólo 14 municipios acordaron participar en este programa.

El Programa de Acción Home Again, desarrollado en colaboración entre municipios, asociaciones de viviendas y organizaciones no gubernamentales, busca facilitar y acelerar el proceso de transición desde un albergue o vivienda protegida a la vivienda propia para vivir una vida independiente, con la intención de descongestionar

<sup>204</sup> POP, Luana, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Romania*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019, pág. 13.

<sup>205</sup> PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel Y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019, pág. 53.

las listas de esperas para que otras personas en situación de sinhogarismo puedan acceder a estos servicios.

Finalmente, Housing First Netherlands es un programa que pretende promover el uso del modelo Housing First y profundizar en el conocimiento de la eficacia del modelo en el país. El modelo Housing First se está aplicando hace más de una década en el país, siendo el servicio HVO Querido Discus uno de los más antiguos de Europa (2005). Actualmente, el modelo Housing First funciona en 20 ciudades de todo el país. Sin embargo, uno de los principales problemas para su implementación en los países Bajos tiene directa relación con la falta de disponibilidad de viviendas.

A pesar de la implementación de estas estrategias, las estadísticas indican que en los Países Bajos no se ha logrado disminuir el número de personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial. Esto se puede explicar por dos características estructurales del sistema de atención del sinhogarismo: La elección de abordar el problema del sinhogarismo desde la política sanitaria y la descentralización de la gestión de la política y externalización de los servicios de atención.

La elección de abordar el problema del sinhogarismo desde la política sanitaria tiene dos consecuencias importantes: 1) las personas en situación de sinhogarismo sin un grave problema de salud o de consumo de sustancias son más propensas a quedar excluidas de las ayudas y los servicios destinados al colectivo. 2) Son invisibles en términos políticos y esto acarrea consecuencias especialmente en políticas de vivienda, seguridad social y empleo. Las políticas de vivienda social orientadas al mercado han provocado un fuerte aumento en los alquileres. La oferta de viviendas asequibles ha disminuido debido a liberalización del mercado de vivienda social. Los derechos de los inquilinos y la seguridad de la tenencia se han visto limitado a favor de la flexibilización de los contratos de duración limitada. Al mismo tiempo, las políticas de seguridad social no tienen en cuenta la realidad de las personas en situación de sinhogarismo. Las prestaciones sociales son bajas y su sistema se ha vuelto complejo. La flexibilización del mercado laboral ha provocado la disminución de la seguridad en el empleo y de los ingresos, afectando a los grupos poblacionales de renta media y baja los cuales pueden encontrarse cada vez más en una situación de sinhogarismo<sup>206</sup>.

El segundo problema identificado de la política para abordar el sinhogarismo en los Países Bajos tiene directa relación con la descentralización de la gestión de las políticas y la externalización de los servicios de atención. Desde el 2015, son los municipios los encargados de la política y los servicios de atención del sinhogarismo, ya que se consideró que los municipios, al estar más cerca de los ciudadanos, podrían identificar mejor la atención temprana y adecuada para las personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial. Sin embargo, esto se hizo sin describir un mandato claro, por lo cual los municipios tienen un alto grado de discrecionalidad para abordar el problema del sinhogarismo, lo que provoca grandes diferencias territoriales en la aplicación de la política social. Además, la atención a las personas en situación de sinhogarismo se ha externalizado a los agentes privados, disminuyendo la calidad y el

---

<sup>206</sup> ELBERS, Willem., KAMSTRA, Jelmer. Y DE VRIES, Jan, “Important but not Urgent: The Advocacy Role of Homelessness Organisations in the Netherlands”, *European Journal of Homelessness*, vol. 17, no. 1 (2023), pág. 34.

alcance de las prestaciones, alejándose cada vez más de las necesidades individuales de las personas en situación de sinhogarismo<sup>207</sup>.

En este contexto, además, se constata la existencia de normas que pueden criminalizar a las personas en situación de sinhogarismo. Desde el 2010, la ocupación de viviendas se castiga con penas de prisión de hasta un año; “causar ruidos que puedan perturbar el sueño” también está penalizado y puede conllevar multas; estar en estado de embriaguez manifiesta en la calle está penalizado y puede llevar a penas de prisión de hasta 12 días. En la ciudad de Ámsterdam, existe normativa específica para criminalizar a las personas en situación de sinhogarismo. Por ejemplo, la ordenanza municipal de la ciudad prohíbe dormir en la calle, practicar la mendicidad, apoyarse en una puerta o ventana y permanecer en las inmediaciones de un edificio o en las zonas comunes de un edificio sin ningún propósito razonable<sup>208</sup>.

En definitiva, los principales puntos débiles del sistema neerlandés son: 1) la escasez de viviendas; 2) la falta de conocimiento sobre las decisiones políticas que toman los municipios; 3) el desajuste entre la experiencia de los trabajadores sociales y las necesidades específicas de las personas sin hogar<sup>209</sup>; 4) el excesivo abordaje del problema del sinhogarismo desde el sistema sanitario; 5) la elección de abordar el sinhogarismo a través de un sistema descentralizado y externalizado; 6) la criminalización del colectivo en situación de sinhogarismo.

### 3.7. Canadá

El fenómeno del sinhogarismo masivo en Canadá se remonta a la década de los ochenta y continúa hasta la actualidad, dividiéndose en tres grandes etapas. La primera, que va desde fines de los ochenta hasta el 2000, surge como consecuencia de la desinversión en la vivienda asequible, cambios estructurales en la económica y la reducción del gasto en servicios sociales y sanitarios en todo el país. En esta fase, el número de personas en situación de sinhogarismo creció exponencialmente. La respuesta a este fenómeno se basó en la inversión costosa en servicios de emergencia, como albergues, programas de día y centros de acogida, acompañada con respuestas policiales que criminalizaban a las personas en situación de sinhogarismo, que no obtuvo buenos resultados. A partir de 2008, se pasó del enfoque de gestión de crisis a enfoques que buscan eliminar el sinhogarismo a través de una respuesta integrada, establecimiento de objetivos cuantificables y la adopción del modelo Housing First para reducir el sinhogarismo cronicado, adaptando el modelo Pathways Housing First a la realidad canadiense con el proyecto At Home/Chez Soi, que demostró de forma convincente que, al proporcionar acceso inmediato a la vivienda y a los apoyos necesarios, las personas sin

<sup>207</sup> ELBERS, Willem., KAMSTRA, Jelmer. Y DE VRIES, Jan, “Important but not Urgent: The Advocacy Role of Homelessness Organisations in the Netherlands”, *European Journal of Homelessness*, vol. 17, no. 1 (2023), pág. 35.

<sup>208</sup> UNITED NATIONS, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, disponible en <https://make-the-shift.org/wp-content/uploads/2021/07/netherlands-housing.pdf>.

<sup>209</sup> OOSTVEEN, Adriaan, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – The Netherlands*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019, pág. 4-5.

hogar permanecen en ella y mejoran su salud y bienestar<sup>210</sup>. Sin embargo, At Home sólo se enfocaba en la población en situación de sinhogarismo crónico y con graves problemas, dejando de lado a la gran mayoría de las personas en situación de sinhogarismo.

En la actual etapa, que comienza en noviembre de 2017, el gobierno federal presentó primera estrategia nacional de vivienda titulada “Canada’s National Housing Strategy: A place call home”<sup>211</sup>, un plan ambicioso de 10 años y 40 billones de dólares de inversión para que los canadienses puedan acceder a una vivienda. La estrategia se creó a través de un proceso participativo de consulta ciudadana denominado Let’s Talk Housing<sup>212</sup> y la participación del Advisory Committee on Homelessness<sup>213</sup>. Como resultado de este proceso participativo, la estrategia adoptó un enfoque de vivienda basado en los derechos humanos y pivota en varias iniciativas claves: la creación de una nueva legislación, el establecimiento de una nueva gobernanza con la creación del Defensor Federal de la Vivienda y del Consejo Nacional de la Vivienda, la creación de una nueva iniciativa comunitaria para los tenedores, la adopción del enfoque de género, una campaña de compromiso político y social, y la creación de una nueva estrategia para afrontar el sinhogarismo.

En esta línea, en 2019 el Parlamento aprobó la National Housing Strategy Act, que establece que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho humano fundamental reconocido por el derecho internacional y compromete a Canadá a promover la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada<sup>214</sup>. Esta ley viene a consolidar la estrategia nacional de vivienda del gobierno de Canadá en el marco del enfoque de vivienda basado en los derechos humanos. Para esto, se establece un régimen de gobernanza, compuesto por un Consejo Nacional de Vivienda, un órgano asesor del Ministerio de Vivienda, Diversidad e Inclusión, que velará por promover la participación y la inclusión en el desarrollo de la política de vivienda y el Defensor Federal de la Vivienda, un órgano de control independiente, alojado en la Comisión de Derechos Humanos de Canadá, cuyo objetivo es promover y proteger los derechos de vivienda en el país y que los gobiernos rindan cuentas sobre sus obligaciones en materia de vivienda, realizando, también, recomendaciones a los tomadores de decisiones para mejorar las políticas<sup>215</sup>.

En materia de sinhogarismo, la estrategia nacional de vivienda estableció el objetivo de reducir en un 50% el sinhogarismo cronicado capacitando a las comunidades para implementar medidas en materia de vivienda. Desarrollado y ejecutado junto con expertos por experiencia en materia de sinhogarismo, el programa federal incluía un

---

<sup>210</sup> Para más información sobre la evolución del sinhogarismo en Canadá, véase GAETZ, Stephen. et al. *The State of Homelessness in Canada 2016*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press.

<sup>211</sup> Véase GOVERNMENT OF CANADA, *Canada’s National Housing Strategy: A place call home*. Ottawa, Government of Canada, 2017.

<sup>212</sup> GOVERNMENT OF CANADA. Minister of families, children and social development. *Let’s Talk Housing. What We Heard Shaping Canada’s National Housing Strategy*, Ottawa, Minister of Families, Children and Social Development, 2016.

<sup>213</sup> GOVERNMENT OF CANADA, *Advisory Committee on Homelessness – Final Report*, Ottawa, Employment and Social Development Canada, 2018.

<sup>214</sup> National Housing Strategy Act (S.C. 2019, c. 29, s. 313), disponible en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/n-11.2/FullText.html>.

<sup>215</sup> Canadian Human Rights Commission, *Office of the Federal Housing Advocate*, disponible en <https://www.housingchrc.ca/en/about-us/about-us>.

fondo para afrontar el sinhogarismo, así como acciones preventivas destinadas a frenar el flujo de personas que se quedan sin hogar. Los programas tenían en cuenta los distintos obstáculos a los que se enfrentan las poblaciones vulnerables en materia de vivienda, como los que enfrentan la comunidad LGBTQ+, las mujeres y los niños que huyen de la violencia familiar, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas con problemas de salud mental y adicción, los veteranos y los adultos jóvenes<sup>216</sup>. De esta manera, la estrategia de vivienda se comprometía a crear una nueva estrategia para combatir el sinhogarismo que se publicó en 2019: *Reaching Home: National Homelessness Strategy*<sup>217</sup>.

Se trata de una estrategia centrada en la comunidad y diseñada para prevenir y reducir el sinhogarismo mediante la provisión de financiación y apoyo directo a las comunidades, incluidas las comunidades indígenas, los centros urbanos, las comunidades territoriales y las comunidades rurales y remotas<sup>218</sup>. Para ello, se proporcionan fondos a las comunidades designadas para afrontar el sinhogarismo que se guían por los principios *Housing First*, las cuales tendrán flexibilidad para probar y aplicar buenas prácticas, con la idea de que un enfoque comunitario centrado en los resultados puede unir a las comunidades para alcanzar el objetivo de reducir el sinhogarismo<sup>219</sup>. El programa invierte en servicios de vivienda, servicios de prevención y desviación de refugios<sup>220</sup>, servicios de apoyo (necesidades básicas, económicos, sanitarios, integración social y comunitaria), inversiones de capital (renovación de instalaciones y construcción de nuevas viviendas, entre otros), y la coordinación de recursos y recopilación de datos (ayudar a las comunidades a prestar diversos servicios de manera coordinadas y apoyar la implementación del Sistema de Información de Individuos y Familias en situación de Sinhogarismo (HIFIS) o la alineación de un Sistema de Información de Gestión de Personas sin Hogar).

*Reaching Home* exige que las comunidades que participan en los programas desarrollen un plan comunitario para afrontar el sinhogarismo que debe cumplir los siguientes objetivos obligatorios: reducción de las personas en situación de sinhogarismo cronificado; reducción del sinhogarismo de personas que viven en la comunidad en

<sup>216</sup> GOVERNMENT OF CANADA, *Canada's National Housing Strategy: A place call home*. Ottawa, Government of Canada, 2017, 19.

<sup>217</sup> GOVERNMENT OF CANADA. Infrastructure Canada. *Reaching Home: Canada's Homelessness Strategy Directives*. Ottawa, Government of Canada, 2019, disponible en <https://www.infrastructure.gc.ca/homelessness-sans-abri/directives-eng.html>.

<sup>218</sup> DIONNE, Marc-Antoine, LAPORTE, Christine, LOEPPKY, Jonathan Y MILLER Alexander. *A review of Canadian homelessness data, 2023*. Income Research Paper Series, Ottawa: Statistics Canada 2023, pág. 7.

<sup>219</sup> YANG, Keyon. *Homeless Shelter and Reaching Home, Case Study Report*, Vancouver: School of Community and Regional Planning-University of British Columbia, 2020. pág. 19.

<sup>220</sup> El “desvío de albergues” es una herramienta utilizada para prevenir el uso de albergues de emergencia al proporcionar apoyo individualizado cuando las familias y las personas buscan ingresar al sistema de emergencia. Este servicio ayuda a explorar alternativas de vivienda seguras y apropiadas y, si es necesario, conectar a las personas con servicios y asistencia financiera para ayudarlas a encontrar una vivienda segura. La desviación del albergue se diferencia de otras intervenciones preventivas por el momento en el que se produce la intervención. El desvío de albergues se centra en las personas y familias en el momento en que buscan entrar en los albergues, mientras que la prevención se centra en las personas en riesgo de quedarse sin hogar.



general y de grupos específicos (incluidos pueblos originarios), reducir los flujos de personas en situación de sinhogarismo y reducción del retorno al sinhogarismo.

Para dar cuenta de sus avances, las comunidades deben publicar un informe anual con sus resultados. Finalmente, las comunidades deberán desarrollar un sistema de acceso coordinado, entendido como un proceso por el cual las personas y familias que se encuentran en una situación de sinhogarismo o en riesgo de exclusión residencial son dirigidas a puntos de acceso comunitarios en donde se evalúa, a través de una herramienta de uso común, el grado de necesidad de la persona o familia, para otorgarles prioridad en los servicios de apoyo a la vivienda y, a continuación, ayudarles a encontrar las intervenciones disponibles centradas en la vivienda<sup>221</sup>.

En los últimos años, Canadá ha dado pasos importantes para erradicar el sinhogarismo. El primero, fue el reconocimiento de la vivienda como un derecho fundamental; el segundo, la implementación de una estrategia con un marcado enfoque de derechos humanos basada en el principio de no-discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuenta; tercero, incluir el enfoque comunitario basado en los resultados para que las mismas comunidades se impliquen en el proceso de una forma activa; cuarto, reconocer el modelo Housing First como vehículo poniendo énfasis en los servicios individualizados para abordar las necesidades de cada persona y grupo poblacional; quinto, la promoción de medidas de prevención potenciando la coordinación de los servicios sociales, planificando el alta institucional y evitando que las familias utilicen los albergues de emergencia<sup>222</sup>.

#### 4. Análisis de las alternativas hacia la desinstitucionalización del sinhogarismo en España

Las políticas dirigidas a combatir el sinhogarismo tanto en España como a nivel autonómico reflejan las dificultades a la hora de acotar y definir el fenómeno de intervención. Por un lado, porque en muchos casos coinciden situaciones de exclusión social severa con exclusión residencial grave; por otro porque en ocasiones el abordaje del sinhogarismo se hace desde el marco de la exclusión residencial, poniendo el foco en la carencia de vivienda, dejándose en un segundo lugar otras medidas de intervención social que permitan abordar algunas de las causas que también se encuentran en la base este fenómeno<sup>223</sup>.

