

**RESPUESTA A LAS
NECESIDADES BÁSICAS
DE LAS PERSONAS SIN HOGAR
Y EN EXCLUSIÓN GRAVE**





RESPUESTA A LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN EXCLUSIÓN GRAVE

Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco

Por parte de la institución del Ararteko:

Iñigo Lamarca, Julia Hernández, Faustino López de Foronda, Valentín Martínez-Acha, Fermín Barceló, Itziar Barrenkua, María Luisa Aguirreche, Iñaki Mendieta, Josune Oiarbide, Idoia Llano, Nieves Oca, Amaia Pagola, Myriam González.

Por parte de Biker, S.L.L. (Gabinete Sociológico):

Iratxe Herrero, Zaloa Pérez.

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Ilustración de cubierta: EPS, S.L.

Papel ecológico.

D.L.: VI-217/06



RESPUESTA A LAS
NECESIDADES BÁSICAS
DE LAS PERSONAS SIN
HOGAR Y EN EXCLUSIÓN
GRAVE

ÍNDICE GENERAL

Índice de cuadros y de gráficos	13
Presentación	17
1. Introducción: contexto, enfoque, finalidad, objetivos y estructura del informe	23
2. Metodología	31
2.1. Análisis de fuentes documentales	34
2.2. Historias de vida	35
2.3. Entrevistas a informantes clave	38
2.4. Grupos estables de trabajo	39
2.5. Técnica Delphi	42
2.6. Análisis DAFO	44
2.7. Limitaciones del informe	44
3. El marco normativo de la exclusión social	47
3.1. El Estado de Bienestar	49
3.2. Los derechos sociales en el ámbito internacional y su reflejo en el ordenamiento jurídico español	51
3.2.1. Naturaleza de los derechos sociales como derechos humanos .	51
3.2.2. Los derechos sociales en el ordenamiento jurídico español e internacional	52
3.2.3. Un derecho social relegado: el derecho a la vivienda	55
3.2.4. El desarrollo de los derechos sociales y las dificultades para su cumplimiento	56
3.3. Los retos del Estado de Bienestar	57
3.3.1. Los nuevos riesgos sociales	57
3.3.2. La ciudadanía inclusiva	58
3.4. Las políticas sociales y la exclusión social	59
3.4.1. Evolución de las políticas sociales	59
3.4.2. Marco jurídico de las políticas sociales	62
3.4.2.1. La actividad de planificación de la Administración ...	70
3.4.3. Marco institucional y competencial	72
3.4.3.1. Reparto competencial: Unión Europea, Estados Miembros, Comunidad Autónoma Vasca, diputaciones y ayuntamientos	72

3.4.3.2.	El acceso a los servicios sociales y el régimen jurídico de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales	78
3.4.3.3.	Otros agentes que intervienen en la protección de las personas: el tercer sector y las redes sociales y familiares	79
3.5.	Debilidades y fortalezas del marco normativo: la opinión de las personas consultadas	81
4.	Contextualización de la exclusión grave	87
4.1.	La exclusión grave: ¿de qué hablamos?	91
4.2.	Las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave	97
4.2.1.	Las personas sin hogar desde una perspectiva sociológica	98
4.2.1.1.	Evolución del concepto y tipologías	98
4.2.1.2.	Viejos y nuevos perfiles de personas sin hogar	101
4.2.2.	Una aproximación al perfil de persona sin hogar en la CAPV ..	113
4.2.3.	Tendencias futuras: oportunidades y amenazas	115
4.3.	La incorporación social de las personas sin hogar	118
4.3.1.	El proceso de intervención con las personas sin hogar: principios y fases	118
4.3.2.	Los itinerarios de incorporación social	121
4.3.3.	Posibilidades y limitaciones de los procesos de intervención con personas sin hogar	124
4.4.	Resumen de las principales ideas	127
5.	La atención a las necesidades de las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave en la CAPV	131
5.1.	La respuesta a las necesidades de las personas sin hogar	133
5.1.1.	La respuesta desde las instituciones públicas	133
5.1.2.	La respuesta de las entidades privadas	135
5.1.3.	La respuesta de la ciudadanía	135
5.2.	Diagnóstico del sistema de atención a las necesidades básicas de las personas sin hogar en la CAPV	139
5.2.1.	Una aproximación a los itinerarios de atención	143
5.2.1.1.	Itinerarios de atención en Vitoria-Gasteiz	144
5.2.1.2.	Itinerarios de atención en Bilbao	149
5.2.1.3.	Itinerarios de atención en Donostia-San Sebastián ..	156
5.2.2.	Cobertura nocturna	160
5.2.2.1.	Cobertura nocturna de emergencia o de corta estancia	167
5.2.2.2.	Cobertura nocturna de media y larga estancia	179
5.2.2.3.	Apoyo a la vivienda autónoma	187
5.2.3.	Cobertura diurna	188
5.2.3.1.	Prestaciones básicas de alimentación, vestido y duchas	189
5.2.3.2.	Centros de incorporación social	194
5.2.3.3.	Servicios sociosanitarios	203

5.2.3.4.	Servicios de máxima proximidad	205
5.2.3.4.1.	Intervención en medio abierto	205
5.2.3.4.2.	Servicio de urgencias sociales	208
5.2.3.4.3.	Programas de acogida	212
5.2.3.5.	Talleres ocupacionales y prelaborales	214
5.2.4.	El sistema de atención a las personas sin hogar en la CAPV: alcance y limitaciones	220
5.2.4.1.	Debilidades	220
5.2.4.2.	Necesidades sin una adecuada atención: algunas reflexiones	229
5.2.4.3.	Fortalezas: aspectos a reforzar	233
5.3.	Resumen de las principales ideas	236
5.3.1.	La respuesta a las necesidades de las personas sin hogar	236
5.3.2.	Diagnóstico del sistema de atención	236
6.	Otras experiencias de atención: un recorrido por las más destacadas	239
6.1.	Experiencias de atención directa fuera de la CAPV	242
6.1.1.	Estado español	244
6.1.2.	Ámbito internacional	248
6.1.3.	De experiencias a buenas prácticas: ¿qué elementos marcan la diferencia?	254
6.2.	Otras formas de actuación no directa con personas sin hogar: análisis y visibilización de la realidad	257
6.2.1.	Las estadísticas e informes: cuantificando la realidad	257
6.2.2.	Las redes y los foros de encuentro: compartiendo experiencias	259
7.	Personas sin hogar: historias de vida	263
7.1.	El pasado: diferentes caminos hacia el sinhogarismo	269
7.2.	El presente: la vida sin hogar	272
7.3.	El futuro: la esperanza y la desesperanza	291
7.4.	Resumen de las principales ideas	294
8.	Recomendaciones	297
9.	Bibliografía	325
Anexos:		
Anexo I:	Cuadro explicativo de los recursos existentes en Euskadi para la integración social de las personas en situación o riesgo de exclusión social	341
Anexo II:	Servicios de alojamiento de media y larga estancia por Territorio Histórico y municipios. 2005	342
Anexo III:	Directorio de entidades privadas dedicadas a la atención de personas sin hogar y en situación de exclusión social grave en la CAPV. 2005	347
Anexo IV:	Guión entrevista	350

Anexo V: Guión historia de vida	352
Anexo VI: Guión y resultados del cuestionario Delphi	353

ÍNDICE DE CUADROS Y DE GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1.: Características de las personas sin hogar entrevistadas para realizar historias de vida	37
Cuadro 2.2.: Relación de informantes clave	38
Cuadro 2.3.: Sesiones y lugar en el que se realizan los grupos de trabajo	40
Cuadro 2.4.: Temas tratados en los grupos de trabajo	41
Cuadro 2.5.: Entidades asistentes a los grupos de trabajo	41
Cuadro 2.6.: Personas participantes consulta Delphi	43
Cuadro 4.1.: La exclusión: niveles, variables y grados	94
Cuadro 4.2.: Oportunidades del entorno socioeconómico general	116
Cuadro 4.3.: Amenazas del entorno socioeconómico general	117
Cuadro 4.4.: Las zonas sociales	122
Cuadro 4.5.: Fases, objetivos y recursos necesarios en los itinerarios de incorporación social con personas sin hogar	123
Cuadro 5.1.: Cobertura nocturna en Vitoria-Gasteiz	146
Cuadro 5.2.: Cobertura diurna en Vitoria-Gasteiz	147
Cuadro 5.3.: Cobertura nocturna en Bilbao	150
Cuadro 5.4.: Cobertura diurna en Bilbao	152
Cuadro 5.5.: Cobertura nocturna en Donostia-San Sebastián	157
Cuadro 5.6.: Cobertura diurna en Donostia-San Sebastián	158
Cuadro 5.7.: Distribución de los centros nocturnos y de alojamiento por tamaño de la población, según Territorio Histórico. 2005	162
Cuadro 5.8.: Número de plazas de alojamiento y centros nocturnos para personas sin hogar por temporalidad del recurso, según Territorio Histórico. 2005	163
Cuadro 5.9.: Personas por plaza y porcentaje de cobertura, según Territorio Histórico. 2005	164
Cuadro 5.10.: Número de plazas de alojamiento y centros nocturnos para personas sin hogar por tipo de acceso, según Territorio Histórico. 2005	165

Cuadro 5.11.: Número de plazas de alojamiento y centros nocturnos para personas sin hogar por perfil de persona atendida, según Territorio Histórico. 2005	166
Cuadro 5.12.: Servicios de alojamiento y centros nocturnos de corta estancia. 2005	168
Cuadro 5.13.: Cobertura de alojamiento de urgencia de aquellos municipios de Bizkaia y Gipuzkoa con más de 20.000 habitantes (a excepción de las capitales). 2005	175
Cuadro 5.14.: Protocolos de actuación de urgencia para personas sin hogar en municipios de Bizkaia y Gipuzkoa con más de 20.000 habitantes (a excepción de las capitales). 2005	177
Cuadro 5.15.: Plazas de alojamiento de media y larga estancia por su ubicación en capitales, según Territorio Histórico. 2005	182
Cuadro 5.16.: Número de plazas de alojamiento de media y larga estancia por perfil de persona atendida, según Territorio Histórico. 2005 ..	183
Cuadro 5.17.: Servicios de alimentación en las capitales de la CAPV. 2005 ..	191
Cuadro 5.18.: Centros de Incorporación Social en Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. 2005	195
Cuadro 5.19.: Plazas en Centros de Incorporación Social por nivel de exigencia, según Territorio Histórico. 2005	200
Cuadro 5.20.: Plazas en Centros de Incorporación Social por perfil atendido, según Territorio Histórico. 2005	202

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1.: Proceso de exclusión	97
Gráfico 4.2.: Evolución del perfil de persona sin hogar	103
Gráfico 4.3.: Perfiles atendidos en los dispositivos de atención	103
Gráfico 4.4.: Proceso de elaboración de un diagnóstico social	120
Gráfico 5.1.: Itinerarios de atención a las personas sin hogar en Vitoria-Gasteiz	149
Gráfico 5.2.: Mapa de recursos de Bilbao para personas sin hogar	155
Gráfico 5.3.: Mapa de recursos de Donostia-San Sebastián para personas sin hogar	159
Gráfico 7.1.: Bloques temáticos de las historias de vida	267

PRESENTACIÓN

El informe que aquí se presenta trata de analizar las respuestas que se están dando en nuestra Comunidad a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Personas sin techo, con escasos recursos, sin unos vínculos afectivos o familiares que podrían servirles de apoyo y que, en general, han llegado a esa situación de desarraigo tras múltiples avatares.

La decisión del Ararteko de analizar en profundidad la situación de estas personas responde plenamente a su opción por dedicar una atención prioritaria a las situaciones de especial vulnerabilidad. La exclusión grave es, sin duda, una de estas situaciones.

Las personas sin techo ponen en cuestión el sistema porque muestran la incapacidad de éste para lograr su inclusión. Este cuestionamiento hace que, con frecuencia, se trate el problema como algo residual en nuestra sociedad, algo inevitable con lo que hay que conformarse.

En los últimos tiempos ha aumentado el número de investigaciones y de publicaciones, y se han organizado conferencias y encuentros que tratan sobre este tema. La iniciativa social ha jugado un papel importante en la sensibilización social y se han ido creando redes para la lucha contra la pobreza a nivel estatal e internacional. Este informe analiza las respuestas que se están dando para hacer frente a la pobreza y a la marginación y, además, al igual que otras investigaciones y actuaciones que se han llevado a cabo en los últimos tiempos, trata de sensibilizar sobre las necesidades y dificultades de las personas que se encuentran en situación de exclusión grave, dándoles voz, ya que, precisamente, suelen caracterizarse por su aislamiento y su lejanía de los instrumentos de organización social y representación institucional existentes.

La pobreza y la marginación en nuestras ciudades nos importunan, nos incomodan. Por ello, se trata de llamar la atención, para evitar respuestas como los intentos de alejarla de nuestros barrios o la de culpabilizar a las propias personas acerca de su situación, atribuyéndola a su pereza, al parasitismo o a la mala fe, en vez de a las limitaciones del sistema o de las instituciones para evitar o frenar procesos de marginación.

Un mejor conocimiento sobre los procesos que provocan la exclusión debe servir para ayudar a adecuar las respuestas, las políticas públicas. De ahí la importancia de potenciar la investigación sobre la inclusión social, sobre los déficits que existen o sobre la calidad de las actuaciones, con el fin de mejorar la situación. La investigación realizada ha puesto de manifiesto la necesidad de sistematización, seguimiento y evaluación de la información sobre las situaciones de pobreza y exclusión social que perduran en nuestra sociedad.

Hoy, a las dificultades del sistema económico, se añaden nuevas fracturas sociales que van más allá de la participación en el mercado productivo, que afectan a la adscripción social y comunitaria que, normalmente, proporcionan la familia y las redes sociales. La experiencia nos muestra que los instrumentos compensatorios y redistributivos que se han ido desarrollando (seguridad social, política fiscal progresiva, ayudas económicas como la renta básica...) no sirven, no son suficientes para superar determinadas situaciones de exclusión. Por otro lado, el informe muestra que la falta de redes sociales dificulta la incorporación social de estas personas, lo que reclama también mayor implicación social en los procesos de inclusión como forma de asegurar su éxito. Es preciso, por tanto, encontrar respuestas a las nuevas situaciones creadas y este informe quiere contribuir a ello.

Del análisis realizado, podemos entresacar cuáles han sido los principales problemas detectados, problemas que constituyen, al mismo tiempo, los retos a superar si queremos conseguir una mejor respuesta y atajar la exclusión.

Así, podemos destacar los siguientes problemas:

- Las lagunas observadas en cuanto a la normativa y a la clarificación competencial respecto a quién corresponde la atención a estas personas.
- La descoordinación entre los distintos recursos existentes, la ausencia de criterios comunes de actuación, de protocolos de derivación de unos a otros, de trabajo en red...
- La dificultad de dar respuesta a determinadas necesidades en función de variables como el lugar (casi todos los recursos se concentran en las capitales), el tiempo (en muchos casos los horarios no contemplan los fines de semana y los días festivos), las exigencias para poder acceder a los recursos (accesibilidad), o los nuevos perfiles a atender (familias, personas inmigrantes, personas con patología dual...).
- La escasa implicación comunitaria, de los servicios o programas ordinarios, en la respuesta a estas personas, especialmente en las áreas de vivienda y de sanidad: políticas de vivienda y de empleo, servicios de salud, programas de prevención...
- El insuficiente aprovechamiento de la experiencia acumulada, la ausencia de una evaluación sistemática de los programas y recursos, de una planificación participativa.
- Los problemas de sensibilización social, de imagen social acerca de estas personas, que llevan, en algunos casos, incluso a que se rechacen determinados recursos, al menos cuando se pretende ubicarlos en un entorno próximo y normalizado.
- Los problemas que existen para garantizar la continuidad de los programas, para lograr unas ayudas económicas suficientes o unas condiciones laborales satisfactorias para los profesionales de los servicios.
- La saturación de determinados recursos...

El informe plantea una serie de recomendaciones (30 en total) con las que se pretende superar estos problemas. Se trata de recomendaciones concretas que buscan mejorar la regulación, la planificación o la coordinación de los servicios, promover el liderazgo institucional, ampliar la capacidad de respuesta y adecuarla a las nuevas necesidades y perfiles, impulsar mejoras cualitativas en las formas de trabajar...

Pero, por debajo de esas propuestas concretas, sustentándolas, hay un hilo conductor, una apuesta básica, una opción que sirve de base a todas ellas: la consideración de que es inaceptable que haya situaciones de pobreza y de exclusión grave en un contexto de crecimiento económico sostenido, la opción de apoyar un modelo social solidario como elemento clave de cohesión social; un modelo que permita afrontar los constantes cambios estructurales que se dan en nuestras economías y sociedades sin que ello conlleve la creación de grandes divisiones y bolsas de marginación.

El informe detecta que hay un riesgo de que las situaciones de pobreza extrema, consecuencia de procesos de exclusión, puedan aumentar, lo que debe hacernos reflexionar sobre el modelo social hacia el que avanzamos y la necesidad de incorporar al mayor número de personas a las redes sociales y laborales normalizadas.

Es necesario analizar y reflexionar sobre las causas de la exclusión y sobre el modelo de sociedad, que quizá requiera de correcciones que permitan la inclusión de personas, que en otro caso, se quedan fuera.

Como Ararteko me preocupa que haya un aumento de personas que se quedan al margen del sistema (sin vivienda, sin trabajo, sin participar en la sociedad...) y que crezca la dualización social. Para evitarlo se requieren los esfuerzos de muchas partes, no solo de los servicios sociales y de las personas usuarias sino también de los agentes económicos, institucionales, sociales que son quienes actúan de motor social. Las situaciones de vulnerabilidad, como las que recoge este informe, deben provocar actitudes y actuaciones de solidaridad que ayuden a la cohesión social, uno de los objetivos más importantes de la gestión de los asuntos públicos.

Para terminar esta presentación, quiero mostrar mi agradecimiento a quienes han hecho posible la elaboración del informe: a las personas del Gabinete Sociológico Biker que han realizado el estudio base, a las personas responsables y profesionales de las administraciones y de las entidades sociales que han aportado sus datos y puntos de vista, a las personas sin hogar que nos han ofrecido la historia de su vida, al personal de la propia institución del Ararteko que ha coordinado el trabajo o que ha participado en su edición...

Confío en que este trabajo sea útil a cuantas personas trabajan en el sector y contribuya a mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave, personas que, no lo olvidemos, forman parte de nuestra sociedad.

Vitoria-Gasteiz, 5 de mayo de 2006

EL ARARTEKO
Iñigo Lamarca Iturbe

INTRODUCCIÓN

**CONTEXTO, ENFOQUE, FINALIDAD,
OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL
INFORME**

1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, ENFOQUE, FINALIDAD, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME

- La incorporación social de las **personas en situación de exclusión grave** es, aún hoy, un reto en nuestra sociedad. En nuestro Estado de Bienestar todavía hay personas que no pueden ejercer realmente su condición de ciudadanas y ciudadanos de pleno derecho, personas que viven al margen de las dinámicas sociales y ante las cuales son más vulnerables que el resto de la ciudadanía.

En los últimos años se ha extendido o se ha hecho más evidente la preocupación por la situación de quienes se encuentran en la exclusión más extrema. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el año 1987 como Año Internacional del Amparo a las Personas sin Hogar o, mucho más recientemente, en junio de 2005, se ha celebrado en Praga el VIII Congreso Europeo sobre Personas sin hogar organizado por el Grupo de Salud Mental y Exclusión Social (SMES).

Se trata, sin embargo, de una realidad poco delimitada, difícil de cuantificar, y sobre cuya extensión existen aproximaciones numéricas muy dispares. Así, por ejemplo, FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones que trabajan con personas sin hogar) calculaba que, en 2005, vivían en Europa más de un millón de personas sin hogar. EUROSTAT, sin embargo, calculaba para 2004 y los 15 estados miembros, unos 18 millones de personas afectadas por la exclusión social y, de ellas, unas 2,5 millones sin hogar (personas que duermen en la calle o en albergues de estancia limitada).

En España, diversos estudios han efectuado cálculos o estimaciones, que han ido desde las 16.000 hasta las 200.000 personas. En la CAPV, el informe *“Personas ciudadanas ‘sin techo’. Dictamen sobre propuesta de alojamiento”*, elaborado por la Universidad de Deusto para el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales cifraba en unas 420 personas las que dormían en la calle...

El último trabajo recién presentado, *“Encuesta sobre las personas sin hogar (EPSH 2005)”*, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y, en nuestra comunidad, por el EUSTAT, estimaba que la población sin hogar atendida en los centros era de unas 21.900 personas para el conjunto del Estado, y de unas 1.800 para la CAPV. Esta última cifra se aproxima a la que se podría inferir de nuestro informe, informe en el que no hemos buscado cuantificar el número de personas pero sí el de plazas disponibles en los diferentes recursos (1.135 plazas, por ejemplo, en centros de cobertura nocturna).

Como se puede comprobar, en muchos casos las cifras son muy dispares, pero es que no siempre se refieren al mismo concepto. Evidentemente, no es lo mismo tratar de cuantificar el número de personas en exclusión social que el de personas sin hogar (una parte de aquéllas), o el número de personas que duermen en la calle (una parte de las personas sin hogar).

Así pues, a pesar de la repercusión social y de la atención cada vez mayor y más completa, todavía hay cuestiones básicas por consensuar y necesidades por cubrir. Así, una de las grandes dificultades para el abordaje de esta investigación ha sido la inexistencia de una definición consensuada por el conjunto de agentes que intervienen en la atención de lo que se entiende por una persona sin hogar y en situación de exclusión social grave, lo que puede tener importantes implicaciones sobre la atención a las necesidades de estas personas. Las diferentes investigaciones y análisis realizados sobre el tema han optado por definiciones diversas orientadas a determinar un objeto de estudio.

En el marco geográfico de nuestra Comunidad Autónoma la atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave ha adquirido una dimensión importante, tanto en el número de servicios y recursos existentes en cada Territorio Histórico como por la variedad y diversidad de las situaciones atendidas. Asimismo, en los últimos años hemos asistido a cambios en las estructuras y dinámicas sociales, que han generado nuevas formas de “vivir en exclusión”, lo que ha favorecido la variación del perfil de personas y necesidades atendidas. El transeúnte tradicional, varón de mediana edad, con cierto trastorno mental y consumos activos de alcohol, está dando paso a personas jóvenes, mujeres, personas inmigrantes, familias, personas con enfermedad mental... Todo esto implica un constante esfuerzo de adaptación por parte de las entidades e instituciones para poder responder adecuadamente a situaciones y necesidades cambiantes.

Como consecuencia, en parte, de las variaciones producidas en el perfil y las necesidades de las personas sin hogar, la red de atención a estas personas ha ido aumentando y especializándose, aunque no siempre haya dispuesto de los recursos necesarios, la regulación o la adecuada estructuración del sector.

Tradicionalmente, la atención a las personas sin hogar ha estado enfocada a la cobertura de aquellas necesidades consideradas como más básicas: alojamiento, comida y vestido. Sin embargo, en los últimos años han crecido de forma significativa recursos, programas y servicios que trabajan aspectos relacionados con la incorporación social.

Esta situación hacía necesaria la elaboración de un diagnóstico que identificase las cuestiones centrales de este fenómeno, describiendo sus características y destacando las debilidades, para establecer las propuestas de mejora necesarias, y las fortalezas, para continuar reforzándolas. Creemos, así mismo, que el diagnóstico es la fase previa al desarrollo de las acciones necesarias para lograr una mejora en la ordenación del sector y una planificación estratégica tendente a garantizar una mayor eficacia y eficiencia en la atención a las necesidades más básicas.