Esta dualidad se aprecia en el análisis del proceso hacia una desinstitucionalización del sinhogarismo en España, ya que el abordaje de éste se ha basado fundamentalmente en una combinación de planes y estrategias que abordan tanto la inclusión/versus la exclusión social como el acceso/falta de acceso a la vivienda, en gran medida orientadas a situaciones de emergencia, y cobertura de necesidades básicas,

<sup>221</sup> GOVERNMENT OF CANADA. Infrastructure Canada. *Reaching Home: Canada's Homelessness Strategy Directives*. Ottawa, Government of Canada, 2019, disponible en <https://www.infrastructure.gc.ca/homelessness-sans-abri/directives-eng.html>.

<sup>222</sup> UCCIARI, Kristy, WHITMORE, Nicole, DAVY, James Y GILMEL, Cyndi. *Ending Homelessness in Canada: Reflections from Researchers in the Field*, *International Journal on Homelessness*, vol.3, no. 2 (2023), pág. 249. pag 237-251.

<sup>223</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023, Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, p 55.

sin incluir medidas estructurales o a largo plazo y con la gran mayoría de los recursos basados en el modelo escalera<sup>224</sup>.

Entre algunos de los limitantes que han tenido las políticas de abordaje de sinhogarismo destacan la falta de metodología común para el diagnóstico; la importancia que han tenido los centros para personas sin hogar, como servicio más importante, en detrimento de la vivienda y el empleo y la poca relevancia de los programas y servicios orientados a la prevención o la ausencia de información sobre la efectividad de los servicios que se prestan. A esto se añade la complejidad del marco competencial y débil coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, la falta de integración de la realidad del sinhogarismo en otros departamentos ministeriales como vivienda, empleo, sanidad y en general la falta de coordinación efectiva entre prestaciones y servicios. Por último, no puede perderse de vista la importancia de factores sistémicos como la falta de empleo o de vivienda accesible<sup>225</sup>.

En la actualidad, los enfoques de abordaje de este fenómeno en España pueden considerarse en transición; por un lado, existe un modelo tradicional de albergues, con un peso muy significativo, como recursos de atención inmediata y de emergencia, de baja intensidad, sin impacto en el largo plazo; pero al mismo tiempo, son cada vez más las comunidades y municipios que están poniendo en marcha servicios basados en el modelo Housing First, sin que existan muchas evidencias y estudios de sus impactos.

La lucha contra el sinhogarismo tiene un papel secundario dentro del conjunto de políticas sociales, y de políticas específicas como vivienda, empleo o servicios sociales y el gasto destinado a exclusión social y vivienda de España es muy inferior al de otros países de la zona euro<sup>226</sup>. En materia de políticas públicas de vivienda no se ha conseguido establecer un sistema que garantice el acceso de personas en situación de exclusión a una vivienda y aunque en los últimos años ha ido ganando más peso la adopción de enfoques basados en vivienda, en la práctica la respuesta al sinhogarismo desde estos enfoques sigue muy insuficiente y en una gran medida sigue centrándose en los centros colectivos de alojamiento y recursos de emergencia, enmarcados desde políticas en el ámbito de los servicios sociales<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> BERNAD, Robert, CENJOR, Vanesa. Y YUNCAL Rebeca. El modelo Housing First En España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat1, Barcelona *Societat Revista de investigación y análisis social*.

<sup>225</sup> MARBÁN Vicente, Y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*, 2020. Italia sept 2020; RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia.. ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019.

<sup>226</sup> Así por ej. mientras que en la eurozona el % de gasto de vivienda y exclusión sobre el total de protección social sería del 3,7% en España sería el 1,5% (Eurostat)

<sup>227</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023, Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, p. 56

## 4.1. Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020

A partir de los compromisos europeos en materia de sinhogarismo<sup>228</sup> y de las demandas de algunas organizaciones sociales, se fueron dando pasos hacia la elaboración y puesta en marcha la primera Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020, (en adelante ENI-PSH 2015-2020) que debía llevarse a cabo en colaboración con todos los agentes implicados, esto es las comunidades autónomas, las administraciones locales (que son quienes tienen competencias exclusivas en la lucha contra la exclusión social y en políticas de vivienda) y el tercer sector de acción social. Este compromiso se integró en el *Plan Nacional de Acción para la inclusión social 2013-2016*, aunque la competencia de estas políticas correspondía a las Comunidades Autónomas (política general contra la exclusión habitacional) y a los municipios (lucha contra el sinhogarismo).<sup>229</sup> También el *Plan Nacional de Vivienda 2018-2021*, incluía medidas para luchar contra la exclusión habitacional.

Esta Estrategia fue el principal instrumento de lucha contra el sinhogarismo a nivel estatal<sup>230</sup>, abordaba la situación de las personas sin hogar en todo el territorio nacional y contribuyó a la aprobación de planes regionales y locales de lucha contra el sinhogarismo.<sup>231</sup> Era aplicable a 2 de las 4 categorías operativas ETHOS, personas que viven en la calle o en centros alternativos debido a su situación de sin hogar. Por tanto, no incluía a personas en situación de exclusión residencial asociada a vivienda insegura e inadecuada. Los principios que guiaban la estrategia eran los derechos de las personas y el compromiso de los poderes públicos (mencionándose en concreto el derecho a la seguridad de vida, a la vivienda, a la salud y a la ayuda social), la unidad de acción, la prevención y atención temprana, el enfoque orientado a la vivienda, el enfoque centrado en las personas (modelo de gestión de caso<sup>232</sup>), la perspectiva de género y la mejora del conocimiento y formación.

Se establecía que el principal pilar de la acción para superar el sinhogarismo ha de ser evitar la pérdida de la vivienda y con ello se promovía un *cambio de enfoque en el tratamiento convencional del sinhogarismo*, al basarse en la aplicación prioritaria de enfoques orientados a la vivienda Housing Led,<sup>233</sup> planteando una incorporación progresiva del enfoque *Housing First* en paralelo con otros recursos como viviendas semituteladas, residencias, centros especializados, centros de acogida y alojamientos de

<sup>228</sup> Entre otras, las resoluciones del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2010 y 6 de septiembre de 2011 sobre la estrategia de la Unión Europea en relación con las personas sin hogar

<sup>229</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019.

<sup>230</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, Madrid.

<sup>231</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>232</sup> Se trata de un enfoque centrado en la persona donde se dota de unidad el conjunto de acciones a desarrollar, para evitar solapamientos, ahorrar gastos innecesarios y transmitir confianza.

<sup>233</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

baja exigencia<sup>234</sup>. En 2014 se puso en marcha el programa piloto Hábitat, en Madrid, Barcelona y Málaga<sup>235</sup>, desarrollado por RAIS Fundación, que se orientaba a la búsqueda de una solución permanente a las situaciones más complejas y cronificadas, utilizando el enfoque Housing First, junto a la individualización de la atención y la desinstitucionalización, y se desarrolló a través de proyectos en varias ciudades.<sup>236</sup> (*Véase el análisis que se hace de este programa en el documento de ámbito 4*).

La estrategia contemplaba cinco grandes objetivos: i) prevenir el sinhogarismo; ii) sensibilizar a la sociedad y defender a las personas sin hogar frente a la discriminación; iii) garantizar la seguridad de vida; iv) restaurar el proyecto de vida; y v) reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar, y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación. Incluía, además, la perspectiva de género como algo fundamental, dado que el número de mujeres sin hogar va en aumento<sup>237</sup>.

De manera específica se incorporaba otra línea estratégica para el impulso del modelo de intervención *Housing First* (“la vivienda primero”), lo que implicaba facilitar el acceso inmediato a viviendas independientes de modo permanente e incondicional, junto con un proceso de intervención social basado en apoyos continuados, durante el tiempo y con la intensidad que la persona solicite y teniendo siempre en cuenta sus elecciones, contar con un parque de viviendas suficiente, tanto en el ámbito de la vivienda pública como privada procedente de entidades bancarias. Se incorporaba también, entre otras, una línea de mejora de la empleabilidad, reforzando los programas mixtos de empleo y formación, y la colaboración con las empresas. Por último, se contemplaba el establecimiento de medidas de re-arraigo en la comunidad.

Siendo una estrategia que puede considerarse integral y coherente sobre el papel, sin embargo, la evaluación intermedia arrojó grandes deficiencias a nivel de diseño, gobernanza, mecanismos de seguimiento y evaluación. Algunos de los aspectos más negativos fueron la falta de definición y carencia presupuestaria y la falta de atribuciones claras de responsabilidad para cada una de las tareas o no contar con la participación activa de los actores. Por otro lado, la falta de objetivos cuantificables en el diseño de la Estrategia, no ha permitido hacer un seguimiento de los resultados para la consecución de estos objetivos y con ello, su eficacia.<sup>238</sup> Tampoco contemplaba indicadores de seguimiento y evaluación, ni sobre la inversión financiera prevista para la implementación del nuevo modelo Housing First o indicadores que permitieran evaluar la diversificación de los servicios de apoyo, o la reducción en el uso de albergues o pensiones municipales como recurso social por excelencia. Otra carencia importante ha sido que la estrategia no se ha visto acompañada de un plan de acción<sup>239</sup>.

<sup>234</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, Madrid.

<sup>235</sup> El programa se ha ido implementando en otras ciudades del país.

<sup>236</sup> Véase <https://hogarsi.org/habitat/>.

<sup>237</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>238</sup> INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe ejecutivo, Madrid, 2020. p 122.

<sup>239</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Sin embargo, sirvió para que algunas regiones como el País Vasco y ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza y Las Palmas de Gran Canarias, desarrollaran sus propios planes y estrategias para las personas sin hogar.<sup>240</sup> Estas estrategias y planes municipales se orientaban a un abandono progresivo del enfoque asistencialista e intervenciones integrales, modelos basados en la vivienda y la prevención, incorporando también la perspectiva de género<sup>241</sup>.

Con posterioridad a esta Estrategia nacional se han elaborado otras estrategias estatales de planificación que también contribuyen a avanzar hacia una cultura de desinstitucionalización del sinhogarismo, en concreto<sup>242</sup>:

a) La *Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y a exclusión social (2019-2023)*, que establece la promoción de medidas que contribuyan a la prevención del sinhogarismo, como la promoción de viviendas de alquiler para familias en situación de vulnerabilidad, así como medidas en el ámbito del empleo y la salud y calidad de vida.

b) El *Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025*, que, entre otras cosas, contempla facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas en condiciones de vulnerabilidad. Este Plan se complementa con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que garantiza el acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible e incorpora la protección ante desahucios y la provisión de vivienda alternativa, factores muy importantes para la prevención del sinhogarismo.

c) La *Estrategia Nacional de desinstitucionalización para la buena vida en comunidad*, actualmente en fase de elaboración, cuyo objetivo es la promover un proceso de transformación del modelo de cuidados de larga duración y del desarrollo de servicios y apoyos comunitarios centrados en la persona, ofreciendo alternativas al modelo asistencial e institucional, y que, entre otros colectivos, incorpora a las personas sin hogar.

Es también relevante el *Acuerdo Marco para dar solución al sinhogarismo* en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>243</sup>, adoptado en 2022 por el Gobierno de España y las comunidades autónomas, que establece un marco de cooperación para el diseño de una política que ofrezca respuestas integrales al sinhogarismo y que permita cumplir con los compromisos adquiridos por España a nivel europeo e internacional. En él se establece que las políticas de sinhogarismo apostarán por un enfoque orientado a la vivienda y de

<sup>240</sup> Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria 2022-2025; Plan Estratégico para personas sin hogar de Castilla- La Mancha 2022-2025; Estrategia de Atención a personas sin hogar en Andalucía, 2023-2026; Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025; Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023.

<sup>241</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo 2023-2030.

<sup>242</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023. Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo 2023-2030. p12.

<sup>243</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030.



derechos humanos y perspectiva de género y se fomentará la mayor implicación de los actores. Se promoverá una respuesta integral, liderada por los servicios sociales en colaboración con los departamentos de vivienda, en coordinación con otros ámbitos como la garantía de ingresos (a través de las rentas mínimas y los itinerarios de inclusión), empleo (a través de la formación y la activación laboral) y sanidad (a través del acceso al sistema sanitario). Entre los compromisos que se contemplan se establece el desarrollo de un sistema de prevención orientado a la detección y la atención temprana y la reducción de las consecuencias del sinhogarismo, a través de la priorización de la prevención para reducir y mitigar los daños, y atender a personas de larga trayectoria y necesidades más complejas, con enfoques Housing first y Housing Led; detección y programas de “realojamiento rápido”, y transformación progresiva del sistema de atención a personas sin hogar ofreciendo soluciones personalizadas e integrales, orientadas a la vivienda y con enfoque de desinstitucionalización. También se contempla el impulso de planes de formación de los profesionales de atención a las personas sin hogar con el fin de transformar el modelo de intervención. Por último, se contempla el compromiso de asignación de recursos económicos suficientes para la transformación del sistema y fomentar el acceso a una vivienda asequible y de calidad para personas que están sin hogar y otros perfiles de riesgo.

## 4.2. Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030

Partiendo de las deficiencias de la anterior estrategia y de los compromisos asumidos por España, la recién aprobada *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, se basa en los acuerdos alcanzados en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en la Declaración de Lisboa y adopta la *prevención, acceso a la vivienda y la desinstitucionalización* como principios que orientan las acciones para abordar y reducir el sinhogarismo. El acceso a la vivienda con intervenciones sociales personalizadas, ajustadas a las necesidades de cada persona, se considera la puerta de acceso a la inclusión social. A partir de ello, los principales retos que pretender abordar esta estrategia son la provisión de vivienda adecuada, con un enfoque de derechos humanos; la prevención y atención temprana; el ejercicio de la ciudadanía plena: derechos y autonomía; la atención y mejora de los servicios prestados a las personas sin hogar; gobernanza y liderazgo público y la gestión del conocimiento y sensibilización. Como novedad, amplía la población destinataria y propone una respuesta dirigida de forma prioritaria a la atención de los grupos en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad<sup>244</sup>, que además de las personas en situaciones de calle (Ethos 1), incluye a personas viviendo en albergues para personas sin hogar (Ethos 3), mujeres viviendo en refugios (Ethos 4), y personas viviendo en alojamientos con apoyos de larga duración (Ethos 7).

Varios de estos desafíos suponen avanzar en el cambio de paradigma que contemple la desinstitucionalización desde un marco de derechos humanos. También se contempla la necesidad de contemplar enfoques integrados y mejorar la atención específica a determinados grupos de personas sin hogar, como son las personas migrantes,

<sup>244</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023. *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo 2023-2030*.p 71.

personas con discapacidad o enfermedad mental, jóvenes, mujeres, personas LGTBI<sup>245</sup>. Dentro del desafío de acceso a la vivienda, se contempla la necesidad de abordar el desarrollo de políticas de vivienda orientadas a la prevención del sinhogarismo teniendo en cuenta el Plan Estatal de Vivienda y la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda; generar sinergias entre el sector de la vivienda y los servicios sociales para facilitar el acceso a soluciones orientadas a la vivienda con apoyos y ayudas sociales orientadas a la inclusión, la activación y la autonomía; y avanzar en la transformación del sistema de atención a personas sin hogar hacia uno orientado a la vivienda protegida o vivienda social y la desinstitucionalización<sup>246</sup>.

El enfoque de esta Estrategia ofrece una respuesta liderada por los servicios sociales en colaboración con los departamentos de vivienda, como agentes clave para la atención, la prevención y el abordaje del fenómeno, y se coordinará con otros ámbitos relevantes, en concreto la garantía de ingresos (a través de las rentas mínimas, las prestaciones y los itinerarios de inclusión), empleo (a través de itinerarios sociolaborales) y sanidad (a través del acceso al sistema sanitario), entre otros ministerios clave para el abordaje del fenómeno desde una perspectiva inclusiva e interseccional, como es el caso de Igualdad.