Con esta finalidad de conocer mejor la realidad para promover la reflexión y la mejora, surge esta investigación en la que nos hemos centrado, entre otras, en las siguientes cuestiones:

- La dificultad de acotar los conceptos: ¿qué entendemos por exclusión grave?, ¿a qué personas o colectivos incluimos bajo el término de personas sin hogar?
 - La variedad y complejidad de las causas que llevan a esta situación.
 - Las necesidades de atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Cuáles están cubiertas y cómo se cubren, y cuáles no.
 - La multidimensionalidad de las situaciones en las que viven estas personas.
 - La diversificación de los perfiles de personas sin hogar y en situación de exclusión grave y sus diferentes necesidades.
 - El volumen y complejidad alcanzado por los servicios y recursos, y su nivel de coordinación...
- Dado que la exclusión grave es un fenómeno complejo y multifactorial, consideramos que su análisis debe compartir esas mismas premisas. Esto se traduce en un **enfoque** multidimensional y multiagente. ¿Qué implican estos términos de cara al análisis?

La multidimensionalidad implica abordar la exclusión desde diferentes ámbitos y agentes. Así, se ha buscado analizar:

- Diferentes situaciones de exclusión grave abordándolas desde las necesidades de las personas, ya que son las necesidades las que deben orientar la atención ofrecida a estas personas.
- Diferentes respuestas: desde la normativa, desde las instituciones públicas, desde los agentes sociales y desde la propia ciudadanía.
- Diferentes ámbitos de atención y recursos: económicos, de vivienda, de satisfacción de necesidades básicas, sanitarios...

El enfoque multiagente implica la consulta a diferentes profesionales, siguiendo la idea de atención interdisciplinar y coordinada a la que consideramos que tienen que tender las políticas de atención social. Así, se ha consultado de manera sistemática y coordinada a diferentes profesionales de entidades públicas y privadas.

Asimismo, se ha querido desarrollar este enfoque asumiendo la idea de que la exclusión no es una característica inherente a las propias personas, sino que es un proceso multifactorial y una respuesta social: si existe exclusión es porque hay sociedades excluyentes.

- La **finalidad**, los **objetivos generales** y **específicos** de esta investigación son los siguientes:

FINALIDAD:

Conocer la respuesta que se está dando a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave desde las instituciones y los diferentes agentes sociales en los tres territorios históricos de la CAPV.

OBJETIVOS GENERALES:

1. Analizar las respuestas de instituciones y agentes sociales a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave.
2. Promover la mejora de la situación de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar el marco competencial y legal que regula la respuesta social a la exclusión social grave.
 2. Conocer, describir y analizar la red actual de recursos y servicios destinados o utilizados por estas personas.
 3. Valorar la adecuación de los recursos existentes a las necesidades, desde la perspectiva de todas las personas implicadas y en función de diferentes variables: edad, género, origen, discapacidad o enfermedad mental entre otras.
 4. Aplicar un método de análisis válido para ordenar las diferentes realidades territoriales, permitiendo su comparación y facilitando el seguimiento.
 5. Destacar aspectos clave sobre los condicionantes de la atención prestada que están necesitados de mejora, con especial incidencia en las funciones que corresponden a la Administración.
 6. Detectar posibles lagunas en la respuesta tales como: recursos no existentes, sectores no atendidos o necesidades no cubiertas, entre otras.
 7. Proponer líneas de actuación para mejorar la respuesta y optimizar recursos.
- En cuanto a la **estructura del informe**:
 - Tras esta introducción y el apartado dedicado a exponer la metodología utilizada, se analiza, en el capítulo 3, el marco normativo y competencial de la exclusión social en diferentes ámbitos: Unión Europea, instituciones comunes, diputaciones, ayuntamientos... Este capítulo parte del análisis del Estado de Bienestar y el papel que en él juegan los derechos sociales, y finaliza con las debilidades y fortalezas que, en opinión de las personas consultadas, presenta el actual marco normativo.
 - A continuación, en el capítulo 4, se abordan las cuestiones más teóricas: qué entendemos por exclusión grave y por persona sin hogar, su evolución, los nuevos perfiles y las tendencias de futuro desde la perspectiva de las oportunidades y amenazas del entorno social.
 - En el capítulo 5, el más extenso, realizamos el diagnóstico de la atención, la “foto” de la realidad de la respuesta a este fenómeno, diferenciando la respuesta institu-

cional, la de las entidades privadas y la de la ciudadanía. Analizamos también los modelos de atención, la cobertura nocturna y diurna, el alcance y limitaciones del sistema de atención, y los procesos de incorporación social con sus correspondientes debilidades y fortalezas.

- El informe dedica un capítulo (el 6) al análisis de experiencias de buenas prácticas y de coordinación destacadas en diferentes ámbitos fuera de la CAPV, para conocer qué se está haciendo en otros lugares. Y otro capítulo (el 7) a recoger la voz de las personas sin hogar y sus historias de vida.
- Basándose en el diagnóstico realizado, el capítulo 8 del informe recoge las 30 recomendaciones del Ararteko a las instituciones.
- Por último, el informe se completa con una parte final en la que se recoge la bibliografía y las fuentes de información utilizadas, así como una serie de anexos complementarios (directorio de entidades, guiones utilizados...).

METODOLOGÍA

2. METODOLOGÍA

La metodología empleada en esta investigación combina técnicas cuantitativas y, sobre todo, cualitativas, por la propia naturaleza del tema analizado y por el tipo de fuentes a consultar.

La metodología cualitativa permite conseguir una doble finalidad: la sociográfica y la sociológica. Hacer sociografía es describir la realidad, aspecto necesario en esta investigación y que se logra a través de las técnicas cuantitativas y cualitativas propuestas. Pero además de describir es necesario analizar, en este caso estamos haciendo sociología: conociendo los significados de la exclusión y de la respuesta social, las explicaciones de las diferentes realidades, las relaciones entre variables y factores intervinientes, en definitiva los procesos que subyacen a las respuestas dadas.

Esta metodología incluye, además, la perspectiva de género de manera transversal en todo su análisis observándose que, si bien todavía el número de mujeres es significativamente inferior al de los hombres, es uno de los perfiles emergentes.

Teniendo en cuenta el enfoque multidisciplinar y multiagente con el que se ha abordado la investigación, las fuentes consultadas han sido las siguientes:

- Fuentes documentales: normativa, planes, programas, experiencias de buenas prácticas, memorias, guías de recursos, investigaciones realizadas en esta materia y datos estadísticos.
- Informantes clave:
 - personas sin hogar y en situación de exclusión social grave;
 - profesionales de instituciones públicas municipales, forales y autonómicas;
 - profesionales de entidades privadas y asociaciones;
 - profesionales del ámbito de la investigación;
 - personas expertas en el ámbito de la exclusión dentro y fuera de la CAPV.

La información obtenida se ha triangulado siempre que ha sido posible, es decir, se ha consultado en varias fuentes y contrastado con diferentes informantes con el objeto de completarla, verificarla y, en su caso, observar las diferentes opiniones ante una misma cuestión.

2.1. ANÁLISIS DE FUENTES DOCUMENTALES

Hemos analizado la **documentación normativa** existente en relación con la exclusión grave: legislación, normativa, planes y programas para conocer las orientaciones y directrices en esta materia. Esta revisión ha sido más exhaustiva en el caso de la CAPV, por ser el objetivo de estudio de esta investigación, y más general en el caso del resto de ámbitos territoriales: estatal e internacional.

Hemos consultado, también, las **memorias**, protocolos de actuación, actas y documentación técnica facilitada por entidades privadas e instituciones públicas para conocer la información referente a los recursos y servicios que prestan, así como los métodos y mecanismos empleados en su respuesta a las personas en situación de exclusión. La información resultante se ha completado y contrastado mediante consultas telefónicas con dichas entidades e instituciones.

En esta **consulta** incluimos la realizada a todos los **municipios de más de 20.000 habitantes** para conocer su grado de cumplimiento con la normativa vigente en la atención a personas sin hogar. Estos municipios son:

- en Álava: Vitoria-Gasteiz;
- en Bizkaia: Barakaldo, Basauri, Bilbao, Ermua, Galdakao, Getxo, Leioa, Portugalete, Santurtzi y Sestao;
- en Gipuzkoa: Arrasate-Mondragón, Donostia-San Sebastián, Eibar, Errenteria, Irun y Zarautz.

La información de las tres capitales se obtuvo a través de las entrevistas realizadas con las y los profesionales municipales, técnica que explicamos en su apartado correspondiente. Para el resto de municipios, realizamos un primer contacto telefónico completando y ampliando la información de manera escrita por correo electrónico y ordinario. A lo largo de las consultas les solicitamos datos sobre la actuación pública del municipio en cuanto a:

- los programas destinados a personas sin hogar, así como los requisitos de acceso, los recursos destinados y el número de plazas de los mismos;
- el perfil o perfiles de personas atendidas desde estos recursos;
- el protocolo desarrollado para atender a personas sin hogar en situaciones de urgencia.

El grado de implicación y colaboración en la respuesta por parte de los municipios ha sido desigual. Aun siendo una información de interés público, en algunos lugares aparece en sus páginas web mientras que en otros es más laborioso obtenerla incluso realizando las peticiones correspondientes.

Las **estadísticas institucionales** han resultado, en comparación con las dos anteriores, las fuentes menos consultadas:

- En el caso de los datos sobre personas sin hogar, por la ausencia, hasta el momento de cerrar esta investigación, de un registro estadístico publicado que recoja sus características sociodemográficas.

→ En el caso de centros, recursos y servicios por la falta, también, de datos estadísticos completos y específicos. La “Estadística de Servicios Sociales: Entidades y Centros” del EUSTAT-Instituto Vasco de Estadística no recoge, de manera específica, recursos destinados a personas sin hogar; las consultas puntuales realizadas se han centrado en los servicios sociales de base. La “Encuesta sobre las personas sin hogar. Centros” del INE-Instituto Nacional de Estadística recoge datos específicos de recursos para estas personas, pero en el caso de la CAPV la respuesta obtenida a la consulta realizada por el INE fue escasa, recogiendo información de 34 centros. Por esta razón, los datos referidos a la CAPV se han obtenido de las memorias y documentos similares anteriormente mencionados.

Para la recogida de la información estadística sobre la **cobertura** proporcionada por los dispositivos y recursos nos hemos centrado en aquellos destinados a cubrir situaciones de exclusión y vulnerabilidad social, así que se ha realizado una selección de los recursos y servicios que atienden, de manera específica, a personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Los criterios para la selección han sido:

- La **definición de persona sin hogar**: hemos seleccionado aquellos recursos y servicios que atienden a personas que cumplen las tres características definitorias de la situación de “sin hogar” que establecimos de forma consensuada con los grupos de colaboración: no disponer de un techo, carecer de recursos económicos y no disponer de apoyos personales y sociales.
- La **necesidad que cubren estos recursos**: seleccionando los recursos en función de la necesidad que cubren y recogiendo información de aquellos que se orientan a la cobertura de necesidades básicas como el alojamiento, la manutención y la prestación del servicio de vestido.

En este sentido, se han realizado consultas a las entidades prestadoras de los servicios para establecer cuál es el alcance de cobertura de los dispositivos, a qué perfil de persona están dirigidos, qué necesidades atienden, qué características reúnen, entre otras, con el objetivo de conocer si las características de los recursos y el perfil de las personas usuarias de los mismos se identificaban con los criterios que habíamos establecido previamente. De manera que, otros recursos como los destinados a las mujeres víctimas de la violencia de género, las comunidades terapéuticas y los dispositivos que ofrecen atención a personas refugiadas o asiladas políticamente han sido excluidos del análisis a menos que, desde la entidad que gestiona el dispositivo hayan considerado que la definición de personas sin hogar se identificaba con las personas usuarias de los mismos.

2.2. HISTORIAS DE VIDA

La historia de vida es una entrevista de tipo biográfico orientada a conocer las experiencias vitales, en este caso, de personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Esta ha sido la técnica empleada para dar voz a lo largo del estudio a las personas protagonistas del mismo. El análisis se ha centrado en la evolución y la trayectoria personal de cada sujeto para identificar entre otras cuestiones:

- los itinerarios de atención;
- los flujos y fluctuaciones en el circuito de dispositivos: entradas, salidas y motivaciones;
- necesidades sentidas y expresadas, necesidades insatisfechas;
- esquema de prioridades;
- conocimiento y utilización de la red de atención, incluyendo la secuencia de utilización;
- valoración de la atención recibida;
- interacciones sociales;
- perspectivas de futuro.

El contacto con las personas seleccionadas lo hemos realizado a través de entidades privadas e instituciones públicas gestoras de recursos y servicios a los que acuden estas personas y en los que se han mantenido las entrevistas. Previamente a la realización de la historia de vida, hemos consultado al profesional de la entidad o institución que había realizado el contacto con la persona sin hogar, para conocer la información disponible sobre cada caso. Esta información se ha contrastado y completado en la fase de análisis con la obtenida en la propia historia de vida y con la impresión que esta consulta ha causado en la persona entrevistadora, analizando no sólo el contenido sino también la forma, el contexto, el lenguaje no verbal, los silencios, las emociones, en definitiva, cualquier elemento que enriquezca las aportaciones de las y los protagonistas y de las y los profesionales de los recursos.

Los perfiles seleccionados se han definido de acuerdo a unas variables consensuadas con profesionales del sector con el objeto de consultar a personas representativas de los diferentes tipos de personas sin hogar más significativos. Las variables consensuadas para la definición de los perfiles han sido:

- Género.
- Edad.
- Dependencia o no de algún tipo de sustancia.
- Tiempo sin hogar estable.
- Presencia o no de discapacidad física o enfermedad mental.
- Lugar de referencia o pertenencia.
- Momento del proceso de incorporación social en el que se encuentra. Tipo de recurso utilizado y, en el caso de ser usuaria o usuario de algún recurso residencial, diferenciando entre corta, media y larga estancia.

De las nueve historias realizadas, cuatro pertenecen a personas residentes en Bizkaia, tres a Gipuzkoa y dos a Álava. Se realizaron entre el 25 y el 31 de mayo de 2005, estando representados todos los tipos de recursos y niveles de exigencia: comedores, centros de día, recursos de alojamiento, centros de noche, albergues, pisos y recursos específicos para familias y personas inmigrantes.

Los perfiles de las personas que han participado en esta investigación relatando su historia de vida se describen en el siguiente cuadro. La confidencialidad de los datos obliga a presentarlos sin ningún tipo de identificación personal o territorial; tampoco se hacen públicas en el informe las valoraciones realizadas por las personas entrevistadoras ni la consulta realizada a las y los profesionales de referencia de los recursos que utilizan las personas consultadas.

CUADRO 2.1.: CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR ENTREVISTADAS PARA REALIZAR HISTORIAS DE VIDA

SEXO	EDAD	TIEMPO EN LA CALLE	NIVEL DE DETERIORO ⁽¹⁾	CONSUMOS	DISCAPACIDAD Y/O ENFERMEDAD MENTAL	MOMENTO DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN SOCIAL	RELACIONES FAMILIARES
Hombre	44 años	14 años	Físicamente muy deteriorado. Psiquicamente fuerte	Tratamiento de metadona	Discapacidad de 75% (VIH)	Ha iniciado un proceso de incorporación social	Relaciones familiares en recuperación
Hombre	31 años	10 años	Alto	Consumos activos	Esquizofrenia en tratamiento	No muestra ningún interés por iniciar procesos de cambio	Relaciones familiares conflictivas
Hombre	35 años	Casi 20 años	Alto	Consumos activos de opiáceos	Enfermedad mental no diagnosticada. Patología dual	Ha mostrado interés por iniciar un proceso de cambio	Ninguna
Hombre	61 años	Sin hogar desde junio de 2004, pero ha tenido varios hogares inestables (amigos, familiares)	Medio	Ninguno	Ninguna	Es una persona sin problemáticas añadidas	Sin relaciones ni referentes familiares
Mujer	38 años	14 años	Alto	Programa de metadona	Ninguna	Está al inicio de un proceso de incorporación social	Sin relaciones ni referentes familiares
Mujer	39 años	10 años	Medio	Ninguno	Patología mental: trastorno adaptativo de la personalidad	Tiene diseñado un proyecto de intervención y se ha planteado objetivos que va cumpliendo	Relaciones familiares conflictivas, en fase de recuperación
Hombre	40 años	10 años (ahora mismo vive en una habitación con derecho a cocina)	Medio	Consumidor activo de alcohol	Minusvalía reconocida y en tratamiento psiquiátrico	Se encuentra en el inicio del proceso, a la espera de poder acceder a un empleo protegido. En fase de deshabitación de su adicción al alcohol	Separado y sin referentes familiares
Mujer	30-35 aprox.	Viviendo 10 meses en una furgoneta. Posteriormente de forma intermitente en diferentes recursos de alojamiento	Ninguno	Ninguno	Ninguna	Proceso final de incorporación social	Mantiene contacto con la familia en su país de origen
Hombre	20 años	5 años (en diferentes recursos, no exactamente en la calle)	Ninguno	Ninguno	Ninguna	Inserción laboral con búsqueda activa de empleo	Visita anual a su familia en su país de origen, resto del año mantienen contacto telefónico

(1) Esta información es el resultado de la valoración realizada por las y los profesionales consultados en cada historia de vida y las personas entrevistadoras.

2.3. ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVE

La consulta a informantes clave la realizamos mediante la entrevista individual semiestructurada, técnica que permite obtener información a través de una conversación profesional con una persona experta en una materia, para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales.

Hemos realizado un total de 17 entrevistas a las y los siguientes profesionales entre el 8 de febrero y el 11 de mayo de 2005:

CUADRO 2.2.: RELACIÓN DE INFORMANTES CLAVE

ENTIDAD	PERSONA - CARGO
Ámbito autonómico	
Gobierno Vasco. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social Viceconsejería de Inserción Social Dirección de Inserción Social	Montserrat Rejado – Directora de Inserción Social José Manuel Muñoz – Técnico del Departamento
Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Viceconsejería de Asuntos Sociales. Dirección de Bienestar Social	L. Fernando Consuegra -- Director de Bienestar Social Angel Elías -- Viceconsejero de Asuntos Sociales Xabier Zipitria – Asesor de la Viceconsejería
Osakidetza. Asistencia Psiquiátrica Servicios centrales y direcciones territoriales de salud mental de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa	Álvaro Iruin - Responsable de Servicios Centrales de Salud Mental y responsable de Salud Mental de Gipuzkoa Jesús Muñoz – Responsable de Salud Mental de Álava Martín Zurimendi – Responsable de Salud Mental de Bizkaia
Ámbito foral	
Diputación Foral de Álava. Instituto Foral de Bienestar Social. Dirección de intervención Social	Amparo Maiztegui – Subdirectora de Intervención Social
Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Acción Social. Sección de Inserción Social	Miren Teresa García – Jefa de Sección
Diputación Foral de Gipuzkoa Departamento de Derechos Humanos y Bienestar Social	Eugenio Peñas – Técnico del Departamento
Ámbito municipal	
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz Departamento de Intervención Social Jefatura de Inserción Social	M ^a José Lecertua – Directora de Inserción Social
Ayuntamiento de Bilbao. Área de Acción Social	Txema Duque – Subdirector de Acción Social
Ayuntamiento de Bilbao. Negociado de Albergues	Rosa Rodrigo – Jefa de Negociado
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián Departamento de Bienestar Social Sección Inserción Social	Iñigo Estomba – Director de Inserción Social
Ayuntamiento de Barakaldo. Área de Acción Social	Iñaki Rodríguez – Coordinador del Área
Ayuntamiento de Getxo. Departamento de Bienestar Social	Arantza Laka – Coordinadora de Servicios Sociales de Base

Ayuntamiento de Pasaia. Departamento de Bienestar Social	M ^a Jesús Karrera – Responsable del Área de Servicios Sociales
Ayuntamiento de Irun. Área de Bienestar Social	Milagros Holgado – Responsable del Servicio de Atención Primaria
Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz	José Antonio Ferreiro – Oficial de Policía
Policía Municipal de Bilbao	Alfonso de la Calle – Sargento Tomás del Hierro – Director de Policía Municipal y Seguridad Ciudadana
Policía Municipal de Donostia-San Sebastián	Joxe Anta – Subcomisario

La selección de los municipios, excepto las tres capitales territoriales, se ha realizado obteniendo una muestra representativa de aquellos que tienen más de 20.000 habitantes o, siendo de menor población, disponen de destacados recursos para la atención a personas sin hogar. Esta selección municipal por muestreo sólo se ha llevado a cabo para esta consulta concreta, ya que para conocer los datos de recursos destinados a estas personas hemos consultado a, todos y cada uno de los municipios mayores de 20.000 habitantes, tal y como se explica en el apartado de análisis de fuentes documentales.

Una vez realizadas las entrevistas, cada relato se devolvió a la persona entrevistada con un doble objetivo:

- Que analizara el contenido y realizase las aportaciones necesarias por su parte.
- Que participara en una nueva consulta: por un lado, para completar un análisis DAFO resultante de sus aportaciones y, por otro lado, para responder a nuevas cuestiones que necesitaban ser ampliadas o matizadas tras la entrevista.

2.4. GRUPOS ESTABLES DE TRABAJO

Estos grupos se han propuesto como foros donde desarrollar procesos de reflexión, interacción y consenso a lo largo de la investigación. El intercambio de información entre sus componentes se ha realizado de manera fluida y continuada a través de dos canales de comunicación: las reuniones de grupo y la comunicación entre sesiones, ya que se enviaba a cada entidad participante, antes de cada sesión, la documentación a trabajar y, después de éstas, las actas para que pudieran matizar o ampliar, a posteriori, las cuestiones tratadas.

Se han establecido tres grupos estables de trabajo, uno en cada Territorio, con entidades privadas e instituciones públicas. Aunque no todas las entidades e instituciones invitadas tomaron parte en los mismos, por diferentes motivos, el nivel de participación en cuanto a número y grado de implicación ha sido, en general, muy satisfactorio. Debido a la propia realidad de cada Territorio, los grupos han sido desiguales en cuanto al número de participantes, siendo el más numeroso el de Bizkaia y el menos concurrido el de Álava.

En cuanto al número de sesiones, inicialmente se propusieron dos por grupo aproximadamente de hora y media cada una, pero, finalmente, la propia dinámica de los grupos y

la profundidad del tema a tratar han requerido tres sesiones por grupo, muchas de ellas superando la hora y media de duración. En total se han realizado nueve sesiones.

Las personas que han formado parte de estos grupos han sido profesionales de atención directa a personas en situación de exclusión social que prestan sus servicios en instituciones públicas y entidades privadas.

La selección de las entidades e instituciones se ha realizado en base a criterios que garantizaban la representatividad de todos los tipos de respuesta, entendida como servicio o recurso, que se dan en cada Territorio; en consecuencia, la variable determinante para la selección ha sido la necesidad que cubren: alimento, alojamiento, vestido, higiene.

La selección en base a otros criterios como el tipo de colectivo al que atienden, presentaba la dificultad de definir qué colectivos son, inicialmente, altamente excluidos, ante lo cual se nos planteaban cuestiones como: ¿una persona toxicómana está en situación de exclusión grave por el mero hecho de presentar una toxicomanía?, ¿una persona inmigrante está en situación de exclusión grave por el hecho de carecer de vivienda?, por tanto, y ante esta dificultad, se ha considerado metodológicamente más adecuada la selección de las entidades participantes en función de las necesidades que atienden, cuestión que no ha impedido que las entidades seleccionadas se hayan correspondido con las que atienden principalmente a personas que se encuentran en situación de exclusión grave.

Las **sesiones de trabajo**, los temas tratados y las personas asistentes se presentan a continuación.