La Estrategia se estructura a partir de dos objetivos generales (erradicar el sinhogarismo y prevenir el sinhogarismo de calle); cuatro ejes (prevención, promoción de la autonomía, respuestas adaptadas y personalizadas, y gobernanza y conocimiento), objetivos específicos por eje y líneas de actuación. Dentro del eje de prevención y para prevenir la cronificación del sinhogarismo de calle se contempla el desarrollo de programas personalizados de acompañamiento, el impulso de programas de baja exigencia y con enfoque centrado en la persona y los *programas Housing First*. Para ofrecer una respuesta rápida a situación de calle en los perfiles de mayor riesgo se contempla entre otras acciones el desarrollo de programas de “realojamiento rápido” (rapid rehousing), oferta de alternativas habitacionales en caso de pérdida de la vivienda habitual, y protocolos de atención integrada para personas que están en procesos de desinstitucionalización y carecen de vivienda<sup>247</sup>.

Dentro de la línea de actuación en promoción de la autonomía se establece un objetivo específico dirigido a la protección del derecho a la vivienda de las personas en situación de sinhogarismo, a través de acciones como el impulso de la vivienda social, apoyos para acceso a vivienda adecuada y permanente (por ej. pago de fianzas o cuotas, ayudas directas, ayudas a provisión de vivienda o para pago de alquileres y equipamiento<sup>248</sup>, y el fomento de modelos de *provisión de vivienda alternativos* (como housing associations, co-housing u otros). También se contemplan incentivos y flexibilización normativa para favorecer el usufructo social de las viviendas disponibles

<sup>245</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023, Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, p. 67.

<sup>246</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023, Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, p. 66.

<sup>247</sup> Se identificarán y priorizarán en el acceso a programas orientados a la vivienda aquellas situaciones de riesgo actuales y emergentes en distintos ámbitos de mayor vulnerabilidad y se describen varias de estas situaciones (migrantes, solicitantes de protección internacional, migrantes que ingresan al país en pateras, personas con problemas de salud mental o adicciones, menores no acompañados, víctimas de violencia de género, personas en grave situación de pobreza, entre otras).

<sup>248</sup> Programa 3 del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.

en el sector público y privado o la puesta a disposición de inmuebles públicos en desuso. De manera específica se contempla una línea de acceso a vivienda para mujeres sin hogar.

Para fomentar la autonomía de las personas sin hogar, además del acceso a la vivienda se contempla su *inclusión activa* a través del desarrollo de itinerarios de acceso al empleo, reducción de barreras de acceso a recursos y prestaciones sociales, impulso del empleo protegido, acceso a rentas garantizadas, y programas de educación no formal que mejoren la cualificación y competencias básicas, entre otras medidas. Se contempla también el desarrollo de incentivos a la contratación y la sensibilización del tejido empresarial. La mayor autonomía se acompaña de un objetivo específico centrado en la *participación de las personas sin hogar*, con acciones como la implementación de experiencias participativas en los dispositivos del sistema de atención al sinhogarismo, el fomento de programas que cuenten con la participación de las personas expertas por experiencia en la ejecución de las medidas, su participación en las políticas públicas, y el desarrollo de espacios que promuevan la inclusión en los entornos comunitarios. Se contempla de manera específica la creación de espacios de participación y empoderamiento de mujeres.

La estrategia supone una apuesta importante para el desarrollo de un sistema que fomente la autonomía en espacios privados y seguros con los acompañamientos necesarios y personalizados. En este sentido el desafío no es crear plazas sino fomentar las salidas autónomas del sistema. Esto requiere respuestas flexibles y adaptadas a las necesidades concretas (algunas personas solo requieren alojamientos temporales para insertarse laboralmente, mientras que otras tienen necesidades más complejas y requieren de vivienda estable, acompañamiento y apoyos personalizados más intensos) y la generación de capacidades para que las personas en situación de sinhogarismo accedan y mantengan un alojamiento propio, tengan ingresos y recuperen vínculos comunitarios.

Para ello se contempla el desarrollo de planes de acción para la desinstitucionalización, y base en la comunidad, que contemple el cierre de centros y albergues colectivos, y la adaptación progresiva de los centros y servicios, la ampliación de los programas de Housing Led y Housing First con servicios dirigidos a promover las salidas autónomas del sistema (empleo y provisión de apoyos personalizados), así como las acciones de activación comunitaria que permitan generar comunidades inclusivas.

Se contempla la gobernanza multiactor y mejora del conocimiento, que permita la implicación de todos los actores clave en la transformación del sistema, y promover el aprendizaje y el intercambio de conocimiento y en este sentido la implementación de la Estrategia llevará consigo la articulación de distintos instrumentos que permitirán impulsar los objetivos desde la Administración General del Estado y apoyar a las comunidades autónomas y entidades locales en la articulación de las políticas y medidas. Se creará un sistema de gobernanza basado en la coordinación horizontal, la cooperación entre Administraciones Públicas, la implicación del tercer sector de acción social y la participación de las personas con experiencia propia en sinhogarismo.

### 4.3. Estrategias autonómicas y municipales

En los últimos años, y de manera similar a otros países de Europa, en el contexto autonómico y local, varias comunidades autónomas (entre ellas, Cataluña, País Vasco, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Andalucía, Galicia, Comunidad de Madrid) han elaborado planes o estrategias específicamente centrados en la prevención y el abordaje

del sinhogarismo desde enfoques alternativos, más alineados con un proceso de desinstitucionalización<sup>249</sup>. También en esta misma línea han sido varias las estrategias impulsadas desde el ámbito municipal, como en Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Valencia, Zaragoza, etc<sup>250</sup>.

Los nuevos planes municipales y las nuevas estrategias autonómicas fomentan la intervención integral de apoyo a las personas en situación de exclusión habitacional a la vez que el abandono progresivo del enfoque asistencialista a través de un enfoque centrado en la vivienda y por las medidas preventivas con ejes, objetivos y medidas en gran medida similares<sup>251</sup>. En la mayoría de los casos recogen como principios el reconocimiento de derechos, la atención centrada en la persona, el enfoque de género, la integralidad, el acceso a la vivienda.

Desde el 2016, la oferta de servicios de acceso a la vivienda, bien a través de Housing-led (dirigido a personas que no requieren grandes servicios de apoyo, y con necesidades menos complejas), o Housing First (para personas con necesidades complejas), se está abriendo paso en varias comunidades autónomas y municipios como vía de inclusión social a través de la vivienda, acompañada de servicios de apoyo integrales.<sup>252</sup>

Hay algunas iniciativas que se centran en personas con exclusión social y residencial extrema pero también otras se dirigen a la prevención de situaciones en riesgo y, por tanto, a la exclusión residencial, esto es, vivienda insegura o inadecuada (por ejemplo, Galicia<sup>253</sup>). En algunos planes municipales se incorporan líneas específicas dirigidas a colectivos de mayor riesgo como la exclusión administrativa de personas migrantes (Barcelona<sup>254</sup>), o la activación de modelos centrados en la vivienda dirigidos a jóvenes ex tutelados (Murcia<sup>255</sup>). En otros como Valencia<sup>256</sup> se contempla de manera especial la prevención del sinhogarismo en el marco de la desinstitucionalización, como jóvenes extutelados, personas enfermas que reciben alta hospitalaria, víctimas de

<sup>249</sup> Así, por ejemplo, la Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria 2022-2025; Plan Estratégico para personas sin hogar de Castilla- La Mancha 2022-2025; Estrategia de Atención a personas sin hogar en Andalucía, 2023-2026; Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025 o el Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023. Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo 2023-2030. p13.

<sup>250</sup> Entre algunos de éstos, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020; Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021; Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar Del Municipio De Murcia 2022-2025; Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027; Plan Integral para las personas sin hogar en Zaragoza, de 2018.

<sup>251</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023, Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030. p13.

<sup>252</sup> RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. et al (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>253</sup> XUNTA DE GALICIA. Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023, 2019.

<sup>254</sup> AYUNTAMENT DE BARCELONA, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, Barcelona, 2017.

<sup>255</sup> AYUNTAMIENTO DE MURCIA, Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025.

<sup>256</sup> AJUNTAMENT DE VALENCIA, Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027.

violencia de género, personas presas que son puestas en libertad, personas en procesos de desinstitutionalización personas y familias víctimas de desahucios.

La implementación de estos servicios difiere según el territorio, y en algunos casos tiene mayor presencia la vivienda individual, mientras que en otros se combina con vivienda compartida. En algunos municipios (por ejemplo, Barcelona<sup>257</sup>) se contemplan alojamientos individuales con servicios colectivos para familias, o equipamientos residenciales con alojamientos individuales. En Las Palmas de Gran Canaria<sup>258</sup> se contempla la fórmula del cohousing (alquiler colectivo) como una alternativa de habitabilidad más adecuada y económica. Hay algunos municipios como Murcia que han desarrollado programas de vivienda compartida específicos para mujeres sin hogar con dificultades de inserción social graves: sinhogarismo cronicado, problemas en relación a su salud mental, adicciones a sustancias tóxicas (Murcia<sup>259</sup>).

También son diversas las opciones a la hora de gestionar estos servicios, y mientras que en muchos casos es la entidad la que intermedia a la hora de conseguir vivienda de alquiler, otras comunidades, por ejemplo, el Principado de Asturias<sup>260</sup>, opta porque sea la persona destinataria la que firma el contrato de alquiler, y la que tiene la titularidad de la vivienda.

Algunas comunidades como Cataluña recogen la necesidad de ampliar el parque de vivienda protegida y establecen acciones específicas para ello<sup>261</sup>. Aunque en general la mayoría de los programas se están implementando en zonas urbanas, hay experiencias interesantes de aplicación en el ámbito rural por ejemplo en el Principado de Asturias<sup>262</sup>.

El carácter integral de las estrategias o planes autonómicos o municipales es común a todas, aunque algunas desarrollan algunos de estos servicios con más fuerza. Así, la Estrategia Vasca<sup>263</sup> o la de Castilla la Mancha<sup>264</sup> refuerzan la garantía de ingresos o el acceso al empleo, y el acceso a recursos comunitarios.

En todas las estrategias se recoge la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los distintos actores y distintas áreas municipales. En algunos municipios como Barcelona se han creado redes de coordinación, (es el caso de la Red de Atención a Personas Sin Hogar para fortalecer la capacidad de la acción de la ciudad y

---

<sup>257</sup> AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, Barcelona, 2017.

<sup>258</sup> AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021.

<sup>259</sup> AYUNTAMIENTO DE MURCIA, Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025.

<sup>260</sup> FACIAM. El modelo Housing First asturiano seleccionado como modelo de buenas prácticas por el Observatorio Europeo de la Vivienda, <https://faciam.org/2019/07/08/el-modelo-housing-first-asturiano-seleccionado-como-modelo-de-buenas-practicas-por-el-observatorio-europeo-de-la-vivienda/>, accedido a 25-7-23.

<sup>261</sup> GENERALITAT DE CATALUÑA, Departamento de Derechos Sociales. Acuerdo GOV/59/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025.

<sup>262</sup> Véase por ejemplo <https://ort-ort.com/el-principado-inicia-el-programa-housing-first-en-la-zona-rural-con-la-entrega-de-una-vivienda-en-el-franco/>, accedido a 28-7-23.

<sup>263</sup> GOBIERNO VASCO, Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estrategia Vasca para personas sin hogar, 2018-2021.

<sup>264</sup> GOBIERNO DE CASTILLA LA MANCHA. Estrategia para Personas Sin Hogar de Castilla-La Mancha, 2022-2025, 2022.



acompañar a las personas sin hogar) o se ha dado especial protagonismo a las personas usuarias de los servicios (tanto en el proceso de desarrollo del plan como con un grupo específico de trabajo el Consejo Municipal de Bienestar Social)<sup>265</sup>.

### *Análisis de algunas de las estrategias autonómicas*

La *Estrategia de Atención a personas sin hogar en Andalucía, 2023-2026*<sup>266</sup>, actualmente como borrador en fase de consulta pública, considera la adopción de medidas que posibiliten que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a una sociedad que debe incluirlas, siendo responsabilidad de las administraciones públicas velar por unas condiciones de vida dignas, garantizando una vivienda, servicios adecuados para ellas, así como el acceso al empleo y a la salud, en condiciones de igualdad. Los valores que la guían son el enfoque de derechos, la dignidad y empoderamiento y la garantía del acceso universal a los servicios sociales. Para ello se contemplan la atención centrada en la persona; el carácter integral y continuidad de la atención; la transversalidad de género, el respeto a la diversidad, la interseccionalidad. Asimismo, se contempla la importancia de la prevención y el desarrollo comunitario.

Para el logro de los objetivos estratégicos se proponen 20 programas en los que se agrupan 98 medidas de actuación. Como objetivos específicos se contemplan el acceso de las personas sin hogar a ingresos, reducir la desigualdad que viven las mujeres en situación de sinhogarismo, aumentar el número de plazas de vivienda con apoyos.

Dentro del Programa Alojamiento en vivienda con apoyos se contempla el enfoque Housing Led (viviendas compartidas que no superarán el número de 4, acompañamiento con metodología centrada en la persona con respeto a la autonomía, apoyo en cuestiones relacionadas con la vivienda), y Housing First (viviendas individuales para población con necesidades más complejas, con sinhogarismo mayor a 3 años, y que presenten alguna discapacidad, enfermedad mental o alguna adicción, con acompañamiento psicosocial y de vivienda).

El Principado de Asturias no cuenta con una estrategia de sinhogarismo como tal, pero tiene un *Programa Housing First Principado de Asturias* que utiliza viviendas públicas para su implantación y está coordinado por el Departamento de Vivienda del Gobierno regional y existe un trabajo coordinado y en red a nivel de gobierno local y regional, así como con entidades sociales. Tiene la particularidad en comparación con otros territorios, que la titularidad de la vivienda la tiene propiamente la persona destinataria de la misma, y es quien firma el contrato de alquiler. La entidad social se ocupa del acompañamiento y seguimiento<sup>267</sup>. Se dirige a personas en situación de

<sup>265</sup> AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, Barcelona, 2017.

<sup>266</sup> JUNTA DE ANDALUCIA, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, Borrador I Estrategia de atención a personas sin hogar en Andalucía 2023 – 2026, 2023, disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-04/Primer%20Borrador%20%28texto%20sometido%20a%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%29.pdf>, accedido a 20-7-23.

<sup>267</sup> FACIAM. El modelo Housing First asturiano seleccionado como modelo de buenas prácticas por el Observatorio Europeo de la Vivienda, <https://faciam.org/2019/07/08/el-modelo-housing-first-asturiano-seleccionado-como-modelo-de-buenas-practicas-por-el-observatorio-europeo-de-la-vivienda/>, accedido a 25-7-23.

sinhogarismo, principalmente, con un grado Ethos 1, (personas que viven a la intemperie o en centro nocturno) llevando al menos tres años en la calle, con diagnóstico de enfermedad de salud mental y/o adicciones.

También se han desarrollado algunos proyectos en la zona rural.<sup>268</sup> En total, Asturias cuenta con 41 pisos para este colectivo en seis localidades, 15 de ellas en Gijón, que dan cobertura a 42 inquilinos. El proyecto Housing first de Asturias ha sido reconocido por el Observatorio de Vivienda Europeo como buena práctica en la lucha contra el sinhogarismo y ha recibido el premio a la mejor actuación en la administración y gestión del parque social de pisos que concede la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda<sup>269</sup>.

En abril 2023, en colaboración con la Fundación Hogar Sí y la Asociación Provivienda, el Principado ha puesto en marcha el programa Derechos a la vivienda: el reto de la desinstitucionalización del sistema de atención al sinhogarismo en Asturias, que pretende transformar las políticas públicas de atención a las personas que viven en la calle, de forma que se pase de prestarles apoyo en centros o albergues a atenderles en viviendas en comunidad.<sup>270</sup>

La *Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2018-2021*<sup>271</sup> también se orienta a generar un modelo de atención centrado en la persona y orientado a la vivienda. Los principios generales y objetivos que la guían son la perspectiva de derechos, centrada en las personas y en la vivienda; carácter integral, que haga hincapié en las medidas preventivas, orientada a las personas con necesidades más complejas, con especial atención a la problemática específica de las mujeres sin hogar, y apoyada en la gestión del conocimiento y en la práctica basada en la evidencia.

A partir de esos objetivos generales, propone 69 directrices concretas, que se agrupan en torno a nueve ejes prioritarios de acción que entre otras cosas contemplan la prevención de las situaciones de exclusión residencial grave; el desarrollo del enfoque basado en la vivienda para lo cual se desarrollarán los acuerdos de colaboración necesarios, la garantía a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa; mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo; acceso de las personas sin hogar al ocio, la educación y la participación social y política; acciones de sensibilización e implicación de la comunidad.

<sup>268</sup> Véase por ejemplo <https://ort-ort.com/el-principado-inicia-el-programa-housing-first-en-la-zona-rural-con-la-entrega-de-una-vivienda-en-el-franco/>, accedido a 28-7-23.

<sup>269</sup> <https://www.nosotroslosmayores.es/2022/02/07/asturias-adjudica-5-viviendas-en-gijon-en-el-marco-del-programa-housing-first-para-personas-sin-hogar/>, accedido a 28-7-23.

<sup>270</sup> [https://socialasturias.asturias.es/-/el-principado-firma-un-convenio-con-hogar-s%C3%AD-y-provivienda-para-ofrecer-alojamiento-y-apoyo-social-a-88-personas-sin-hogar-p\\_1\\_back\\_url=%2Fsearch%3Fq%3Dpersonas%2Bsin%2Bhogar%26category%3D149470](https://socialasturias.asturias.es/-/el-principado-firma-un-convenio-con-hogar-s%C3%AD-y-provivienda-para-ofrecer-alojamiento-y-apoyo-social-a-88-personas-sin-hogar-p_1_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dpersonas%2Bsin%2Bhogar%26category%3D149470), accedido a 28-7-23.

<sup>271</sup> Para ello se contemplan entre otras, la aprobación del Decreto por el que se regula el Derecho Subjetivo de Acceso a la ocupación legal de una vivienda o a la prestación económica de vivienda y la firma de convenios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos para ir conformando una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados. GOBIERNO VASCO, Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estrategia Vasca para personas sin hogar, 2018-2021, disponible en [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento\\_valoracion/es\\_instrume/adjuntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf), accedido a 28-7-23.

La *Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria 2022-2025*<sup>272</sup> se centra en las personas en situación de sinhogarismo más grave (categorías ETHOS 1 y 2), es decir, las personas que viven en la calle o pernoctan en albergues, pero se ven forzados a pasar el resto del día en el espacio público. Se inspira en el enfoque de derechos, el foco en la persona, centrado en la vivienda y perspectiva de género, así como la corresponsabilidad y la cooperación, tanto entre administraciones públicas como entre éstas y las entidades sociales.

Se articula en cuatro ejes: la prevención (se contemplan protocolos específicos para situaciones de riesgo de las mujeres y personas del colectivo LGTBI o formación de la comunidad para su implicación activa en la prevención); atención (apoyando en el desarrollo de itinerarios de inclusión para poder retomar un proyecto de vida autónomo, con iniciativas de empleo, y mejora de la salud mental); vivienda (incrementando la red de viviendas públicas, impulsando proyectos piloto de modelos Housing first, y Housing Led, reorientando los recursos actuales hacia soluciones basadas en la vivienda y diversificación de los recursos, y adecuación de los recursos de alojamiento temporal y emergencia) y fortalecimiento y mejora del sistema.

También el *Plan Estratégico para personas sin hogar de Castilla-La Mancha 2022-2025*<sup>273</sup> contempla como principios el enfoque de derechos, centrado en la persona, basado en la vivienda, participación efectiva de las personas en situación de sinhogarismo y coordinación y trabajo en red.

Se estructura en torno a 4 ejes: prevención; acceso y garantía de derechos para la plena inclusión (dentro del cual se contempla el acceso de las personas en situación de sinhogarismo a una vivienda mediante la ampliación de la cartera de servicios y el refuerzo de las soluciones basadas en vivienda así como incrementar el empleo de las personas en situación de sinhogarismo); Sociedad inclusiva e integración comunitaria (para lo cual se contempla el empoderamiento, la autonomía y la integración de las personas en situación de sinhogarismo y acciones de sensibilización social); y sistema de atención integral, coordinado y con buen gobierno, basado en la evidencia.

El *Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo 2022-2025 de Cataluña*<sup>274</sup> establece como objetivos la atención y reducción del número de personas que viven en la calle, reducir el tiempo que una persona sin hogar pasa viviendo en la calle o en un dispositivo de urgencia antes de obtener una digna solución habitacional; incrementar el parque de vivienda protegida; establecer un modelo de intervención y acompañamiento consensuado y crear un sistema de recogida de datos e información fiable.

Apuesta por el modelo Housing First, priorizando el acceso a una vivienda y posteriormente un proceso de intervención social, estableciendo como únicos requisitos que la persona mantenga la convivencia vecinal, que destine un porcentaje de sus ingresos a gastos de mantenimiento de la vivienda y que acepte las visitas de seguimiento

---

<sup>272</sup> CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES. I Plan de Acción para La Inclusión Social en Cantabria 2014-2017.

<sup>273</sup> GOBIERNO DE CASTILLA LA MANCHA. Estrategia para Personas Sin Hogar de Castilla-La Mancha, 2022-2025, 2022, disponible en <https://www.estrategiapshclm.org/>, accedido a 22-7-23.

<sup>274</sup> GENERALITAT DE CATALUÑA, Departamento de Derechos Sociales. Acuerdo GOV/59/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025, disponible en: <https://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Nou-Marc-daccio-per-a-labordatge-del-sensellarisme> accedido a 22-7-23.

previamente pactadas. Al mismo tiempo este modelo se combina con otros recursos más flexibles, como es el caso de los pisos de inclusión o la adaptación de recursos existentes.

El *Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023*<sup>275</sup> se centra en la atención de las personas con exclusión social y residencial más extrema (propriadamente sinhogarismo, es decir, sin techo y sin vivienda) pero también se focaliza en la prevención y las respuestas que faciliten el acceso y mantenimiento de la vivienda en condiciones óptimas de habitabilidad y por tanto a la exclusión residencial (personas con vivienda insegura o vivienda inadecuada). Los enfoques en los que se basa son: orientado a la vivienda; modelo centrado en las personas; con perspectiva de género junto a los principios de participación; mejora del conocimiento; cooperación interadministrativa; corresponsabilidad y coordinación.

Para la implementación del Plan se adopta un concepto de gobernanza que facilita los procesos y la toma de decisiones considerando todos los agentes y las distintas Consellerías implicadas. Para su puesta en marcha se establecen protocolos de coordinación a distintos niveles. El Plan cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación intermedia y final, bien definidos con sus indicadores correspondientes, así como un presupuesto definido por cada uno de los ejes.

Se estructura en seis ejes, dos específicos centrados en atender las necesidades de las personas en situación de sinhogarismo en las que se conjugan factores de riesgo (prevención y protección y garantía de acceso y cumplimiento de sus derechos, así como en apoyar las personas en la reconstrucción de su proyecto vital); dos ejes transversales, relacionados con la respuesta institucional, desde las políticas públicas (adaptación y mejora de la red de recursos y servicios y atención y promoción de un enfoque centrado en la vivienda); y otros dos ejes transversales que se dirigen a la integración social, la sensibilización y al conocimiento y la cooperación.

Entre los distintos objetivos se contempla uno dirigido a desarrollar un enfoque centrado en la vivienda frente al Sinhogarismo que asegure un alojamiento estable y apoyado desde el ámbito Social, que incluye como medidas el impulso a la aplicación de la metodología de housing first mediante la puesta a disposición de 30 nuevas viviendas, la formación a profesionales en la metodología housing first, la garantía, cuando se cumplan los requisitos de acceso, de unos ingresos mínimos básicos asociados a la cobertura de la necesidad habitacional a través de housing first, y el establecimiento de mecanismos de coordinación y de información y trabajo compartido entre la Red de viviendas de inserción y los servicios sociales comunitarios básicos.

Atendiendo a este marco competencial y al principio de participación, uno de los principios inspiradores del Plan de atención a personas sin hogar de Galicia, es la participación.

El *Plan de Inclusión de Personas Sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021*<sup>276</sup> se basa en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas que se hallan sin

---

<sup>275</sup> XUNTA DE GALICIA. Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023, 2019. Disponible en <https://politicassocial.xunta.gal/es/recursos/planes-y-programas/plan-de-atencion-de-personas-sin-hogar-en-galicia-2019-2023> accedido a 22-7-23.

<sup>276</sup> COMUNIDAD DE MADRID, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, Plan de Inclusión de Personas sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021, disponible en <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-inclusion-personas-hogar-comunidad-madrid-2016-2021> accedido a 22-7-23.

hogar, en la ética de los cuidados y pone un especial énfasis en la prioridad de la vivienda, la restauración del proyecto vital y su reintegración en la comunidad. También se incluyen como partes relevantes del Plan de Inclusión de Personas sin Hogar la perspectiva de género y la atención prioritaria a los jóvenes y mayores sin hogar, así como a las personas LGTBI.

Los cuatro objetivos que se plantea el Plan son la prevención y sensibilización; poner los medios eficaces para que ninguna persona sin hogar pernocte en vías públicas o alojamientos inadecuados; aumentar el acceso que las personas sin hogar tienen a sus derechos y servicios públicos y aumentar el número de personas sin hogar que se reintegran en la sociedad. Se estructura en torno a cinco ejes vertebradores, entre los que se contempla la protección vital y cambio en el modelo de alojamiento y metodología de trabajo (donde se incorpora el modelo Housing First para personas sin hogar de larga duración y peores condiciones o vivienda semitutelada para el resto de casos). También se contempla el cambio progresivo hacia modelos de alojamiento a menor tamaño, especialización, no concentración y Housing First.

### ***Estrategias municipales***

A nivel municipal también son varios los ayuntamientos que han ido adoptando estrategias que apuntan por una transformación del modelo de atención a las personas en situación de sinhogarismo.

El *Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020*<sup>277</sup> se inició con un proceso participativo (que, entre otras cosas, contó con la participación de personas directamente afectadas por las formas más duras de sinhogarismo) y recogió un gran número de propuestas ciudadanas relacionadas con la mejora de la atención a las personas sin hogar, y tuvo la participación de más de mil personas en las diferentes actividades deliberativas dirigidas a orientar las políticas municipales en materia de lucha contra el sinhogarismo.

A partir de aquí el Ayuntamiento de Barcelona asumió el reto y el compromiso de ampliar los recursos y servicios para las personas sin hogar, reforzar la orientación de los servicios hacia la construcción de itinerarios de inclusión personales y consolidar la colaboración con las entidades especializadas de la sociedad civil a partir de la creación de la Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSLL). El objetivo de esta red era fortalecer la capacidad de acción de la ciudad y acompañar a las personas sin techo en el proceso de recuperación de la máxima autonomía personal y de restablecimiento de vínculos interpersonales y sociales. También se constituyó un grupo de trabajo en el Consejo Municipal de Bienestar Social formado por personas que han sido o son usuarias de los servicios de atención a las personas sin hogar de Barcelona.

El Plan trata de articular distintos actores, incluyendo acciones de mejora de servicios de la Dirección de Servicios de Intervención Social, pero también incluye otras áreas como Urbanismo, Movilidad o Seguridad y Prevención, y al conjunto del Ayuntamiento como actor en una red de relaciones institucionales que debe coordinarse y corresponsabilizar a otras administraciones públicas.

---

<sup>277</sup> AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, Barcelona, 2017.



Se articula en torno a varios ejes: reconocimiento de derechos, prevención del sinhogarismo en los procesos de desinstitucionalización, salud y reducción de las personas en situación de exclusión residencial y minimizar el tiempo que las personas están en situación de calle; modelo de alojamiento y acceso a vivienda, reducción del riesgo vinculado a la exclusión administrativa de las personas migrantes, generar conocimiento y sensibilización y corresponsabilidad y trabajo en red.

Entre las distintas medidas se contempla la ampliación de los alojamientos Housing First, tanto alojamientos individuales con servicios colectivos para familias, como equipamientos residenciales de alojamientos individuales<sup>278</sup>. Durante estos años se ha hecho una apuesta por equipamientos pequeños y por el trato personalizado, enfoques como Housing first<sup>279</sup>, junto con equipamientos colectivos que garanticen espacios de privacidad individual y familiar, y se ha ido produciendo un desplazamiento de la inversión a centros residenciales orientados a servicios que respeten la diversidad y autonomía.

El plan también contempla la incorporación de la perspectiva de género en las reformas previstas de los equipamientos residenciales colectivos con medidas como crear plazas en viviendas individuales reservadas para mujeres.

El *Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021*<sup>280</sup> también considera la diversificación de la oferta de servicios introduciendo de forma paulatina el modelo Housing first. También se plantea la fórmula del “cohousing” (alquiler colectivo) como una alternativa de habitabilidad más adecuada y económica. Aunque esta fórmula se desvía de uno de los principios en los que se sustenta el “housing first” relativo a la dispersión, también se ha visto que esta dispersión conlleva en algunos casos el aislamiento de las personas y las evaluaciones no han podido demostrar la eficacia en cuanto al objetivo de inclusión social.

El *Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025*<sup>281</sup> incorpora entre sus distintos objetivos garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar, desarrollando un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad. Se contempla de manera especial la situación de las mujeres en situación de riesgo y/o exclusión social que carecen de alojamiento a recursos de acogida de media y larga estancia, incluyendo mujeres embarazadas y/o con hijos/as menores.

---

<sup>278</sup> Asimismo, consideró una evaluación del programa “Housing First” así como un proyecto de investigación sobre los cambios que provocan las metodologías housing first desde el punto de vista profesional.

<sup>279</sup> En junio de 2015, el Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha Primer la Llar (Primero el Hogar), una prueba piloto del modelo Housing First. Una evaluación de este proyecto puede encontrarse en FORTEA, C. Y HERRUZ, L, Primer la Llar: aplicación del modelo Housing First en la ciudad de Barcelona. Primeras reflexiones, Abendua Diciembre 2017, pp. 239-253.

El Ayuntamiento de Barcelona ha alcanzado durante el 2016 la puesta en marcha de cincuenta viviendas en el programa “Primero el hogar” y financia quince viviendas del programa Hábitat de RAIS Fundación.

<sup>280</sup> AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021, disponible en <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-noticias/170224-PLAN-ESTRATEGICO.pdf> accedido a 22-7-23.

<sup>281</sup> AYUNTAMIENTO DE MURCIA, Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025, disponible en <https://serviciosociales.murcia.es/docs/Upload/PLAN-ESTRATEGICO-MUNICIPAL-PSH-MUNICIPIO-MURCIA.pdf>, accedido a 20-7-23.

También contempla el impulso de experiencias piloto centradas en el modelo de intervención Housing First, en su forma más original, así como aquellas que incluyan estrategias basadas en proporcionar vivienda en primer lugar, Housing Led, viviendas para mujeres, para jóvenes, es casi como desarrollar estudios de investigación con perspectiva de género tanto de los modelos de Escalera como Housing First.

Entre algunas medidas concretas se plantea la activación de modelos centrados en la vivienda dirigidos a jóvenes ex-tutelados y ex-tutelados que carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas de vivienda, manutención, así como de apoyo familiar o social y el impulso de proyectos para proporcionar vivienda compartida a mujeres sin hogar con dificultades de inserción social graves: sinhogarismo cronificado, problemas en relación a su salud mental, adicciones a sustancias tóxicas. Se incorpora también el objetivo de proyecto de vida, para lo cual se aplicará el método de gestión de caso, mejora de empleabilidad, establecimiento de medidas de arraigo en la comunidad (como mediación para la recuperación de relaciones familiares, atención psicoterapéutica, formación en resolución de conflictos, fomento del asociacionismo en las personas sin hogar, entre otras).