CUADRO 2.3.: SESIONES Y LUGAR EN EL QUE SE REALIZAN LOS GRUPOS DE TRABAJO

GRUPO	FECHAS SESIONES	LUGAR
Álava	22 marzo, 21 abril y 7 septiembre 2005	Institución del Ararteko C/ El Prado nº9 Vitoria-Gasteiz
Bizkaia	23 febrero, 22 abril y 8 septiembre 2005	Gabinete Sociológico Biker C/ Fanderia nº1, 1º. Oficina 112 Barakaldo
Gipuzkoa	16 marzo, 20 abril y 6 septiembre 2005	Institución del Ararteko Av. de la Libertad/Askatasun bidea nº26, 4º Donostia-San Sebastián

CUADRO 2.4.: TEMAS TRATADOS EN LOS GRUPOS DE TRABAJO

SESIÓN	TEMAS
1	<ul style="list-style-type: none"> - Conceptualización de la exclusión grave. - Las personas sin hogar en situación de exclusión grave: <ul style="list-style-type: none"> - Necesidades de las personas sin hogar. - Lagunas en la atención.
2	<ul style="list-style-type: none"> - Personas sin hogar y en situación de exclusión social grave: <ul style="list-style-type: none"> - Algunas cuestiones previas. - Flujos o itinerarios de atención a las personas en situación de exclusión social grave. - Programas, Recursos y Servicios a las personas sin hogar: <ul style="list-style-type: none"> - Debilidades y Fortalezas de los diferentes tipos de servicios.
3	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación del Diagnóstico de la Red de Atención Social (Documento de trabajo). - Fases del Proceso de Incorporación Social. - Evaluación del proceso de consulta.

CUADRO 2.5.: ENTIDADES ASISTENTES A LOS GRUPOS DE TRABAJO**ÁLAVA**

ENTIDADES ASISTENTES	REPRESENTANTE DE LA ENTIDAD	CARGO
Asociación Residentes Afro-Americanos	Filomena Abrantes Mónica Vidondo	Presidenta Trabajadora Social
Asociación Gizarterako	Chelo Ordejón	Presidenta
Asociación Servirecord	Nuria Hueso	Educadora Social del Centro Aterpe
Comedor de los Desamparados	José Otxoa	Responsable / educador
Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava. SIDÁLAVA	Maria Antonia Sojo	Trabajadora Social de Casa Abierta
Cruz Roja	María Goretti López Ana Sáenz	Responsable de Intervención Social Trabajadora Social

BIZKAIA

ENTIDADES ASISTENTES	REPRESENTANTE DE LA ENTIDAD	CARGO
Asociación Agiantza	Bernart Baltza	Coordinador General
Asociación Askabide	Arantza Hormaetxea	Coordinadora de un Piso de Acogida
Asociación Bizitegi	Jon Garmendia	Educador
Asociación Elkarbanatuz	Asier Pardo	Coordinador de piso de acogida
Asociación Izangai	Juan Carlos González	Coordinador de programas
Asociación Zubietxe	Loli Velasco	Directora
Cáritas Bilbao	Joseba Gaya	Responsable del Programa de Personas Sin Hogar
Comisión Ciudadana Anti-Sida de Bizkaia	Nerea Garaizar Marta Pastor	Presidenta Educadora

Emaús Fundación Social	Agurtzane Etxezarraga Natalia Oseguera	Coordinadora del Programa Bitartean Coordinadora del Programa Bitartean
Fundación Adsis	Javier Muñoz	Educador/Coordinador
Lagun Artean	Enrique Ordiales	Presidente
Red de Apoyo a la Inserción Socio-laboral (RAIS)	Mikel Barturen	Coordinador de Bizkaia y Gipuzkoa

GIPUZKOA

ENTIDADES ASISTENTES	REPRESENTANTE DE LA ENTIDAD	CARGO
Asociación Loiolaetxea	Martin Iriberrri Marta Silvano	Coordinador del proyecto Loiolaetxea Educatrice Social
Asociación Arrats	Jose M ^a Larrañaga	Presidente
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	Antton Arka	Técnico de la sección de Inserción Social
Cáritas Gipuzkoa	José Antonio Lizarralde	Responsable del Centro Aterpe
Comisión Ciudadana Anti-sida de Gipuzkoa. ACASGI	Maite Brandariz	Educatrice de un piso de acogida
Cruz Roja	Ana Iribarren Elena Luquin	Directora de Intervención Social Responsable de Intervención Social en el departamento de Inmigración
Emaús Fundación Social	Nerea Kortajarena	Responsable del Área Social
Fundación Ametzagaña	José Novoa	Psicólogo de la fundación
Larratxo Fundación	Yolanda Jiménez	Asistente Social
Red de Apoyo a la Inserción Socio-laboral (RAIS)	Nieves Piñeiro	Coordinadora de la sede de San Sebastián

2.5. TÉCNICA DELPHI

La técnica Delphi es una consulta no presencial a un grupo de personas expertas en un tema concreto, en este caso, personas con trayectoria e información significativa en el ámbito de la exclusión social grave.

El objetivo es conocer los puntos de consenso y disenso sobre cuestiones centrales de la exclusión social grave y sobre las tendencias en la atención, a partir de las experiencias desarrolladas por las personas consultadas. Puesto que estas experiencias y tendencias pueden ser extrapolables de unas zonas a otras y servir para comparar y orientar, hemos considerado que esta consulta tenía que estar abierta a profesionales de dentro y de fuera de la CAPV.

La consulta se realizó mediante un cuestionario de auto relleno el que cada profesional ha expresado su grado de acuerdo o desacuerdo con cada frase propuesta en una escala de 1 a 10. Se ofrecía también la opción de realizar matizaciones y aportaciones de contenido a la frase consultada. En la jerga de esta técnica las y los profesionales participantes se denominan panelistas, porque la consulta se hace al estilo de un panel: se realizan consultas sucesivas en el tiempo a las mismas personas que ya han partici-

pado en las anteriores, de tal manera que se conoce la trayectoria y posibles cambios en su respuesta.

Para la selección de panelistas se empleó la técnica de selección muestral denominada "bola de nieve". Según esta técnica, y siguiendo el efecto de una bola de nieve, se partió de una selección de profesionales (miembros de los grupos de trabajo, entidades, personas entrevistadas) a quienes se les preguntó por otros profesionales para realizarles la consulta; una vez contactadas estas personas se les volvía a preguntar por posibles panelistas y, así sucesivamente, hasta conseguir, finalmente, un total de 27 panelistas iniciales.

El cuestionario se envió en dos ocasiones, en la primera respondieron 12 panelistas, cifra de respuesta que se mantuvo en la segunda oleada. Las consultas se realizaron entre el 9 de mayo y el 15 de julio de 2005, fecha en la que se recibió el último cuestionario.

Las y los profesionales que han participado en esta consulta se indican en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.6.: PERSONAS PARTICIPANTES CONSULTA DELPHI

NOMBRE	CARGO/PROFESIÓN	ENTIDAD/INSTITUCIÓN
Bernart Baltza Arana	Coordinador General	Agiantza Elkartea (Bizkaia)
EAPN-Euskadi	-	European Anti Poverty Network
Esther Raya Diez	Doctora en Sociología. Prof. de la Escuela de Trabajo Social (Dpto Sociología I)	Escuela de Trabajo Social de la UPV-EHU
Jon Leonardo Aurtenetxe	Catedrático de Sociología	Universidad de Deusto (Bizkaia)
José Antonio Aguirre Elustondo	Coordinador del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria	Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza
José Manuel Caballol	Secretario General	Fundación RAIS (Madrid)
Kepa Iñaki Eguskiza Ibabe	Trabajador Social del Programa GILTA para personas sin hogar	Cáritas Diocesana de Bilbao
M ^a Rosario Sánchez Morales	Profesora Titular de Sociología. Miembro del Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales	UNED (Madrid)
Paqui Mancebo Muñoz	Gerente del Programa "Acceso y Acompañamiento a personas sin hogar"	Fundación RAIS (Madrid)
Pedro Meca	Administrador	"Les Compagnons de la Nuit-La Moquette" (Paris-Francia)
Ramón Noró	Director del Departamento de Comunicación	Arrels Fundació (Barcelona)
Susana Tezanos Vázquez	Trabajadora Social de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid Colaboradora del Grupo de Estudio de Tendencias Sociales de la UNED	Ayuntamiento de Madrid

2.6. ANÁLISIS DAFO

La información obtenida mediante diferentes técnicas se ha analizado aplicando, entre otras, la técnica DAFO. Se trata de una herramienta que tradicionalmente se utiliza en planificación estratégica, aplicada al mundo empresarial. En este caso se ha adaptado su aplicación para llevar a cabo esta investigación, ya que se ha visto su utilidad para sistematizar la información obtenida a través de las diferentes fuentes; promoviendo una reflexión tanto desde la perspectiva interna como del entorno y, en ambos casos, valorando puntos fuertes y débiles.

El DAFO, centrado en el sector de la atención la exclusión social grave, analiza las Oportunidades y Amenazas del entorno y las Debilidades y Fortalezas internas del sector. Este análisis se realiza por Territorio Histórico de cara a obtener información sobre las especificidades territoriales y dirigido a unificar la información obtenida para un análisis comparativo.

Se ha realizado un DAFO por cada Territorio Histórico con el objetivo de sistematizar la información aportada por las personas consultadas y los grupos de trabajo que se han llevado a cabo en cada uno de ellos, lo que nos ha permitido poder realizar un análisis comparativo entre los Territorios de la CAPV.

Así mismo, se ha realizado un DAFO general de toda la CAPV en el que se han analizado los elementos comunes y se han establecido las debilidades que presenta el sector de atención a las personas sin hogar, con el objetivo de ser consensuadas en las sesiones de trabajo con los grupos de cada Territorio Histórico.

Las conclusiones obtenidas con el análisis DAFO general y el que realizamos por Territorio Histórico en su nivel interno se presentan a lo largo del diagnóstico en los apartados referidos a las Debilidades y Fortalezas detectadas y que se incluyen en los principales capítulos de este informe. Además, en el capítulo cuarto, apartado referido a las tendencias futuras, se recogen las Oportunidades y Amenazas señaladas por las personas consultadas en el análisis externo realizado mediante esta técnica y que es común a toda la CAPV.

2.7. LIMITACIONES DEL INFORME

La preocupación por la atención a las personas sin hogar es algo nuevo, que ahora está siendo objeto de informes y análisis, pero su interés es reciente. A la novedad del estudio se le une la dificultad de obtención de datos por las características del sector. Muchos de los recursos han surgido para paliar necesidades urgentes, sin una adecuada planificación, lo que ha dificultado la obtención sistematizada de información y ha implicado la necesidad de elaborar criterios a los efectos del informe, para poder organizarla. Se constata que no existen criterios estandarizados, hay una falta de homogeneidad en los tres territorios históricos, que muestra la riqueza de la iniciativa de atención a la exclusión social grave, pero dificulta el conocimiento del sector y el que haya una respuesta integral.

Los criterios que se han utilizado para la selección de recursos, programas y servicios han sido el de considerar la necesidad que cubren y los itinerarios de atención existentes.

Ello ha permitido tener un conocimiento cercano de las necesidades que presenta este colectivo y también de las carencias de las respuestas que fundamentan las recomendaciones del informe.

En el informe se ha prestado especial atención a delimitar las plazas existentes. La dificultad que ha habido es la de la variación de las plazas entre las reales en un momento dado, las que constan en las memorias, y las que han utilizado al siguiente mes. El motivo es doble: por un lado, es complejo prever en los presupuestos y programas anuales las necesidades que van a tener que hacer frente, y, por otro lado, por la manera de financiar los programas, fundamentalmente a través de subvenciones y convenios con las administraciones públicas. Se contrapone, por tanto, la imprevisibilidad del sector con la rigidez de un sistema de financiación que requiere de justificaciones anuales y memorias y que no garantiza una continuidad del proyecto, dificultando la gestión de los recursos por las organizaciones. No obstante, se ha hecho un trabajo riguroso para conocer con la mayor exactitud las plazas existentes. Los datos corresponden al periodo 2004 y 2005, en concreto hasta septiembre de 2005, fecha en la que se cerró la recogida de datos del informe, y contienen las plazas, programas y en definitiva los recursos que existen para atender a las personas en situación de exclusión grave.

EL MARCO NORMATIVO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

3. EL MARCO NORMATIVO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Este apartado tiene por objeto reflejar la normativa sobre protección social y los compromisos que han asumido las administraciones en materia de intervención social. Para ello se hace un recorrido de la evolución y las funciones del Estado como forma de organización política que desempeña un papel determinante en el reconocimiento de los derechos sociales y en el desarrollo de las condiciones que permitan su disfrute. En ese recorrido se hace especial hincapié en los derechos sociales, el debate sobre su naturaleza y las dificultades que existen para su cumplimiento generalizado. Los derechos sociales están unidos al Estado de Bienestar que tiene que ir adaptándose a los nuevos tiempos y a los retos que plantea la sociedad postindustrial.

El Estado de Bienestar ha desarrollado sistemas de protección que han ido evolucionando incorporando al modelo contributivo, unido fundamentalmente al empleo, otros sistemas de protección vinculados principalmente a situaciones de necesidad. Las Comunidades Autónomas son las que están gestionando fundamentalmente estos programas desarrollando los servicios sociales. Este apartado recoge, por tanto, el marco general en que se encuadran las políticas públicas de protección: Estado de Bienestar, derechos sociales... y más específicamente la normativa y programas de lucha contra la exclusión y los órganos competentes en la atención a las personas que se encuentran en situación de exclusión social grave, objeto del informe.

3.1. EL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado, como forma de organización política, surgió en Europa en los inicios de la Edad Moderna. A este Estado se le denominó Estado de Derecho cuando se limitó su poder por el derecho. El primer modelo de Estado de Derecho nace con la revolución francesa de 1789 y llega hasta la primera guerra mundial; es el Estado Liberal que tenía como objetivos luchar contra el absolutismo y la concentración de poder. Básicamente se caracterizaba por el principio de legalidad y de división de poderes y por la defensa de derechos individuales frente al Estado. Estos derechos eran los denominados derechos civiles: vida, integridad física, libertad de pensamiento, de conciencia y de expresión, intimidad, igualdad ante la ley y garantías procesales.

En el Estado Liberal el mercado se concibe como un espacio autorregulado, libre e imparcial, de interacción espontánea, del que resultaba la asignación de bienes y servicios y cuya justicia no puede cuestionarse. Esta concepción del mercado sigue teniendo

una gran influencia. En este Estado las desigualdades sociales se consideraban como naturales.

La sociedad industrial implicó un proceso de acumulación de capital que produjo grandes desigualdades e injusticias sociales que, a su vez, provocaron numerosas tensiones, luchas sociales y revueltas en distintos lugares y revoluciones sociales como la francesa de 1848. Como consecuencia de todo ello fueron reconociéndose otros derechos. Inicialmente se reconoció la igualdad formal de todas las personas y se ampliaron los titulares de los derechos. Se dio entrada a los derechos políticos, el sufragio universal, el derecho de asociación, el principio de solidaridad, y se incorporaron a los parlamentos los partidos obreros que defenderán otros intereses diferentes de los burgueses.

A pesar de esa igualdad formal, la sociedad no era igualitaria y para alcanzar la igualdad material se plantearon varios modelos: el Estado del Proletariado y el Estado Social y de Derecho. El Estado Social¹ es un Estado que interviene para corregir los efectos de la desigualdad del sistema económico en la distribución de la riqueza producida. Este modelo de Estado “Estado de Bienestar” es una evolución del Estado de Derecho. El derecho y los poderes públicos van a tener la función de redistribuir la riqueza, hacer una sociedad más igualitaria y proteger a aquellas personas más débiles.

Surge formalmente a partir de la Ley Fundamental de Bon (1949). Fue una respuesta a las desigualdades que provocaba el sistema económico de la sociedad industrial y a un cambio de concepto de la pobreza que pasa de tener un carácter individual a estar unida a razones sociales y económicas. Se parte de una evolución en la consideración de la pobreza, desde una cuestión estrictamente individual, originada por un comportamiento culpable de la persona pobre, hacia un problema estructural, consecuencia directa del propio desarrollo del sistema, lo que hace que el Estado asuma la obligación de hacer frente a las desigualdades. La idea, como ya se ha dicho, es que el Estado debe neutralizar los efectos disfuncionales del desarrollo económico y social capitalista. Se le pide al Estado frenar las consecuencias del sistema económico para alcanzar la igualdad y poner las condiciones para el desarrollo de las personas. El gasto social será, pues, uno de los fundamentos de legitimidad del Estado Moderno.

Los logros del Estado de Bienestar son el haber impulsado una redistribución de la renta mejorando la situación de sectores económicos poco pudientes y la mitigación de las oscilaciones económicas en cuanto a la producción y el empleo mediante las transferencias (gasto social) y los impuestos directos, es decir la reducción de los riesgos económicos.

Características del Estado de Bienestar o Estado Social y de Derecho:

- Redistribución de la renta y los excedentes mediante un sistema fiscal progresivo y un crecimiento del gasto público.

¹ El pensamiento marxista, socialista y anarquista no compartía este modelo por entender que había que ir a la raíz de las estructuras socioeconómicas para poder transformar el orden. Según defendían, el Estado Social no podía lograr la igualdad ni la justicia social.

- Garantía de un mínimo de bienestar, cobertura de necesidades básicas y protección social. Garantiza una renta mínima, minimiza la inseguridad apoyando a las y los ciudadanos y sus familias frente a ciertas contingencias sociales tales como la enfermedad, el desempleo o la vejez, y hace provisión de un conjunto de servicios pactados a los cuales tiene igual derecho toda la ciudadanía.
- Compatibilidad con el sistema económico capitalista.
- Intervención del Estado en el campo social, laboral y económico.
- Concertación entre fuerzas sociales, diálogo y negociación.
- Reconocimiento de los derechos sociales.

3.2. LOS DERECHOS SOCIALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La incorporación de los derechos sociales a las constituciones implicó su reconocimiento y positivización. El alcance de su incorporación va a depender del modelo de Estado de Bienestar.

Los derechos sociales están vinculados a los objetivos de justicia social, redistribución de la riqueza, desarrollo y realización personal, y protección de los débiles. Su consecución conlleva la realización de sociedades más igualitarias. En su justificación se parte de:

- 1) Aceptar la responsabilidad frente a las dificultades y necesidades de las personas, al menos frente a las básicas. Las necesidades básicas son las necesidades que si no están satisfechas generan una vida infrahumana, por debajo de los límites que una sociedad define como dignos.
- 2) El convencimiento de que la cobertura de las necesidades básicas es previa para poder tener capacidad decisoria sobre el destino personal.

La afirmación de estos derechos se basa en que no hay libertad, ni vida digna, ni auto-respeto que permita una evolución y desarrollo de las capacidades naturales si no hay una satisfacción de las necesidades básicas.

Por otra parte, los derechos sociales están relacionados con prestaciones que satisfacen necesidades de las personas. Son el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a un ingreso digno, a la protección frente al desamparo, a una vivienda adecuada o el respeto a la identidad cultural de las personas.

También se suelen denominar derechos sociales, culturales y económicos, en terminología del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU (1966).

3.2.1. **NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES COMO DERECHOS HUMANOS**

Una de las mayores dificultades que tienen los derechos sociales para su materialización es su diferente consideración frente a los civiles y los políticos. Así se les confiere un

carácter programático y, por lo tanto, no exigible al Estado en caso de incumplimiento. Sin embargo, cada vez está más extendida la idea de que no existen diferencias sustanciales: todos los derechos se caracterizan por un complejo de obligaciones de “hacer” y de “no hacer” que comprometen al Estado.

Todos los derechos tanto los civiles como los políticos requieren de alguna acción institucional: el derecho al sufragio reclama la organización de una infraestructura electoral estatal, los derechos a contraer matrimonio y a fundar asociaciones exigen la existencia de registros públicos, el derecho a la tutela judicial efectiva precisa de una estructura judicial sustentada por presupuestos públicos, la libertad de opinión necesita condiciones favorables para su ejercicio; y al revés: hay derechos sociales que no exigen ninguna prestación ni actuación como la prohibición del despido libre o de discriminar en el acceso a la educación, la limitación de la jornada laboral, el derecho a las vacaciones, entre otros.

Otro de los argumentos que se ha utilizado para justificar las diferencias entre unos y otros derechos es que los derechos sociales no son justiciables, es decir que no se pueden exigir a través de una actuación judicial. Ciertamente, salvo casos de actuaciones discriminatorias (despido discriminatorio...) o funcionamiento anormal de la Administración (por ejemplo en materia de sanidad), se hace difícil una acción judicial clásica, a menos que otros derechos civiles o políticos se vean afectados. Además la mayoría están redactados con vaguedad y ambigüedad por lo que también es difícil conocer los contornos exactos para posibilitar su reclamación. Y como no hay aún numerosas actuaciones judiciales tampoco cuentan con una interpretación judicial que ayude a su delimitación. No obstante, cada vez existen más ejemplos en la jurisprudencia nacional e internacional que hablan de su exigibilidad, incluso en casos de omisión, situaciones en las que el Estado debía haber actuado y por tanto es posible exigir su cumplimiento. Los derechos civiles y políticos han dispuesto durante más tiempo de un sistema de garantías que los protegen y de mayor desarrollo jurisprudencial pero eso no significa que los derechos sociales no lo puedan desarrollar de igual manera.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado por diferenciar la naturaleza de los derechos sociales frente a los civiles o políticos, no existen diferencias importantes que justifiquen un diferente tratamiento y, de hecho, cada vez se reconoce más que los derechos humanos son todos interdependientes e indivisibles, que tienen un carácter universal, y que deben tener alguna forma o vía de exigibilidad (con mayores o menores similitudes a las conocidas).

3.2.2. *LOS DERECHOS SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL E INTERNACIONAL*

En el ordenamiento jurídico español y, en concreto, en la Constitución Española se plasma la diferencia entre derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos sociales son los “principios rectores de la política social y económica” frente a los derechos civiles y políticos que los considera “derechos fundamentales y libertades públicas”.

Los derechos sociales en su redacción constitucional no pueden ser exigidos ante la jurisdicción sino en tanto criterios interpretativos. Funcionan como parámetros de cons-

titudinalidad en la fiscalización de las normas que realiza el Tribunal Constitucional. Están redactados con ambigüedad y vaguedad, y es difícil conocer sus contornos exactos. No obstante, la jurisprudencia constitucional (STC 26/1987, f.j.4; STC 76/1988, f.j.4; STC 37/1994, f.j.3) ha señalado “la necesidad de preservar el núcleo intangible que hace reconocibles los derechos sociales” o la importancia de “las directrices de la política social frente a la libertad de configuración del legislador” o “la no admisibilidad de una total inacción de los poderes públicos o que las prestaciones se modifiquen disminuyéndose o se disminuya su eficacia”.

Además los derechos sociales tienen un desarrollo normativo (normativa sobre sanidad pública, sobre la educación obligatoria, sobre las relaciones laborales...) que vinculan a los poderes públicos, y sobre todo están unidos a otros derechos fundamentales por lo que cada vez más están siendo aludidos en las contiendas judiciales.

Estos derechos sociales tienen por otro lado una base legal en el art. 9.2 de la Constitución Española (CE), artículo que está ubicado en el título preliminar. Esta normativa establece el principio de igualdad material: que obliga a procurar la equiparación y el equilibrio de bienes y situaciones económicas y sociales, previsión legal, que también se recoge en el Estatuto de Autonomía Vasco: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, o bien el art. 14 de la CE (título I “De los derechos y deberes fundamentales”) que recoge el principio de igualdad formal *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

En conclusión, en el ordenamiento jurídico interno se prevé la obligación del Estado de intervenir para procurar unos mínimos vitales a todas las personas, sin distinciones, y compensar situaciones de riesgo social.

En este sentido resulta fundamental mencionar los compromisos internacionales que el Estado ha asumido. Entre ellos destaca el “Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales”. Este Pacto junto al “Pacto de Derechos Civiles y Políticos” y la “Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas” son los instrumentos básicos con carácter internacional en materia de derechos humanos.

La existencia de dos pactos para recoger los derechos civiles, políticos y sociales ha favorecido la consideración de que existen diferencias entre unos derechos y otros. A esta diferenciación ha contribuido un desarrollo doctrinal que durante mucho tiempo ha fijado la atención en las garantías y procedimientos que tienen unos derechos frente a otros, atribuyendo distintos niveles de protección.