La *Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027*<sup>282</sup> se basa en el enfoque de derechos de las personas sin hogar (a la seguridad en la vida, a la vivienda, a la salud y a la ayuda social) y su objetivo es prestar atención integral a las personas sin hogar desde un proceso de intervención para la inclusión social que tenga en cuenta a la propia persona, fortalezca sus capacidades y elimine las barreras que dificultan el acceso a los servicios, recursos y prestaciones sociales. El Ayuntamiento de València opta por la complementariedad de modelos y recursos para dar una respuesta diferente a cada situación apostando por modelos de intervención integrales y generando modelos de intervención orientados al empoderamiento de las personas sobre sus propios procesos de inclusión y recuperación, basados en el enfoque de derechos y el respeto a la autonomía y toma de decisiones. Se contempla la aplicación de los modelos “Housing First”, “Housing Led” y otros similares avanzando en la personalización de las respuestas. Incorpora la prevención del sinhogarismo en el marco de la desinstitucionalización, como jóvenes extutelados, personas enfermas que reciben alta hospitalaria, víctimas de violencia de género, personas presas que son puestas en libertad, personas en procesos de desinstitucionalización, personas y familias víctimas de desahucios. También tiene en cuenta la incorporación de la perspectiva de género en el abordaje del sinhogarismo, a través de la adaptación de recursos existentes, o análisis de viabilidad de recursos especialmente dirigidos a mujeres, y formación a profesionales en materia de igualdad de género.

*El Plan Integral para las personas sin hogar en Zaragoza de 2018*<sup>283</sup>, entre sus distintas líneas de acción, también contempla la vivienda como derecho, y entre algunas de las medidas la ampliación del número de viviendas con enfoque Housing First, a partir de una evaluación de este programa. También contempla adecuar alojamientos y

<sup>282</sup> AJUNTAMENT DE VALENCIA, *Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027*, disponible en <https://www.valencia.es/documents/20142/618951/ESTRATEGIA+PSH+CAST.pdf/263611de-efae-cf61-54ab-4e305cc7df4d?t=1664966030543>, accedido a 20-7-23.

<sup>283</sup> AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, *Plan Integral para las personas sin hogar en Zaragoza, 2018*. <https://www.zaragoza.es/contenidos/derechosociales/sinhogarismo/Plan-Integral-Sinhogarismo18.pdf>, accedido a 22-7-23.

dignificar estancias y procesos desde una perspectiva de cuidados; empoderar para restaurar proyectos vitales (teniendo en cuenta entre otras cosas el fomento del empleo), y la incorporación de la perspectiva de género.

## 5.- Claves y aprendizajes para los procesos de transición hacia la desinstitucionalización del sinhogarismo

### 5.1. Abordaje desde enfoques integrales

Aunque las personas en situación de sinhogarismo rara vez han sido consideradas como un grupo destinatario de los procesos de desinstitucionalización hay sólidos argumentos para vincular a las personas en situación de sinhogarismo con los procesos de desinstitucionalización, ya que cada vez hay más consenso en torno al papel que pueden desempeñar las soluciones basadas en la comunidad a la hora de acabar de forma más sostenible con las situaciones de sinhogarismo, pero también para su prevención.

Transitar hacia servicios con base en la comunidad, alejados de la cultura institucional, y desde un marco de derechos, implica un cambio en el tipo de atención que se presta a las personas usuarias, que deben ser tenidas en cuenta, y en espacios que se adapten a sus necesidades y preferencias, en los que puedan recibir los apoyos necesarios *“La clave de la desinstitucionalización es el acompañamiento y el acompañamiento en derechos a que la persona vaya usando los recursos eh públicos y la protección social y además el acompañamiento a que la persona vaya descubriendo su vida dentro de la comunidad, es decir, que vaya, desarrollando su vida dentro del territorio donde se mueve”* (EPSH5-08.05-Tercer Sector).

Se trata de un proceso que implica poner en el centro a las personas, para que recuperen el control sobre sus vidas y puedan integrarse y participar plenamente en la sociedad<sup>284</sup>, un proceso complejo que implica promover el acceso a servicios como la vivienda, la atención sanitaria, la educación, el empleo, la cultura y el ocio, así como la prestación de servicios más especializados y de calidad para atender las necesidades de apoyo individual. *“Cuando inician sus proyectos de vida, pues acceden a todos los recursos que puede acceder cualquier persona”* (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

El problema de la falta de hogar se puede afrontar por medio de políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social para todos, pero una política de vivienda no es suficiente para acabar con el sinhogarismo<sup>285</sup> y debe acompañarse de otras medidas de protección social<sup>286</sup>. Por ello, un abordaje eficaz del problema de las personas sin hogar debe considerar marcos integrales de políticas y estrategias basadas en derechos que impliquen la prestación coordinada de una amplia gama de servicios. Además de la asistencia sanitaria, servicios sociales, acceso a la vivienda, empleo, educación, el

<sup>284</sup> <http://emausinclue.com/project/desinstitucionalizacion-y-la-atencion-en-la-comunidad/>. Así, un ejemplo de concreción de este tipo de procesos sería el desarrollo de unidades de convivencia, viviendas asistidas o tuteladas y otros tipos de soluciones residenciales que se caracterizan por su pequeño tamaño, su carácter disperso y por la prestación de servicios individualizados de apoyo de intensidad variable.

<sup>285</sup> BUSCH-GEERTSEMA, Volker, “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness* 6(2), 2012, pp.209-216.

<sup>286</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, E/CN.5/2020/3, 2019.

asesoramiento y la mediación desempeñan un papel crucial en el apoyo y la reinserción de las personas sin hogar<sup>287</sup>.

Otros aspectos que, sin embargo, no han tenido tanto peso en los programas orientados a la vivienda y que supone un aspecto clave para la integración de las personas en situación de sinhogarismo es la integración laboral y el apoyo a la capacitación para el empleo, así como el desarrollo de habilidades sociales y fomento de las relaciones comunitarias y de proximidad. Como se ha manifestado en algunas de las entrevistas realizadas “(...) *En eso todavía tenemos mucho que mejorar, que es la dimensión comunitaria, que no es sencilla, pero que está muy presente porque para nosotros es fundamental, sale de una situación de exclusión severa y sale a ser posible a que la comunidad sea quien atiende a esta persona, ya sean los Servicios Sociales públicos, el sistema de salud público, la sociedad civil que forma la vida de los barrios (...)* (EPSH6-24.03-TercerSector). “(...) *Hay que reforzar lo comunitario y reforzar la comunidad. O sea reforzar los servicios, reforzar los espacios*” (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

Esto requiere ya no un trabajo dirigido a la persona sin hogar, sino también a la propia comunidad, trabajar el capital social, los vínculos, las redes comunitarias; en algunos casos también puede ser importante trabajar desde la mediación<sup>288</sup>. Figuras como las personas que actúan de “conectoras comunitarias” se ha demostrado que pueden jugar un papel importante<sup>289</sup> (EPSH12-19.04- Tercer Sector). Algunas personas entrevistadas reflejaban cómo “*lo que hacemos es ayudar a la gente a identificar su capital social e identificar esos conectores naturales*” (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

Aunque algunas de las políticas y estrategias recogen líneas de acción orientadas a promover la plena participación de las personas sin hogar en la comunidad, suele ser en menor medida, y como acciones puntuales, sin llegar a ser un objetivo principal de los programas. Esto supone un gran desafío en el desarrollo de políticas integrales.

Junto a estas estrategias no puede perderse de vista la importancia de analizar las causas estructurales de la falta de hogar para poder dar respuestas jurídicas y normativas y a nivel de políticas públicas. El sinhogarismo es un problema complejo. Además de tener en algunos casos relación con el consumo de drogas o alcohol o con problemas de salud mental también se relaciona con la situación económica, la falta de integración comunitaria o de apoyo social y con la dificultad de las personas de acceder a los servicios. Por otro lado, tiene sus especificidades según las personas y grupos, ya que no es lo mismo el abordaje de la solución para mujeres<sup>290</sup>, jóvenes que han estado en sistemas de protección de menores, personas en situación de sinhogarismo crónica, con alguna

<sup>287</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 17.

<sup>288</sup> Las dificultades de integración deben ser tenidas en cuenta y así lo han señalado algunas personas técnicas entrevistadas. “(...) *Dificultades que pueda haber, evidentemente.. como son a nivel de la convivencia en el ámbito comunitario o vecinal, siempre y cuando no se trabaje la mediación*” (EPSH3-13.03-Tercer Sector).

<sup>289</sup> “(...) *una figura que cobra mucha vigencia o que empieza a ser como importante es la figura de los conectores comunitarios, que son personas ubicadas en el terreno, que facilitan los accesos, que facilitan las conexiones, que conocen los recursos, que conocen la idiosincrasia local...*” (EPSH12-19.04- Tercer Sector). “*En algunos casos se denominan “broker comunitarios”. (...) o sea los broker comunitarios que se llaman que son esas personas pues que, si tú vas a un sitio, sabes que esa persona te va a acoger, te va a conectar con otras personas, te va a dar información (...)* *Que son gente muy conectada, con muchas redes...*” (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

<sup>290</sup> Es importante tener en cuenta las necesidades diferenciadas de las mujeres en situación de sinhogarismo, véase por ejemplo EPSH19-24.04-Tercer Sector.

discapacidad, personas migrantes, o personas que han estado en prisión. Por ello es importante poner el centro de la intervención en las personas, trabajar sobre una recuperación integral (EPSH8-28.03-Científico)<sup>291</sup>, desde su especificidad y diversidad, fortalecer sus capacidades y sus proyectos de vida, ofreciendo todos los apoyos necesarios y aquí el papel de las y los profesionales que acompañan resulta esencial (EPSH1-21.02-Tercer sector)<sup>292</sup>.

Por ello algunos objetivos que deben estar presentes y guiar los procesos para transitar desde servicios institucionalizados a servicios con base en la comunidad son ofrecer alternativas duraderas que incorporen el paso a una vivienda independiente, junto a la prestación de servicios que fortalezcan el empoderamiento y estén basados en derechos<sup>293</sup>.

No existe una única solución, y las alternativas deberán tener en cuenta el contexto específico. En algunos casos se han adoptado enfoques basados en la vivienda, Housing Led o Housing First; en otros se han ido dando pasos paulatinos para tratar de prevenir el sinhogarismo, transformar algunas estructuras existentes o generar procesos de transición hacia modelos más humanizados y con base comunitaria. En todo caso los enfoques basados en la vivienda, que consideran la vivienda como un derecho fundamental y un requisito previo para la intervención social, van estando cada vez más presentes. Otra tendencia significativa es la mayor importancia de la prevención, y especialmente para aquellas personas en riesgo de situación de sinhogarismo.

## 5.2. La importancia de la prevención

Las personas sin hogar forman parte de una población más amplia de hogares desfavorecidos que corren el riesgo de quedarse sin hogar<sup>294</sup>. El tamaño de esta población depende tanto de las tasas de pobreza y exclusión social y de la accesibilidad y asequibilidad de vivienda.<sup>295</sup> Por ello es necesario incidir y fortalecer los enfoques de

<sup>291</sup> También en este aspecto es necesario trabajar los miedos de las personas a incorporarse a la sociedad, como señalaba una de las personas entrevistadas: “(...) *Habrán personas que teman, (...) ese acceso a la vivienda por lo que implica, porque... ¿qué van a pensar de mí en esa comunidad de vecinos? ¿Cómo van a querer que yo sea su vecino? ¿Cómo me van a mirar? ¿No? ¿Cómo voy a ir a hacer la compra al supermercado? O sea, imaginaos después de años en los que la gente a lo mejor no te ha mirado o ha recibido expresiones de desprecio, de rechazo como muy cotidianas y muy presentes en tu día a día, cuando hay actividades que no has hecho, ni te acuerdas... pues a veces hay miedo*” (EPSH8-28.03-Científico)

<sup>292</sup> En este sentido algunas organizaciones están trabajando sobre la metodología denominada auto-narrativas. “*Estamos trabajando el autoconcepto, con una serie de herramientas que hemos realizado pues trabajamos la infancia, el presente y el futuro, pero desde el punto de vista del auto-concepto. O sea, nosotros les garantizamos la vivienda durante el año( ...), se está trabajando con todo este tipo de apoyos para que conozcan sus derechos, que conozcan las herramientas para manejarse con la administración y sobre todo que sean ellos los que elaboran su proyecto de éxito, que no es tanto lo que quiere el educador o lo que quiere el trabajador social, sino lo que quiere el participante* (EPSH1-21.02-Tercer sector).

<sup>293</sup> FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

<sup>294</sup> Véase por ejemplo BATTERHAM, David, “Who is At-risk of Homelessness? Enumerating and Profiling the Population to Inform Prevention”, *European Journal of Homelessness* 15(1), 2021, pp.62-64.

<sup>295</sup> EUROPEAN PLATFORM ON COMBATTING HOMELESSNESS, *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030 A Discussion Paper*, 2022, p.3, disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=en>.



prevención del sinhogarismo y esta línea también se ha pronunciado la Comisión Europea:

“el objetivo de la política pública debe ser prevenir la entrada en el sinhogarismo en primera instancia, y para aquellos que experimentan el sinhogarismo, minimizar la duración de esa experiencia mediante la rápida salida de los hogares para asegurar una vivienda asequible, con apoyo si es necesario, reduciendo así la probabilidad de una nueva experiencia de sinhogarismo y permitiendo la reducción de costosos alojamientos de emergencia y el alivio del trauma individual asociado con un período de sinhogarismo”.<sup>296</sup>

Como se ha visto en la mayoría de los planes y estrategias, dentro del carácter integral de las acciones a desarrollar, la prevención es un elemento clave.

Los servicios preventivos que se están considerando van desde mecanismos de detección de desahucios, apoyo a la mediación en conflictos, asesoramiento sobre deudas, apoyo financiero directo y reforzado para evitar la amenaza de quedarse sin hogar, hasta las protecciones legales y apoyo al mantenimiento de la tenencia. En varios Estados se está abordando la prevención a través de la orientación financiera y en materia de vivienda como una forma eficaz de prevenir los desahucios. La liquidación de deudas y el realojamiento rápido complementados con apoyo psicológico y social, se consideran medidas rentables que pueden reducir significativamente el número de desahucios forzosos y el riesgo de quedarse sin hogar<sup>297</sup>.

Esto también debe tener reflejo en las políticas públicas, ya que los gobiernos tanto estatales, como regionales y municipales deben favorecer y trabajar para la provisión de una oferta adecuada de viviendas asequibles y seguras, ya sea proporcionada directamente por los municipios y/u organizaciones sin ánimo de lucro o mediante subvenciones al alquiler. De esta forma se puede reducir sustancialmente el número de hogares que podrían quedarse sin hogar, y para aquellos que lo necesiten, garantizar una salida rápida que evite iniciar el circuito del sinhogarismo.

La experiencia de los programas de intervención muestra que cuando los servicios son flexibles y se proporciona el apoyo adecuado para la prevención, combinado con los servicios de salud, vivienda y otros servicios, el resultado es mejor. Por tanto, la prevención es eficaz cuando forma parte de una estrategia integrada contra el sinhogarismo.

### 5.3. Los enfoques orientados a la vivienda

El análisis de experiencias en los distintos países muestra cómo las estrategias de lucha contra el sinhogarismo son muy dispares, aunque en Europa cada vez son más los países que están desarrollando estrategias integrales o planes a nivel nacional, regional o municipal<sup>298</sup>. Los modelos orientados a la vivienda, siendo aún minoritarios frente al modelo en escalera, empiezan a ser cada vez más frecuentes en algunos países, desde el

<sup>296</sup> EUROPEAN PLATFORM ON COMBATTING HOMELESSNESS. *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030 A Discussion Paper* (2022).

<sup>297</sup> THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE. The secretariat, SPC Thematic Review Housing Led UE, 2019.

<sup>298</sup> MARBÁN Vicente, Y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, 2020. Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. Iralia sept 2020, pp. 5-18.