Pero ha habido una evolución desde que, en el año 1966, ambos pactos se adoptaron. Las Naciones Unidas desde los años 80 han cambiado de actitud para defender el carácter interdependiente e interconectado de ambas categorías de derechos. Actualmente, este organismo defiende que *“sin la realización de los derechos sociales no cabe*

libertad individual, ni un ejercicio correcto de los derechos civiles y políticos y, sin una democracia y un sistema de libertades, el bienestar material pierde buena parte de su sentido". A partir del año 1985 se creó en el seno de la ONU un órgano, el "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", que ha contribuido mediante Observaciones Generales a definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación con el pacto y un contenido normativo comparable con el de los derechos civiles y políticos².

En consecuencia, el Derecho Internacional Humanitario ha evolucionado llenando de contenido paulatinamente la inicial vaguedad de los derechos sociales, avanzando hacia una mayor exigencia.

Cada vez se reconoce más la vinculación entre todos los derechos y se tiene una perspectiva que muestra que el planteamiento relativo al contenido, alcance y medidas de un derecho implica situarlo en un marco más amplio, donde se encuentren involucrados todos los derechos. Las Naciones Unidas lo recogen de una manera muy clara, que no da lugar a dudas: "*Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*" (art. 6 de la "Declaración sobre el derecho al desarrollo" aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986); "*todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*" (Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia mundial de derechos humanos de 25 de junio de 1993 de las Naciones Unidas).

Una de las carencias que se imputa al Derecho Internacional Humanitario se relaciona con la inexistencia de tribunales internacionales que obliguen a los Estados al cumplimiento de estos compromisos asumidos con la ratificación de los pactos. No obstante, es necesario señalar que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y sirven de guía hermenéutica de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución por lo que pueden ser invocados en los tribunales internos y en otros organismos de control como pueden ser la Defensoría del pueblo o el Ararteko.

Por otro lado, la indivisibilidad e interdependencia está teniendo eco en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, a pesar de que el Convenio Europeo de derechos humanos (1950) se refiere básicamente a los derechos civiles y políticos, la vulneración de derechos sociales, siguiendo el mismo criterio que las Naciones Unidas, se considera violación de derechos reconocidos en el Convenio, así, por ejemplo, del art. 8: respeto al domicilio y a la vida privada y familiar³.

² Además se cuenta con una guía: "*Principios de Limburgo sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*", 1986, ONU, que ayuda a la comprensión de los deberes jurídicos contraídos por los Estados con los pactos. La ONU también encargó varios informes a un relator especial (D. Turk) sobre los problemas, las políticas y las medidas progresivas para la realización más efectiva de estos derechos en el mundo, a los que nos remitimos por su interés.

³ Caso López Ostra c. España de 1994; caso Chipre c. Turquía.

3.2.3. **UN DERECHO SOCIAL RELEGADO: EL DERECHO A LA VIVIENDA**

El derecho a la vivienda es un derecho esencial para garantizar la vida digna de las personas. Es, además, uno de los derechos sociales en los que se constata que no se ha avanzado en su universalización, sino que se ha retrocedido. Por otro lado, la ausencia de vivienda adecuada dificulta el acceso a un trabajo, a una educación y formación profesional, limita las posibilidades de inserción social, impide el desarrollo personal y su ausencia total provoca un deterioro vertiginoso de la salud tanto física como mental es decir, afecta a la satisfacción del resto de los derechos sociales. La situación de la vivienda en un Estado, por tanto, es un indicador del nivel de bienestar social.

La vivienda, junto con la alimentación y el vestido, es una de las necesidades humanas fundamentales. Es muy importante tener un lugar seguro donde vivir para la dignidad humana, la salud física y mental y, en general, para tener una mínima calidad de vida. La vivienda es una necesidad a la que, difícilmente, en la situación actual, van a poder acceder, de una manera autónoma las personas que se encuentran en situación de exclusión, por su elevado precio, los prejuicios sociales que impiden su alquiler a determinados grupos étnicos, la exigencia de avales y garantías para su compra o uso...

El derecho a la vivienda es un derecho esencial en el derecho humanitario internacional desde que en 1948 se reconoció en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y posteriormente en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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 la existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”* (art. 11.1 Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

En la observación general nº 4, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU ha llenado de contenido este derecho: *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo como el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza...el derecho a una vivienda es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”*⁴.

La Constitución Española también reconoce este derecho: derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y establece deberes a los poderes públicos -deber de utili-

⁴ Su alcance y la situación en que se encuentra a nivel mundial se ha tratado en numerosos informes y conferencias, así con motivo del año internacional de la vivienda para las personas sin hogar (1987) o en la conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (1996), o con ocasión de la estrategia mundial de la vivienda, o finalmente en la Declaración del Milenio (2000). Existe un organismo en la ONU, HABITAT, que trabaja para promover el derecho a una vivienda adecuada.

zar el suelo de acuerdo al interés general, deber de impedir la especulación, deber de otorgar a la comunidad participación en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art 47 del cap. III, del título I, “De los principios rectores de la política económica).

No obstante, la vivienda no es tratada, ni social ni institucionalmente, como derecho humano sino como un bien, una mercancía, que se rige por la lógica del mercado que tiene como objetivo un aumento incesante del margen de beneficio privado y que es inalcanzable para muchas personas. La consecuencia es que hay un aumento de personas que no tienen techo, y que, a pesar de las políticas sociales que se están desarrollando y las políticas públicas de vivienda, es un fenómeno que crece y que da lugar a situaciones extremas de exclusión como son las que se analizan en este informe.

3.2.4. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS DIFICULTADES PARA SU CUMPLIMIENTO

El desarrollo de los derechos sociales tiene su origen en los compromisos asumidos por los poderes públicos y depende de las actividades de las administraciones en planificación, previsión presupuestaria y de su puesta en marcha efectiva. Se concretan por tanto, en políticas sociales y de bienestar general, que más adelante analizaremos.

Las dificultades que tiene su cumplimiento, se relacionan con el elevado costo, las carencias y problemas que implica una mayor burocratización al aumentar las funciones que tiene que desarrollar el Estado, la necesidad de una redistribución intrapresupuestaria de recursos, y la propia gestión del gasto público que muestra insuficiencias que deben ser mejoradas.

Las críticas a los derechos sociales cuestionan la eficacia y sentido del Estado de Bienestar. Desde la óptica liberal se cuestiona al Estado Social y de Derecho por su burocratización, por su interpretación de que implicarían un crecimiento ilimitado de las demandas de la ciudadanía, que de por sí, el Estado es ineficaz en la gestión de los servicios, o que es preocupante un aumento del poder del Estado frente al de las personas. Estas críticas han tenido un importante eco en las políticas públicas en los años 90 y están hoy día en la base de planteamientos políticos conservadores.

Desde una óptica más de izquierdas las críticas se basan en la interrelación de los poderes públicos con las élites tecnócratas, las tendencias paternalistas e incapacitantes de determinadas políticas sociales, la programación burócrata lejana a la voluntad de la ciudadanía... Estas posturas plantean la necesidad de una nueva distribución de los bienes y el establecimiento de mecanismos descentralizados, participativos y comunitarios para gestionar los derechos sociales.

Según una perspectiva u otra el modelo de Estado resultante es muy diferente y también las políticas públicas que se impulsan.

3.3. LOS RETOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

3.3.1. *LOS NUEVOS RIESGOS SOCIALES*

El Estado de Bienestar nació en un contexto económico e internacional que ha sufrido importantes cambios. Uno de los principales es el relacionado con la estabilidad del mercado de trabajo. Los avances tecnológicos, la globalización, la competitividad han dado lugar a una nueva organización del trabajo, una mayor flexibilidad laboral pero también una precarización de las condiciones laborales y una disminución de los derechos adquiridos por los trabajadores. La vida familiar también ha sufrido cambios por la incorporación de la mujer al mercado laboral, la disminución del número de hijos y la existencia de nuevos modelos de convivencia, es decir la ruptura de un modelo de familia que también ha dejado de ser estable.

El desarrollo del Estado de Bienestar y de las políticas sociales ha estado condicionado al crecimiento económico de los países, que había permitido destinar recursos económicos al desarrollo de los derechos sociales. Este desarrollo también está relacionado con la profundización en la democracia y con nuevas formas de participación ciudadana, que en estos momentos se están impulsando, sobre todo en materia social y en gobiernos locales y territoriales.

En este nuevo contexto, el Estado de Bienestar se enfrenta a “nuevos riesgos sociales”:

- o Estos nuevos riesgos sociales vienen de la mano de cambios demográficos, como es el envejecimiento de la población. Entre otras consecuencias, el incremento de la población mayor modifica las previsiones entre ingresos públicos (cotizaciones a la seguridad social, impuestos, entre otros) y gastos públicos (aumento de perceptores de pensiones de jubilación, del gasto en sanidad pública, de gasto social, aumento de personas mayores dependientes, entre otros).
- o La incorporación de la mujer al trabajo ha supuesto un aumento de la demanda de las prestaciones públicas en asistencia y cuidado de personas dependientes que ha tenido una enorme transcendencia en el gasto público. Además el pluralismo en las formas de convivencia familiar y el aumento de hogares con personas solas, implica un cambio de perspectiva de los sistemas de protección, que tienen que hacer frente a estas nuevas realidades.
- o Otro de los nuevos riesgos sociales de gran transcendencia por su impacto económico es el cambio hacia una sociedad postindustrial, que ha eliminado empleo en la producción industrial y ha dado lugar al desempleo en sectores de la población sin condiciones para adaptarse, y a una desregulación y desprotección laboral, deteriorando las condiciones laborales y aumentando los gastos en prestaciones y subsidios de desempleo u otro tipo de ayudas sociales.
- o El gasto público que implica el mantenimiento de una organización burocrática y su cuestionamiento, por su eficacia mayor o menor frente a otras formas de organización, ha dado lugar a la expansión de los servicios privados y a la desregulación

de las prestaciones y servicios públicos, con consecuencias muy importantes en la manera de concebir la actuación pública.

- o La globalización y más en concreto la incorporación a espacios económicos mayores (Unión Europea), que implica la influencia de factores externos en la economía del Estado que no se corresponde con un conocimiento, preocupación o responsabilidad por los problemas internos, y puede dar lugar a desajustes económicos. Además el libre movimiento de capitales ha restringido el margen de maniobra de que disponían los Estados para incorporar políticas correctoras del mercado.
- o Los desplazamientos de personas y el aumento de personas extranjeras que están en situación jurídica y administrativa irregular. La diversidad étnica y cultural en las nuevas sociedades y su reconocimiento como valor a preservar plantean retos de solidaridad y cohesión social.
- o La contratación en masa (derechos de las y los consumidores) que requiere nuevos ámbitos de protección o la calidad de vida (derecho al medio ambiente) también están siendo, cada vez más, objeto de preocupación.
- o Las situaciones estructurales de exclusión de las que trata este informe y que ha implicado un nuevo sistema de protección como vamos a ver más adelante.

En definitiva, el Estado de Bienestar está vinculado al principio de ciudadanía que justifica la necesidad de una intervención pública como respuesta ante la falta de capacidad del mercado para incorporar a todas las personas a una vida digna y hacer frente a sus necesidades básicas.

El Estado Social requiere de recursos económicos. Su consolidación va a depender, por tanto, de mejorar la eficiencia en el gasto público y de una redistribución intrapresupuestaria de recursos que esté socialmente aceptada. También se hace necesario aumentar la conciencia social sobre el esfuerzo que implica este régimen de bienestar y el sentido y necesidad del gasto público. Este Estado se ha vinculado principalmente a épocas de crecimiento económico por lo que surgen preguntas sobre su evolución y desarrollo en situaciones de estancamiento o de recesión económica.

3.3.2. LA CIUDADANÍA INCLUSIVA

El estatuto de ciudadano o ciudadana conlleva el reconocimiento de derechos y deberes, la pertenencia a una comunidad y la participación en la vida social, económica y política. La ciudadanía inclusiva⁵, da un paso más, implica el reconocimiento de derechos a todas las personas en igualdad de condiciones. Está ligada a la persecución del pleno desarrollo de la persona, el acceso a los recursos básicos y la participación de todos los grupos en la toma de decisiones, es decir necesita de la profundización en la democracia.