ámbito de la política nacional o como parte de varias estrategias y planes de acción municipal (como sería el caso de Francia, Bélgica, España, Irlanda, Italia, entre otros), o a nivel local (como en Portugal o Rumanía). Son ya más de veinte países los que de alguna u otra forma, tienen en marcha algún programa o estrategia basada en el enfoque Housing First, en la mayoría de los casos como proyectos pilotos que luego se han extendido a otros lugares<sup>299</sup>. En general existe un desarrollo desigual de este modelo en los distintos países, y de los escasos estudios comparativos entre la aplicación del modelo Housing First en Europa se desprende que hay una discrepancia entre las estrategias “teóricas” y el uso de este modelo en la práctica. Finlandia sería el único país que considera el enfoque Housing First como la principal respuesta al sinhogarismo como política de Estado. En otros, como República Checa, Italia y Portugal, sólo se utiliza a pequeña escala<sup>300</sup>.

La implementación de los modelos Housing First continúa en proceso de desarrollo y en algunos países todavía está en un estadio muy inicial. Las tendencias más recientes muestran un uso cada vez mayor de enfoques Housing Led, orientados al aumento de la oferta de vivienda social y una mayor atención a la prevención. Esto supone una evolución positiva pero algunas críticas sugieren que podría difuminar las fronteras entre la filosofía inicial del modelo original y la continuación de un modelo escalera<sup>301</sup>. En casos como Francia se combinan modelos Housing First, para población con necesidades complejas, con Housing Led, para abordar situaciones de exclusión residencial, sin necesidades tan complejas.

Son también varios los países que no siguen uno o más de los principios esenciales del modelo Housing First<sup>302</sup> lo que en la práctica implica diferencias de enfoques respecto al modelo original<sup>303</sup>. Esto debe entenderse en el marco de países que tienen diferencias considerables en sus sistemas de bienestar, acceso a la vivienda, a la salud, o con respuestas socioculturales o políticas al sinhogarismo diferenciadas. Como han reflejado algunos estudios hay países que sí guardan mayor fidelidad al modelo original (el programa Casas Primeiro de Portugal; el programa Un chez-soi de Francia, o el Servicio Housing First de Canadá). Sin embargo, los programas de Bélgica, Irlanda, Italia, o España, tienen menor fidelidad al modelo original<sup>304</sup>.

En relación a la metodología de intervención, países como Finlandia, España, Reino Unido, Irlanda, o Portugal, utilizan sobre todo servicios ICM (gestión intensiva de casos), donde se proporcionan apoyos y crean conexiones entre usuarios de los servicios y el apoyo de otros servicios existentes. En Francia, sin embargo, el programa Chez Soi,

<sup>299</sup> BAPTISTA, Isabel Y MARLIER, Eric. (2019): Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies, Bruselas, European Commission.

<sup>300</sup> PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, Y KNUTAGÅRD, Marcus (2019). Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity, Housing First Europe Hub.

<sup>301</sup> PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, Y KNUTAGÅRD, Marcus (2019). Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity, Housing First Europe Hub.

<sup>302</sup> Así en algunos de los proyectos de España en la práctica no se separa el tratamiento de los servicios de la vivienda. PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, Y KNUTAGÅRD, Marcus (2019). Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity, Housing First Europe Hub, p.22.

<sup>303</sup> Sobre la necesidad de flexibilizar el modelo original de Housing First y adaptarlo a la realidad de las personas y al contexto concreto, también se han pronunciado algunas personas entrevistadas, véase por ejemplo (EPSH4-30.03-Nacional).

<sup>304</sup> GREENWOOD, Ronni Michelle, BERNAD, Roberto, AUBRY, Tim AND AGHA, Ayda. (2018). A Study of Programme Fidelity in European and North American Housing First Programmes: Findings, Adaptations, and Future Directions. European Journal of Homelessness, 12(3), pp. 275-297.

que tiene mayor fidelidad al modelo original, utiliza fundamentalmente servicios ACT (tratamiento comunitario asertivo), donde el servicio se provee directamente.

En general en la mayoría de los países Housing First se está utilizando de forma complementaria a otros servicios, que incluyen la prevención, la orientación a la vivienda, servicios de apoyo, que en algunos contextos ha conseguido reducir el uso de alojamientos de emergencia, lo que sugiere la importancia de un abordaje desde enfoques integrales.

Con relación al tipo de vivienda, la práctica de los países difiere y en general se combinan viviendas individuales, y en algunos casos viviendas grupales o comunitarias<sup>305</sup>. La opción de viviendas dispersas en la comunidad ha sido cuestionada por algunas investigaciones al considerar que genera aislamiento y soledad en las personas (EPSH8-28.03-Científico)<sup>306</sup>. Según éstos, sería mejor opción el Housing First comunitario, que permite a las personas vivir juntas, en algunos casos con vivienda independiente dentro de un mismo espacio. Estas opciones, sin embargo, en muchas ocasiones están alejadas de la comunidad, y puede entrañar riesgos al crearse una especie de “guetos” que pueden dificultar la inserción social<sup>307</sup>.

En general no están muy consolidados los procesos de seguimiento y evaluación de la efectividad de los servicios de atención a personas sin hogar, aunque también hay diferencias significativas a la hora de implementar y dar seguimiento a estas estrategias y mientras hay países que cuentan con sistemas sólidos de evaluación (Francia, Finlandia, Irlanda), otros lo están poniendo en marcha (Alemania, Portugal)<sup>308</sup>. Algunos países como Francia y Canadá cuentan con una base empírica sobre Housing First más amplia y con estudios sólidos que han demostrado la eficacia de este enfoque para acabar con el sinhogarismo de personas con necesidades complejas. En otros países las investigaciones, aunque sin tanto rigor científico, desarrolladas aportan resultados de eficacia en torno al 80% (España, Finlandia, Portugal, Países Bajos...). Sin embargo, la mayoría de análisis de impactos se han centrado en el mantenimiento de la vivienda, no existiendo tanta evidencia de la contribución de este enfoque a una verdadera integración social, y los pocos estudios que han analizado este aspecto muestran que los resultados son modestos, lo que supone un importante desafío<sup>309</sup>.

## 5.4. Evaluación y valoración del enfoque de Housing First

Las evaluaciones realizadas del modelo Housing First se han focalizado en evaluar a) la *fidelidad* (si se siguen o no los 8 principios en los que se basa el Housing First); b)

<sup>305</sup> En esta misma línea también se han manifestado algunas de las personas entrevistadas, véase por ejemplo, (EPSH6-24.03-TercerSector).

<sup>306</sup> También algunas de las personas técnicas entrevistadas lo han señalado. “(...) *uno de los riesgos de Housing First quizá tiene que ver con la soledad.... se ha visto, que a veces es verdad que se acentúan los sentimientos de soledad*” (EPSH8-28.03-Científico).

<sup>307</sup> PLEACE, Nicholas. Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies: A Review of the Evidence University of York, 2018.

<sup>308</sup> MARBÁN Vicente, Y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, 2020. Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. Italia sept 2020, pp. 5-18.

<sup>309</sup> QUILGARS, Deborah, PLEACE, Nicholas. Housing First and Social Integration: A Realistic Aim. *Social Inclusion*, Volume 4, Issue 4, 2016, pp.5–15

la *efectividad* (cómo funciona un servicio en el cumplimiento de los objetivos descritos para alcanzar los 3 objetivos: mantenimiento de la vivienda, bienestar y salud e integración social) y c), la relación *coste/efectividad*<sup>310</sup>.

Algunos de los resultados obtenidos en estas evaluaciones señalan: <sup>311</sup>.

a) *Con relación al mantenimiento de la vivienda*: En algunos países de la UE se ha constatado que se ha mantenido la vivienda a largo plazo en más de un 80% de los casos, y este tipo de servicios ha conseguido sacar del sinhogarismo al menos a 8 de cada 10 personas<sup>312</sup>. Así, por ejemplo, en *Portugal*, el programa Casas Primeiro en Lisboa presentaba resultados a su vez de una tasa del 79%; en *Francia*, el programa Un Chez-Soi d'abord en los primeros 13 meses de ejecución, arrojaba como resultado que el 80% de las personas usuarias en las cuatro ciudades piloto habían mantenido su vivienda. Los resultados iniciales del programa HÁBITAT en *España* indicaron también niveles muy altos de retención del alojamiento a finales de 2015<sup>313</sup>. Además de todos los anteriores, en Finlandia, desde que se adoptó de la estrategia nacional que prioriza el uso de Housing First para luchar contra el sinhogarismo crónico se consiguió reducir en un 25% el número de personas en situación de sinhogarismo crónico.

b) *Con relación al análisis de salud y bienestar*: A través de Housing First se producen mejoras en la salud y el bienestar de las personas. No obstante, los resultados son variables ya que no todas las personas usuarias de los servicios consiguen una mejor salud o bienestar, especialmente los usuarios presentan adicciones al consumo de drogas y alcohol<sup>314</sup>. Así, en el servicio Casas Primeiro de *Lisboa*, el 80% de personas usuarias afirmaron tener menores niveles de estrés; en *Francia*, el programa Un Chez-Soi d'abord mostraba en 2015 que en los seis meses antes de la entrada a un servicio Housing First, el tiempo medio de hospitalización en los seis meses anteriores se había reducido disminuyendo el contacto y frecuencias de estancias en hospitales significativamente.

c) *Con relación a la integración social*, se ha demostrado que un apoyo social de calidad, una vida que implique una participación positiva en la comunidad cercana y mantener una existencia estructurada y con objetivos, pueden mejorar la salud y el bienestar. Así, por ejemplo, en *Lisboa* casi la mitad de las personas usuarias habían comenzado a socializar con personas en cafeterías; un 71% de las personas declaraba sentirse “en casa” en su vecindario y el 56% se sentían parte de una comunidad; o en *Ingllaterra*, se aumentó de un 25% a un 50% el contacto regular con la familia después de comenzar a recibir el apoyo Housing First. En cuanto a algunos comportamientos, como beber alcohol en la calle, las cifras descendieron de un 78% a un 53%<sup>315</sup>.

En esta misma línea, algunas investigaciones cualitativas de Europa y Norteamérica muestran que las personas que están utilizando servicios Housing First pueden tener una mayor sensación de seguridad y pertenencia de sus vidas (seguridad

<sup>310</sup> PLEACE, Nicholas. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016., p. 56.

<sup>311</sup> FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016 p. 20.

<sup>312</sup> PLEACE, Nicholas. AND BRETHERTON, Joanne, *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness European Journal of Homelessness*, 2013, 7(2), 21-41.

<sup>313</sup> BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Housing First Europe: Final Report*, 2013.

<sup>314</sup> PLEACE, Nicholas. Y QUILGARS, Deborah., *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review*. Bruselas: DIHAL/FEANTSA, 2013.

<sup>315</sup> PLEACE, Nicholas. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 22.

ontológica<sup>316</sup>). Sin embargo, no existen aún evidencias amplias sobre la capacidad de Housing First para ayudar a personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo a conseguir un empleo remunerado, en parte debido a que las personas en situación de sinhogarismo se enfrentan a múltiples barreras para el empleo y en general, para medir los impactos en la integración social de estos enfoques, lo que supone en estos momentos un importante desafío.

d) *Coste/efectividad*: Aunque no se han desarrollado estudios amplios en este ámbito, en Finlandia los resultados demostraron que el uso de los servicios sociales y sanitarios se redujo a la mitad en comparación con antes del realojamiento en el proyecto<sup>317</sup> (EPSH6-24.03-TercerSector). Esto equivale a 14.000 euros de ahorro por residente, con un ahorro anual total para los 15 residentes alojados en este proyecto de 220.000 euros.<sup>318</sup> Sin embargo, uno de los problemas es que en general no se mide el retorno social de la inversión (EPSH15-10.05-Tercer Sector).

Entre algunos de los limitantes, debe señalarse que el enfoque Housing First está diseñado para eliminar el sinhogarismo de las personas con grandes necesidades de apoyo y, por tanto, no está pensado para grupos de personas sin hogar con necesidades de apoyo pequeñas ni como única solución en una estrategia efectiva para el sinhogarismo. No sustituye o elimina todos los servicios para personas sin hogar existentes anteriormente. En algunos casos puede confundirse con otros servicios como los que utilizan viviendas ordinarias con servicios de apoyo de baja intensidad para ayudar a personas con grandes necesidades de apoyo (llamados a veces Housing-led o alojamientos supervisados). Esta similitud o confusión ha dificultado la aceptación de Housing First en algunos países de Europa, bajo el argumento de que el modelo no aportaba nada nuevo<sup>319</sup>.

Otras dudas que se plantean y que requieren de un mayor análisis en la aplicación del modelo en Europa hacen referencia a las siguientes cuestiones<sup>320</sup>: el alojamiento en viviendas ordinarias puede aumentar en algunas personas sin hogar su soledad o aislamiento; algunas personas sin hogar pueden requerir necesidades de apoyo muy elevadas y no pueden vivir en viviendas individuales; un servicio de apoyo “flotante” puede estigmatizar el ambiente vital; no condicionar el tratamiento de adicciones al alcohol o drogas al acceso a una vivienda permanente puede dificultar tratar estas dependencias; la dificultad de encontrar proveedores de servicios que quieran trabajar de forma continua en equipos móviles o flotantes con usuarios difíciles o la gestión de riesgos en situaciones que requieran un alto grado de seguimiento de la persona usuaria, y que puede superar las capacidades de apoyo del equipo.

También es importante evaluar el enfoque Housing First desde la interseccionalidad. Dado que el general el modelo parte de una situación de autonomía de la persona, algunas de las preocupaciones tienen que ver con la pregunta de si este

<sup>316</sup> PADGETT, Deborah. K., “There’s no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States”. *Social science & medicine*, 64(9), 1925-1936, 2007, p. 1934.

<sup>317</sup> Varias de las personas entrevistadas también han manifestado el menor coste de estos servicios al compensarse otros costes (EPSH6-24.03-TercerSector), o tener en cuenta los resultados (EPSH7-28.03-Científico). Sin embargo, uno de los problemas es que en general no se mide el retorno social de la inversión (EPSH15-10.05-Tercer Sector).

<sup>318</sup> FEANTSA, *Housing Led Policy approaches*, 2011, pag 8.

<sup>319</sup> PLEACE, Nicholas. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 70.

<sup>320</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Confronting Homelessness in the European Union*, SWD. 2013, 42 final.



modelo está preparado para atender el envejecimiento de las personas usuarias, el aumento progresivo de la necesidad de cuidados, o una situación de mayor dependencia<sup>321</sup> (EPSH11-17.04-Científico).

## 5.5. El acceso a la vivienda como principal desafío de los modelos orientados a la vivienda

Uno de los desafíos más importantes de los modelos orientados a la vivienda es el acceso a la vivienda. Como se ha visto, en casi todos los países, la falta generalizada de viviendas asequibles y viviendas sociales es probablemente el principal obstáculo para ampliar la vida en comunidad y luchar contra el sinhogarismo<sup>322</sup>. Por tanto, uno de los principales problemas que tienen estos enfoques es cómo conseguir vivienda asequible.

La *vivienda social* puede ser una solución, pero normalmente la población en situación de sinhogarismo no suele ser priorizada en los criterios de distribución de estas viviendas que enfrentan una alta demanda de diferentes colectivos en situación de vulnerabilidad. Cuando se piensa en el mercado social de alquiler como fuente de viviendas, se requiere negociar contratos, abogar por los derechos de las personas o apoyar los procesos de solicitud de una vivienda social<sup>323</sup>, promoviendo que las personas usuarias de los servicios de Housing First tengan prioridad en los sistemas de asignación de vivienda social.

Además de mejorar la vivienda social, deben buscarse otras alternativas, bien con la construcción de viviendas asequibles (que fue la gran apuesta de Finlandia) o movilizar el parque de viviendas de propiedad privada para fines sociales, algo en lo que también están trabajando algunos países. Esto podría hacerse llegando a acuerdos con los propietarios para reducir el alquiler a cambio de beneficios fiscales. Las agencias de alquiler social podrían ser intermediarios en este tipo de acuerdos<sup>324</sup>. Las cooperativas de vivienda pueden también ofrecer una solución al problema de la vivienda.

Otra opción es aprovechar las viviendas desocupadas o liberar terrenos no utilizados por el Estado o las autoridades locales para destinarlos a viviendas sociales. En Bruselas las viviendas vacías se utilizan como alojamiento temporal para solicitantes en lista de espera de vivienda social. Hay financiación pública para los propietarios que renueven las viviendas vacías que se consideren inadecuadas y las alquilen a grupos con

---

<sup>321</sup> “(...) El apoyo está diseñado para personas físicamente autónomas y que necesitan cuidados, pero no unos cuidados físicos sino unos cuidados de acompañamiento psicológico, emocional, incluso psiquiátrico. ¿Está el modelo housing First preparado para el envejecimiento de estas personas? ¿para el aumento progresivo de la necesidad de cuidados? Pues tendríamos que preguntárnoslo, yo tal y como están diseñados muchos programas housing First creo que no” (EPSH11-17.04-Científico)

<sup>322</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE (EEG), *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU member states*, 2020, p.13. También en esta misma línea se han manifestado algunas de las personas entrevistadas, véase por ejemplo, (EPSH19-24.04-Tercer Sector).

<sup>323</sup> Algunas de las iniciativas interesantes en esta línea son el apoyo de organizaciones que actúen como inmobiliarias sociales, que apoyan a buscar viviendas así como la labor de intermediación que se pueda hacer por parte de las organizaciones que acompañan a las personas sin hogar (véase por ejemplo EPSH2\_27\_02\_Tercer Sector).

<sup>324</sup> Un sistema así se ha usado en Bélgica, y en algunas regiones de Italia y España. COMISIÓN EUROPEA *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013.

bajos ingresos. También se aplica un impuesto adicional a los propietarios que mantienen sus viviendas vacías.

El mercado privado se ha visto como una posibilidad de acceso a la vivienda que ofrece entornos de mejor calidad, y que influye en la elección y control de las personas usuarias de estos servicios, y contribuye a la dispersión<sup>325</sup>. En estos casos, y si se considera el *mercado privado de alquiler* es importante inspeccionar y revisar con atención los estándares de habitabilidad y ubicación de la vivienda, así como revisar los acuerdos de alquiler garantizando que las personas tengan la protección legal en la seguridad de la ocupación de su hogar. Esto debe acompañarse de una negociación y diálogo con las personas propietarias de viviendas y/o a sus agentes. En algunos casos también se ofrecen servicios de gestión inmobiliaria<sup>326</sup>, ofreciendo una garantía sobre el pago del alquiler y la seguridad en la gestión (desde posibles disputas vecinales a ocuparse del mantenimiento, reparaciones o renovaciones de la vivienda)<sup>327</sup>.

Tanto si se trata de vivienda social como privada es necesario combatir los prejuicios a la hora de alquilar a personas sin hogar, por temor a que sean inquilinos difíciles o problemáticos<sup>328</sup>. También la integración en la comunidad, frente a actitudes de rechazo del vecindario vinculadas a la estigmatización de las personas sin hogar constituye un desafío sobre el que trabajar<sup>329</sup>.

Otro aspecto a considerar es la asequibilidad del pago del alquiler, cuando la persona contribuye en una parte (por ejemplo, hay programas donde las personas usuarias aportan el 30% para el pago del alquiler), ya que puede haber casos en los que las personas usuarias de estos servicios no accedan a suficientes beneficios sociales como para pagar el alquiler. En estos casos es necesario encontrar fuentes de financiación adicionales que permitan mantener la continuidad de la vivienda o cuando eso no sea posible, el servicio Housing First deberá cubrir los costes o proporcionar una ayuda económica.

En muchos de los casos, como se ha visto, las políticas públicas de vivienda y el mercado de vivienda suponen una gran limitación, que condiciona el acceso y asequibilidad de la vivienda con precios muy elevados de adquisición o alquiler de vivienda, stock limitado de vivienda social, escasa oferta pública y desajustes entre oferta y demanda. No puede dejarse de lado que, a la vez que parece haber más consenso en torno a la urgencia de la vivienda y un despliegue mayor de políticas y compromisos dirigidos a luchar contra la exclusión y la falta de acceso a ésta, al mismo tiempo asistimos a un retroceso en el desarrollo de políticas de vivienda social en casi todos los países de la UE<sup>330</sup>.

---

<sup>325</sup> DUARTE, Teresa. Y ALMAS, Inés. Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal, Homelessness as unfairness, 113-119.

<sup>326</sup> Así por ejemplo en ocasiones los servicios de Housing First actúan como responsables directos del alquiler, subarrendando a las personas usuarias, de modo que el servicio– y no la persona– es responsable legal de cualquier problema con el alquiler.

<sup>327</sup> PLEACE Nicholas/ FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 52-53.

<sup>328</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE (EEG), *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU member states*, 2020, p.13.

<sup>329</sup> PLEACE, Nicholas./ FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p 52.

<sup>330</sup> MARBÁN Vicente, Y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, 2020. Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. Italia sept 2020, p.15.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La transición a un modelo con base comunitaria en el sinhogarismo requiere políticas y estrategias integrales basadas en derechos que tengan en cuenta la prevención, el acceso rápido a una vivienda y servicios de apoyo a largo plazo, cuándo éstos sean necesarios. Esto implica el desarrollo y coordinación de una amplia gama de servicios, como el acceso a la vivienda, atención sanitaria, educación, empleo, fortalecimiento de capacidades, servicios de proximidad, cultura y ocio, o la prestación de servicios más especializados para atender las necesidades de apoyo de forma individualizada. El objetivo debe ser promover una vida independiente, el empoderamiento y control de la propia vida, pero también la integración y la participación en la vida social y comunitaria, partiendo de que a la falta de vivienda física y ausencia de hogar que subyace a este fenómeno, se une la pérdida del sentido de pertenencia social, una discriminación sistémica y exclusión social<sup>331</sup>.

Cualquier estrategia en este sentido debe considerar las causas estructurales de la falta de hogar, ya que el sinhogarismo es resultado de una compleja interacción entre factores institucionales, relacionales y personales. Por ello también es necesario abordar la situación de la vivienda junto con otros obstáculos a la inclusión y desde enfoques de prevención.

Frente a los modelos en escalera, basados en los méritos o en la consecución de objetivos en el marco de un proceso de integración de las personas sin hogar en el que el último escalón es el acceso a la vivienda, los enfoques orientados a la vivienda, como Housing Led o Housing First, colocan el acceso a la vivienda en primer lugar, y una vez ésta esté garantizada se acompaña de una oferta de servicios de apoyo libremente elegidos por las personas usuarias. Estos enfoques han recibido cada vez más atención en los últimos años y se han convertido en el enfoque principal de las estrategias integrales para el sinhogarismo en algunos países europeos, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Francia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Portugal, Polonia, Suecia o Reino Unido<sup>332</sup>.

Los servicios Housing First que ofrecen de la manera más inmediata posible acceso a vivienda (normalmente individual) y apoyo intensivo están teniendo resultados positivos en muchos países, sobre todo para personas con necesidades de apoyo grandes. Para otras personas que no requieren tanto apoyo se está utilizando más los enfoques Housing Led, bien a través de viviendas individuales, bien comunitarias y con presencia de profesionales de apoyo con ayuda a medio o largo plazo. En algunos casos se combinan ambos tipos de servicios llegando así a un mayor número de personas en situación de riesgo. Con relación al tipo de vivienda, la práctica de los países difiere y aunque en general suelen utilizarse más las viviendas individuales, y dispersas, en algunos casos se utilizan viviendas grupales o comunitarias, como servicio con un menor coste, pero también porque evita el sentimiento de soledad y el aislamiento de algunas personas.

---

<sup>331</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2015, A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015.

<sup>332</sup> PLEACE, Nicholas. / FEANTSA. *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 18.

También hay experiencias de viviendas independientes dentro de un mismo espacio con el que se comparten servicios comunes.

En general, son pocos los países fieles a todos los principios del modelo original Housing First, y han ido haciendo adaptaciones en función del contexto y de las necesidades. En algunos casos se ha ido ampliando el alcance de estos programas, y además de las personas en situación de sinhogarismo más grave se consideran también a personas que experimentan problemas de acceso o permanencia en la vivienda, como son la población refugiada, infravivienda, asentamientos u ocupaciones ilegales, desahucio, o salida de instituciones, así como tener en cuenta la situación de las mujeres en situación sin hogar. En varios de los países se aplican de forma combinada programas dirigidos al sinhogarismo extremo y a personas en riesgo de exclusión residencial.

Del análisis de los planes, y estrategias de los distintos países, tanto a nivel nacional, como regional o local, se desprende que no existe una única solución, y tampoco los modelos Housing First se aplican de igual forma en la práctica, lo que sugiere la necesidad de considerar el contexto específico y la importancia que tiene la fortaleza del sistema de bienestar y los sistemas públicos de salud, o de acceso a servicios sociales.

Aunque no son muchas las evaluaciones realizadas en la implementación de los modelos Housing First, en general, las que se han desarrollado, señalan que, en comparación con los enfoques en escalera, son más efectivos en casos de sinhogarismo de personas con grandes necesidades de apoyo, o crónico<sup>333</sup> y puede tener un mejor coste-efectividad porque es capaz de erradicar el sinhogarismo de manera más eficiente compensando los gastos de otros servicios (emergencias psiquiátricas y médicas, sistema de justicia, etc.); y puede ser más beneficioso y rentable a largo plazo, ya que permiten centrar el apoyo social intensivo en los retos sociales, mentales y físicos, a menudo complejos, a los que la persona puede enfrentarse junto a la falta de vivienda<sup>334</sup>. A pesar de todo lo anterior, sigue habiendo algunas personas, habitualmente entre el 5% y el 20% de las personas usuarias de los servicios Housing First, para las que este modelo tampoco es capaz de ofrecer una salida sostenida del sinhogarismo<sup>335</sup>. Es necesario en todo caso fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación de los distintos programas, e incorporar la medición del impacto en otros ámbitos como el empleo, o la integración social, aspectos que no han tenido tanto nivel de desarrollo y que constituyen un importante desafío en la implementación de este tipo de enfoques.

Transitar hacia políticas efectivas de abordaje del sinhogarismo desde un enfoque de derechos requiere poner en el centro del debate el derecho a la vivienda y por tanto abordar procesos de reforma estructural del acceso a la vivienda, como requisito previo para la integración de las personas en situación de sinhogarismo, pero a la vez, factor clave de prevención. Esto hace necesario profundizar en las tensiones y situación del mercado de la vivienda, la oferta de vivienda social, la asequibilidad en el acceso a la vivienda, y la diversidad de situaciones de vulnerabilidad en el acceso a este derecho que permita abordar los mecanismos para dar respuesta. Esto supone un desafío y limitación importante si se considera la falta generalizada de viviendas asequibles y viviendas sociales en la mayoría de los países analizados.

<sup>333</sup> PLEACE, Nicholas. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, pp 17-18.

<sup>334</sup> THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE. The secretariat, SPC Thematic Review Housing Led UE, 2019.

<sup>335</sup> PLEACE, Nicholas /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p.21.

Ahora bien, el acceso a la vivienda no garantiza necesariamente la solución al sinhogarismo, y es necesario que se acompañe de servicios de apoyo en distintos ámbitos y desde una coordinación e implicación de un gran número de actores, tanto desde los distintos niveles y ámbitos de las administraciones públicas, las entidades sociales, profesionales de los servicios sociales, los proveedores de alojamiento y vivienda y las personas en situación de sinhogarismo. La coordinación, el compromiso personal, una buena gobernanza y el alto nivel de motivación de los distintos actores se ha visto factor clave del éxito en algunos países.

El abordaje del sinhogarismo requiere un cambio de paradigma que trascienda la visión tradicional de servicios o programas aislados, en muchos casos con una importante carga asistencial, y sea una política pública, siendo el reconocimiento de la vivienda adecuada como derecho humano y facilitador del disfrute de otros derechos o las medidas de prevención centrales. Hay países, como Finlandia, que han dado un paso más, al elevar la estrategia de sinhogarismo a nivel de política de Estado para tener el respaldo transversal suficiente, tener la capacidad de convocar a los distintos actores públicos y privados a través de una gobernanza multinivel y ser implementada de forma intersectorial mediante una amplia cooperación y participación de las instituciones competentes.

Junto a la vivienda, es también necesario reforzar el papel de la integración laboral, y el derecho al trabajo, el acceso a ingresos y la integración social, así como el fortalecimiento del tejido comunitario, aspectos en los que no se ha profundizado lo suficiente y que en muchos casos han quedado relegados a un segundo plano en las iniciativas que se están implementando. Transitar hacia servicios basados en la comunidad requiere repensar el modelo de cuidados y atención, y el desarrollo de políticas y estrategias que fortalezcan los vínculos y redes comunitarias, los servicios de proximidad, las relaciones vecinales y las opciones de participación, como base de toda integración social.

Por ello, las estrategias deben ser integrales, y considerar las necesidades específicas y diferenciadas de las personas, y el contexto en el que se aplica. Esto hace que en ocasiones pueda seguir siendo necesario contemplar servicios de prevención y apoyo para personas en riesgo de sinhogarismo, alojamientos de emergencia temporales dignificados y orientados a la disminución del riesgo y la prevención o servicios de apoyo y atención de baja intensidad. En todo caso, para avanzar en un abordaje del sinhogarismo desde una cultura no institucionalizadora y basada en derechos, debe promoverse un modelo de cuidado y atención más humanizado y dignificado, garantizar y promover la participación y el empoderamiento de las personas en situación de sinhogarismo y su no discriminación y contribuir así a la garantía de derechos, y a una plena integración en la comunidad.

El desarrollo de las distintas alternativas debe acompañarse de instrumentos de evaluación y seguimiento que permita disponer de información sobre el grado de participación de las personas usuarias de estos servicios, su capacidad de elección y control sobre su vida, la calidad de apoyo que reciben, o de qué forma ven sus derechos garantizados. También debe fortalecerse el análisis de impactos de estos programas, no solo en cuanto al mantenimiento de la vivienda, sino en términos de acceso a otros derechos, como el empleo, y la integración social.

Por último, a partir de las distintas recomendaciones internacionales, de la Unión Europea, y de las experiencias y aprendizajes de algunos países, y a modo de cuadro



resumen se incorporan algunas recomendaciones sobre algunos aspectos clave que deben considerarse en las alternativas de transición desde un marco de derechos.

**Tabla 1. ALGUNOS ASPECTOS CLAVE O ELEMENTOS PARA LAS ALTERNATIVAS DE TRANSICIÓN DESDE UN MARCO DE DERECHOS HUMANOS**

<b>CONDICIONES DE VIDA</b>	
-	Respeto de la dignidad, las opciones, la seguridad personal, la intimidad y la vida familiar
-	Privacidad
-	Bienestar material, físico y emocional
-	Trato individualizado
-	Libertad de opción y elección
-	Respuestas adecuadas a las necesidades
-	Flexibilidad (no rutinas fijas)
-	Oportunidades para participar e integrarse en la sociedad.
-	Preparación para una vida independiente
-	Sistemas de protección social para afrontar la vulnerabilidad
-	Promoción del desarrollo personal
-	Libertad de expresión
-	Libertad de asociación
-	Libertad de movimiento y acción (también de los familiares o personas cercanas)
-	Respeto de la vida familiar
-	Autodeterminación
-	intervención basada en apoyos
-	Proyecto de vida
-	Desarrollo personal
-	Normalización de la vida cotidiana
-	Protección y estabilidad (relación con profesionales y personas cuidadoras)
-	Las personas tienen el control sobre su vida
-	Las personas participan y tienen el control en la toma de decisiones que les afectan
-	Responsabilidad compartida
<b>PARTICIPACIÓN</b>	
-	En la toma de decisiones
-	En el diseño, implementación, de políticas, programas y estrategias
-	Las personas son consultadas
-	Participación social y fomento de relaciones personales
-	Reducción del aislamiento (y soledad no deseada)
-	Actividades elegidas y diseñadas por los residentes
-	Información adaptada a las capacidades y condiciones de la persona
-	Mecanismos de denuncia asequibles
-	Voluntariedad
-	Consentimiento en la participación
<b>NO DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN</b>	
-	Acciones para evitar la discriminación y estigmatización
-	Evitar la criminalización
-	Integración / inclusión social
-	Relaciones interpersonales
-	Priorizar situación de personas en situación de mayor vulnerabilidad
-	Enfoque de género

- Fortalecimiento de la inclusión en la comunidad
- Políticas públicas específicas sobre no discriminación e inclusión
- Evitar la segregación
- Capacitación al personal encargado de los cuidados
- Desarrollo de capacidades para hacer frente a actos de discriminación o no inclusión
<b>DERECHO A LA VIVIENDA</b>
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura
- Asequibilidad (gastos soportables)
- Lugar que permita acceso a opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales
- Vivienda como punto de partida, no condicionada a otros procesos
- Presencia de la vivienda como prioridad de las políticas públicas
- Condiciones de habitabilidad
- Vivienda integrada en la comunidad
- Corresponsabilidad en el uso y mantenimiento de la vivienda
- Seguridad en la tenencia
<b>SERVICIOS DE APOYO</b>
- Flexible y durante el tiempo necesario
- Integrados en la unidad de convivencia o externos
- Prestación coordinada de servicios: asistencia sanitaria, servicios sociales, acceso a la vivienda, empleo, educación, el asesoramiento y la mediación
- Se tienen en cuenta necesidades y preferencias
- Apoyo en el mantenimiento de la vivienda
- Acceso a actividades productivas o con valor para la persona
- Apoyo de pares (otras personas)
- interdisciplinariedad
- Apertura de canales de denuncia: existencia y accesibilidad de estos mecanismos
- Apoyo social
- Apoyo para la salud y bienestar
- Apoyo en el consumo
- Apoyo emocional
- Apoyos comunitarios, servicios de proximidad
<b>VIDA EN LA COMUNIDAD</b>
- Aprovechamiento de los recursos comunitarios
- Espacios de participación comunitaria
- Integración en la comunidad
- Integración laboral
- Fomento de relaciones sociales
- Fomento de servicios de proximidad
<b>ENFOQUES Y PROCESOS</b>
- Enfoque de derechos humanos
- Enfoque de género
- Enfocado al largo plazo, solución duradera
- Enfoque de prevención
- Prevención, rehabilitación y visibilización de capacidades

- Continuidad de la atención
- Sensibilización para la no estigmatización
- Garantía de salida sostenible
- Atención centrada en las personas
- Coordinación de actores
- Gobernanza
- Coherencia con otras políticas
- Trabajo con la comunidad
- Personal formado y adecuado

Fuente. Elaboración propia.

## 7.- Bibliografía

ALLEN, M, BENJAMINSEN, L, O'SULLIVAN, E. Y PLEACE N, *Ending Homelessness? The Contrasting Experiences of Denmark, Finland and Ireland*, Bristol: Policy Press, 2020.

AJUNTAMENT DE VALENCIA, Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027

ARAPOGLOU, V., GOUNIS, K. Y SIATITSA, D. “Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece”, *European Journal of Homelessness*, vol. 9, no. 2, 2015,

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar, en particular después de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, A/RES/76/133, 5 enero 2022.

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

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento, 2012, A/HRC/21/42, 2-7-2012.

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2016, A/71/310, 8 agosto 2016.

AYUNTAMENT DE BARCELONA, Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020, Barcelona, 2017.

AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021

AYUNTAMIENTO DE MURCIA, Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, Plan Integral para las personas sin hogar en Zaragoza, 2018.

BAPTISTA, I., CULHANE I, PLEACE, N, Y O’SULLIVAN, E. *From Rebuilding Ireland to Housing for All: international and Irish lessons for tackling homelessness*. Dublin: COPE Galway, Focus Ireland, JCFJ, Mercy Law, Simon Communities of Ireland, and SVP, 2022

BAPTISTA, I. Y MARLIER, E. (2019): *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies*, Bruselas, European Commission.

BATTERHAM, D., “Who is At-risk of Homelessness? Enumerating and Profiling the Population to Inform Prevention”, *European Journal of Homelessness* 15(1), 2021, pp.59-83.

BAUMOHL, J. “Deinstitutionalization”, en David Levinson (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc, 2004, vol. 1, págs. 110-113.

BERNAD, R., CENJOR, V. Y YUNCAL R. El modelo Housing First En España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat1, Barcelona *Societat Revista de investigación y análisis social*

BUCCIERI, K, WHITMORE, DAVY, J. Y GILME, C. *Ending Homelessness in Canada: Reflections from Researchers in the Field*, *International Journal on Homelessness*, vol.3, no. 2 (2023)

BURTSHEMA, V., *Normalisation of Housing and Living Conditions in the field of Homelessness*, 2012.

BUSCH-GEERTSEMA, V, “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness* 6(2), 2012, pp.209-216

BUSCH-GEERTSEMA, V. *Housing First Europe Final Report*, Brussels, 2013.

BUSCH-GEERTSEMA, V., *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness - Discussion Paper*, 2010.

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

COMISION EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de



Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final 2021

COMISIÓN EUROPEA, Declaración de Lisboa, Puesta en marcha de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo Bruselas, 2021.

COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union* Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020, 2013, Brussels, 20.2.2013.

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

COMITÉ DESC, *Observación General nº 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*.

COMITÉ DESC, *Observación General nº 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, 1990)*.

COMITÉ DESC, *Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes*, 1991, (E/C.12/1991/1)

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

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

COMITÉ DE LAS REGIONES, COR-2014-02234- 00-00-AC-TRA (EN).

COMUNIDAD DE MADRID, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, Plan de Inclusión de Personas sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021

CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES. I Plan de Acción para La Inclusión Social en Cantabria 2014-2017

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

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

CONSEJO DE DDHH. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 19 de junio de 2020, 43/14. *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto.* A/HRC/RES/43/14, 6 julio 2020.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.* Misión a Portugal, A/HRC/34/51/Add.2, 2017.

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

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

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

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

DEPARTMENT OF HOUSING, LOCAL GOVERNMENT AND HERITAGE, *Monthly Homelessness Report, May 2023*, Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, 2023.

DIHAL, Delegación Interministerial para la Vivienda y el Acceso a la Vivienda, Francia. *Un chez soi d'abord: Retour sur 6 années d'expérimentation [The Experimental Housing First – Programme Un chez soi d'abord – Main Results 2011-2015]*, Paris: DIHAL, 2017

DIONNE, M.A, LAPORTE, C, LOEPPKY Y MILLER A. *A review of Canadian homelessness data, 2023.* Income Research Paper Series, Ottawa: Statistics Canada 2023,

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, Comisión Europea, "Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria", traducido por *Revista de Servicios Sociales Ekaina*, Zerbitzuan N° 49, Junio 2011

DUARTE, T. Y ALMAS, I. *Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal, Homelessness as unfairness*, 113-119

DUARTE T. COSTA, P., ORNELAS, J. Implementation of Housing First in Lisboa, Portugal: A Fidelity Study of the Casas Primeiro Programme, *European Journal of Homelessness* \_ Volume 12, No. 3, pp. 199-227.

EDGAR, B, DOHERTY, J Y MINA-COULL, A. *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*. Bristol, The Policy Press, 2000.

ELBERS, W., KAMSTRA J. Y JAN DE VRIES, “Important but not Urgent: The Advocacy Role of Homelessness Organisations in the Netherlands”, *European Journal of Homelessness*, vol. 17, no. 1 (2023),

ESTACAHANDY, P; AGHA, A.; ROEBUCK, M. Fidelity Study of the “Un chez-soi d’abord” Housing First Programmes in France; *European Journal of Homelessness* \_ Volume 12, No. 3, pp. 155-177.

EUROPEAN PLATFORM ON COMBATTING HOMELESSNESS, *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030 A Discussion Paper*, 2022.

FEANTSA, *Romania Country Profile*: Bruselas, FEANTSA, 2020

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

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

FEANTSA, *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*, 2010.

FEANTSA, *Fourth overview housing exclusion*, 2019

FEANTSA, *Housing Led Policy approaches*, 2011.

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

FORTEA, C. Y HERRUZ, L, *Primer la Llar: aplicación del modelo Housing First en la ciudad de Barcelona. Primeras reflexiones*, Abendua Diciembre 2017

GAETZ, S. et al. *The State of Homelessness in Canada 2016*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press.

GEERTSEMA, VOLKER BUSCH. *Housing First Europe Final Report*, 2013.

GENERALITAT DE CATALUÑA, Departamento de Derechos Sociales. Acuerdo GOV/59/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025

GOBIERNO DE CASTILLA LA MANCHA. Estrategia para Personas Sin Hogar de Castilla-La Mancha, 2022-2025, 2022

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e igualdad, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, Madrid, 2016.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Madrid, 2023.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Madrid, 2023.

GOBIERNO DE PORTUGAL. Estrategia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015 (ENIPSSA).

GOBIERNO DE PORTUGAL. Estrategia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023)

GOBIERNO DE PORTUGAL. Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018,

GOBIERNO VASCO, Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estrategia Vasca para personas sin hogar, 2018-2021

GOVERNMENT OF CANADA. Infrastructure Canada. *Reaching Home: Canada's Homelessness Strategy Directives*. Ottawa, Government of Canada, 2019

GOVERNMENT OF CANADA, *Advisory Committee on Homelessness – Final Report*, Ottawa, Employment and Social Development Canada, 2018

GOVERNMENT OF CANADA, *Canada's National Housing Strategy: A place call home*. Ottawa, Government of Canada, 2017.

GOVERNMENT OF CANADA. Minister of families, children and social development. *Let's Talk Housing. What We Heard Shaping Canada's National Housing Strategy*, Ottawa, Minister of Families, Children and Social Development, 2016.

GOVERNMENT OF IRELAND, *Action Plan for Housing and Homelessness: Rebuilding Ireland*. Dublin: Government of Ireland, 2016

GREENWOOD, R.M., BERNAD, R., AUBRY, T. AND AGHA, A. (2018). *A Study of Programme Fidelity in European and North American Housing First Programmes:*

*Findings, Adaptations, and Future Directions. European Journal of Homelessness*, 12(3), pp. 275-297

HEALTH SERVICE EXECUTIVE (HSE), *Time to Move on from Congregated Settings A Strategy for Community Inclusion. Report of the Working Group on Congregated Settings Health Service Executive*, Dublin, HSE, 2011.

HEARNE, R Y MURPHY, M. “An absence of rights: Homeless families and social housing marketisation in Ireland”, *Administration*, vol. 66, no. 2 (2018), págs. 9-31.

HEARNE, R Y MURPHY, M, *Investing in the Rights to a Home: Housing, HAPs and Hubs*, Maynooth: Maynooth University Social Sciences Institute, 2017.

HOUARD, N, The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver ‘Housing First’: Continuum or Clean Break? *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011, pp. 83-98.

HOUSING EUROPE OBSERVATORY, Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers. Research briefing, vol 4, 2018.

JOHNSEN, S., FITZPATRICK, S., *Housing First Europe. Local evaluation Report Glasgow; PROGRESS (2007-2013)*, 2013

INCLUSION IRELAND, *Deinstitutionalisation in Ireland; a failure to act*, Dublin: Inclusion Ireland, 2018.

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe ejecutivo*, Madrid, 2020.

IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *Human Rights and Equality Commission Challenges Normalisation of Family Homelessness*,

IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *The provision of emergency accommodation to families experiencing homelessness*, Dublin: Irish Human Rights and Equality Commission

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, Borrador I Estrategia de atención a personas sin hogar en Andalucía 2023 – 2026, 2023

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

LEGROS, M. European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion*, France, 2019.



LEMOINE, C., et al. (2019): Cost-effectiveness analysis of the Un Chez Soi d'Abord randomized controlled trial: a Markov model. *European Journal of Public Health*, 29 (4), 2019, 148-187

LOISON, M. The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France, *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007.

LOUBIÈRE, S., et al., Housing First for homeless people with severe mental illness: extended 4-year follow-up and analysis of recovery and housing stability from the randomized Un Chez Soi d'Abord trial. *Epidemiol Psychiatr Sci.* 2022 Feb 7;3;14.

MANSELL, JIM AND KNAPP, MARTIN AND BEADLE-BROWN, JULIE AND BEECHAM, JENNIFER, *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study*, Volume 2: main report. University of Kent, Canterbury, UK. 2007.

MARBÁN V, Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*, 2020. Iralia sept 2020

NACIONES UNIDAS. Women and the Right to Adequate Housing, s/f.

OMBUDSMAN FOR CHILDREN'S OFFICE, *No Place like Home Children's views and experiences of living in Family Hubs*, Dublin: Ombudsman for Children's Office, 2019

OOSTVEEN, ADRIAAN, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – The Netherlands*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019

ORNELAS, J. et al. Housing First: An Ecological Approach to Promoting Community Integration *European Journal of Homelessness*, Volume 8, No. 1, August 2014, pp. 29-56.

O'SULLIVAN, E., *Reimagining Homelessness For Policy And Practice*, Bristol: University of Bristol Policy Press, 2020

O'SULLIVAN, E, "Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?", *European Journal of Homelessness*, vol. 10, no. 2, (2016), pp. 11-39.

PADGETT, D., HEMWOOD, B. Y TSEMBERIS S., *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York, Oxford University Press, 2016

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

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution of the European Parliament on an EU Homelessness Strategy, 2011, B7-0475/2011.*

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

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

PERISTA, P., European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion. Portugal, 2019.*

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

PLEACE, N. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016.

PLEACE, N /FEANTSA, *Housing First*, Brussels, 2012.

PLEACE, N. AND BRETHERTON, J., “The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2, December 2013, 21:41.

PLEACE, N. Y QUILGARS, D, *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review Bruselas: DIHAL*, 2013.

PLEACE, N., BAPTISTA, I. Y KNUTAGÅRD, M., *Housing First Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019

PLEACE, N, *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012

POP, L, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Romania*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019

QUILGARS, D, PLEACE, N. “Housing First and Social Integration: A Realistic Aim”. *Social Inclusion*, Volume 4, Issue 4, 2016, pp.5–15

RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (EAPN), *11º Encuentro Europeo de Personas en Situación de Pobreza 10-11 mayo 2012 Egmont Palace, Bruselas. Sinhogarismo y derecho a la vivienda en tiempos de crisis ¿Tener un techo es suficiente para sentirse como en casa en la UE de 2012?* Bruselas, EAPN, 2012.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Plan quinquennal pour le Logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme ( Plan quinquenal para la vivienda primero y la lucha contra el sinhogarismo 2018-2022)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. The experimental program « Un chez-soi d’abord » Housing first main results - 2011 / 2015, april 2016

ROCKET SCIENCE, *Literature Review: Tackling Homelessness in Scotland*, Edimburgo: Salvation Army & Rocket Science, 2020, pág. 38.

RODRÍGUEZ CABRERO, G et al. *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN)*, Brussels: European Commission, 2019.

SAHLIN, I., “Policies to Address Homelessness: 'Staircase' Models”, en Susan J. Smith (Ed.). *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford: Elsevier, 2012, págs. 255-260.

ŠIŠKA, J. AND BEADLE-BROWN, J., *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report*. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care, 2020.

TAINIO, HANNELE Y FREDRIKSSON PETER, “The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, vol. 3, 2009

TSEMBERIS, S.J., *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minneapolis, 2010.

TSEMBERIS, S, GULCUR, L Y NAKAE, M, "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis". *American Journal of Public Health* 2004, 94:651

TSEMBERIS, S., *A Housing First Manual for Ireland*, Dublin: Dublin Region Homeless Executive, 2020

THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *EU Guidance on independent living and inclusion in the community*, 2022

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

THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care*, 2012.

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

VANDENBROUCK, F. ET AL, *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*, Brussels: European Community Programme for Employment and Social Solidarity, 2010.

VILARRODONA, J. U, DE LA CALLE AL HOGAR. *Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Modelos de actuación: abordaje, respuesta*, Ediciones San Juan de Dios, Barcelona, 2015.

XUNTA DE GALICIA. Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023, 2019

YANG,K. *Homeless Shelter and Reaching Home, Case Study Report*, Vancouver: School of Community and Regional Planning-University of British Columbia, 2020

#### OTROS

Carta Social Europea.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), 2007

Tratado de la Unión Europea