⁵ Thomas Henry Marshall: "...los derechos sociales de ciudadanía tienen como objetivos modificar la estructura de clases y conseguir la igualdad social".

Desde este planteamiento se defiende que el reconocimiento de todos los derechos (incluidos los sociales) a todas las personas es un paso previo y necesario para evitar la exclusión social.

En estos momentos se da una dualización social con dos grupos diferenciados de ciudadanos y ciudadanas:

- Aquellos trabajadores y trabajadoras con empleos estables, integrados, destinatarios de prestaciones tanto públicas como privadas.
- Las y los ciudadanos sin trabajo o con trabajo precario que tienen reconocidos unos mínimos de asistencia social pública, lo que evita su desintegración social y sus consecuencias amenazantes: delincuencia, criminalidad, bolsas de miseria. Son personas que se quedan al margen de la ciudadanía, al tener dificultades para participar de forma normalizada en el mercado de trabajo, y no pueden disfrutar del conjunto de los derechos, tanto civiles como políticos y sociales: menores y jóvenes que han heredado situaciones familiares de marginalidad, mujeres con cargas familiares no compartidas o que han sufrido situaciones de violencia, minorías étnicas e inmigrantes en situación de irregularidad, con trabajos clandestinos, pensionistas con escasa protección social, parados/as de larga duración, personas mayores sin protección, enfermos, jóvenes con asuntos judiciales pendientes, trabajadores/as eventuales con empleos precarios... Este informe trata de estos ciudadanos y ciudadanas que son quienes terminan engrosando las filas de lo que se viene denominando exclusión social grave.

3.4. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En el presente apartado se analizan las políticas sociales, su evolución y su configuración actual en el marco institucional concreto de la CAPV. Esta evolución ha tenido un reflejo en el ordenamiento jurídico. Las transformaciones sociales han provocado ajustes en los sistemas iniciales de protección público y numerosos cambios en las formas tradicionales de protección vinculadas a la familia y a la beneficencia.

3.4.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales tienen como objeto procurar nivelar los recursos y facilitar la igualdad de oportunidades a todas las personas. Su finalidad es lograr que, al margen de las diferencias de clase, edad, raza o género, las personas tengan los mismos derechos y oportunidades para desarrollar sus potencialidades vitales. No son solamente las políticas de protección social sino que se refieren a las políticas que tratan de mejorar la instrucción y educación de las personas o las que promocionan la salud, o las que facilitan el acceso a una vivienda, entre otras.

La política social y el inicio del Estado Social nace de la forma de seguros sociales. Estos seguros fueron el primer sistema de protección en una sociedad industrial en la que los sistemas de protección tradicionales, la beneficencia y la familia eran insuficientes. La

primera política social fue la de las leyes de Bismarck de 1883 y 1889 que establecieron un seguro frente a la enfermedad, la invalidez y la vejez. Este sistema derivó en Europa en la creación de los sistemas de Seguridad Social.

En España entre 1960 y 1978 se inició la universalización del sistema de seguridad social con lo que implicaba en cuanto a los gastos de enfermedad y el sistema de pensiones. También se incrementaron en esa época los gastos en sanidad y educación.

En la Constitución Española⁶ (1978) se plasmó la obligación de los poderes públicos de realizar políticas de pleno empleo, sanidad –acceso universal a la salud–, educación –extensión de la educación obligatoria–, pensiones de jubilación o invalidez, prestaciones de desempleo... La Constitución también implicó una expansión de los gastos sociales y una distribución de las rentas a través del sistema fiscal, con impuestos directos progresivos.

A partir de 1992 hubo limitaciones a las prestaciones sociales debido al aumento del desempleo. Se propugnaron medidas de moderación del gasto público y del gasto social y desde entonces ha habido un aumento de los impuestos indirectos, con lo cual la redistribución de la riqueza ha venido por medio fundamentalmente de las prestaciones sociales: educación, sanidad, prestaciones contributivas, y últimamente mediante las prestaciones asistenciales o no contributivas.

El Estado de Bienestar ha estado muy relacionado con el pleno empleo y con el crecimiento económico. Las y los trabajadores permanecían en sus puestos durante periodos de tiempo prolongados. Las cotizaciones hacían frente a las contingencias laborales. El aumento del desempleo, las jubilaciones anticipadas, el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida, entre otras, amplían los gastos (aumento de prestaciones y pensiones) y disminuyen los ingresos (disminuye la proporción de las personas que cotizan al sistema).

Las políticas públicas que se han defendido en las últimas décadas se han caracterizado por una contención del gasto público, sobre todo en los últimos años tras la introducción del euro. Los países de la Unión Europea se comprometieron a una política económica basada en una deuda pública nacional limitada, unas finanzas públicas saneadas, el mantenimiento de una baja tasa de inflación y la estabilización del nivel de cotizaciones sociales para la financiación de sus sistemas de seguridad social. Estas políticas han tenido necesariamente un reflejo en el bienestar de las personas porque han implicado limitaciones en el gasto social. España se comprometió a esta misma política económica aunque a diferencia de otros países como Francia, partía de un menor desarrollo del gasto social.

Las políticas públicas de protección social que se habían desarrollado en España han sido fundamentalmente vinculadas al mercado de trabajo (prestación de desempleo, invalidez...). El principio contributivo es el que ha imperado en los programas de pro-

⁶ El Estado español se define como Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores la libertad y la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

tección social. Actualmente, en cambio, los problemas más graves se encuentran en personas que no pueden acceder al mercado de trabajo o bien lo hacen de una manera muy precaria. De manera parcial y descoordinada se han introducido a finales años 80 y en los 90 medidas de política social de corte más universalista, dirigidas a los ciudadanos sin acceso a la Seguridad Social: pensiones no contributivas de jubilación, invalidez, prestaciones por hijos a cargo, subsidios de desempleo, transferencias todas ellas que se financian en su mayor parte a través de impuestos y que van dirigidas a los niveles de rentas más bajos.

La intervención del Estado en política social ha sido distinta según el régimen de bienestar⁷ y tiene efectos muy importantes en la vida social y familiar. En España no ha habido hasta recientemente un desarrollo importante de las prestaciones familiares (escasez de servicios para el cuidado de los niños, ancianos y minusválidos y otros servicios para las familias como guarderías centros de día, residencias...) porque la familia y más en concreto la mujer se cuidaba de las y los niños, las y los enfermos y de las personas mayores. El cambio en la estructura familiar ha implicado nuevas prestaciones ya que la familia no siempre va a servir de apoyo para sobrellevar estas necesidades.

Las políticas sociales que se han puesto en marcha en los últimos años no han podido detener el incremento de la fractura de la ciudadanía por la escasez de los medios empleados, por la falta de integralidad de las medidas o por falta de eficacia de las medidas impulsadas (como ocurre en materia de vivienda, que ni se ha evitado la especulación ni se ha compensado el mercado privado). Esta fractura hace que existan personas excluidas de los derechos sociales, personas sin casa, sin familia, sin redes sociales, sin educación, sin trabajo, sin salud, en definitiva sin esperanza, por la distancia abismal que les separa del disfrute de los derechos sociales. Este hecho social no tiene, por tanto, únicamente una dimensión económica sino que está relacionada con la ausencia de vivienda, la escasa formación y cualificación, una salud precaria, el aislamiento social o la disgregación familiar. La precariedad laboral, la falta de empleo digno es el primer paso que se recorre hasta llegar a situaciones de exclusión y marginación. La precariedad implica una falta de trabajo en condiciones, lo que unido a problemas de vivienda, salud, desestructuración familiar y social y una ausencia de adecuados sistemas de protección social que palien esta situación temporal, provocan algunas de las situaciones de exclusión grave que describimos a lo largo de este informe.

La exclusión implica una agravación del proceso de aislamiento y una carencia de ejercicio de derechos.

Nuestra sociedad no logra repartir los beneficios de una sociedad que cada vez es más rica. Las acciones que se están impulsando son insuficientes porque aunque logran una relativa paz y cohesión social, no están logrando mayores cotas de justicia e igualdad social, la pobreza aumenta o se mantiene:

⁷ Esping-Andersen establece diferentes modelos –el escandinavo, anglosajón, continental– que determinan distintas políticas sociales muy vinculadas al modelo de familia, aunque en los últimos años se han igualado los niveles de gasto de los países. Su enfoque sobre los regímenes de bienestar ha tenido mucha influencia en el debate conceptual y metodológico.

- Hay un aumento del paro de larga duración.
- Incremento de hogares monoparentales con dificultades.
- Creación de guetos en las ciudades, donde se concentran espacialmente la población pobre.
- Dependencia de mecanismos asistenciales.

Se constata que el mero crecimiento económico no ha sido capaz de reducir las desigualdades o de eliminar las situaciones de pobreza y exclusión.

3.4.2. MARCO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las medidas impulsadas por los poderes públicos, fundamentalmente a partir de los años 80, han tenido en cuenta no sólo la falta de recursos materiales sino también la falta de recursos culturales y sociales. El sistema de protección social hubo de replantearse para incorporar otras medidas más integrales.

En diciembre de 1984 el Consejo de Ministros de la CEE en el marco del segundo programa de lucha contra la pobreza definió a las personas pobres como *“aquellos individuos cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que quedan excluidos de los estilos de vida mínimos aceptables en el Estado Miembro en el que viven”*. La lucha contra la exclusión social se enmarcó en el ámbito jurídico-político de las Comunidades Europeas, actualmente Unión Europea, para quien el reconocimiento de los derechos sociales implicaba el derecho de las personas a acceder a condiciones dignas y la obligación de los poderes públicos de desarrollar acciones encaminadas a permitir a todos el acceso a la educación, mediante la adquisición efectiva de los aprendizajes básicos, a la formación, al empleo, a la vivienda, a los servicios sociales y a la atención médica⁸.

Los programas de lucha contra la pobreza a nivel comunitario reconocen la necesidad de impulsar recursos y prestaciones para combatir la exclusión social: necesidad de recursos y prestaciones garantizados, suficientes, estables y regulares y de medidas en materia de salud, vivienda, formación y acceso al empleo. En este campo el documento por excelencia es la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio, que sirvió para el impulso de medidas de política social. Esta recomendación tiene como antecedente la resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1988 de lucha contra la pobreza, en la que se instaba a la instauración de una renta mínima garantizada a nivel europeo para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres de la comunidad. Con relación a las personas sin techo es importante citar el Dictamen del Comité de las regiones sobre *“el problema de los sin techo y la vivienda”*⁹.

⁸ Resolución del Consejo de 29 de septiembre de 1989 relativa a la lucha contra la exclusión social, Decisión 89/457, de 18 de julio, del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas.

⁹ 1999/C293/07.

En el Consejo Europeo de Lisboa (2000) los Estados Miembros reconocieron que *“la marginación social constituye uno de los retos principales a los que se enfrenta nuestra economía y nuestras sociedades”*. Entre las conclusiones: *“Es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluida socialmente”, o “El desafío no consiste tan sólo en mejorar la asistencia proporcionada a las personas excluidas, o expuestas al riesgo de exclusión sino también en actuar para eliminar las barreras estructurales que dificultan la integración social y reducir así los casos de marginación social”*.

En definitiva, uno de los objetivos de las políticas sociales en Europa es la lucha contra la exclusión social, un proceso que afecta a sectores cada vez más amplios y que se materializa en una precariedad creciente, a nivel laboral, residencial y económico. Las actuaciones necesarias para combatirla están necesariamente vinculadas al mantenimiento y respeto de los derechos civiles, políticos y sociales.

A continuación recogemos la normativa más importante en materia de derechos sociales a nivel internacional y estatal y la normativa de la CAPV en materia de exclusión social, aunque reiteramos el carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos. Por último haremos referencia a los principales planes de actuación que se están desarrollando en Euskadi para combatir la exclusión social y atender a colectivos que sufren en mayor medida situaciones de exclusión social grave.

En materia de derechos humanos la referencia inicial es la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (art. 25)

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, de 16 de diciembre de 1966, es el instrumento que ha recogido a nivel internacional un desarrollo de los derechos sociales y un compromiso por parte de los Estados en cumplirlo:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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 la existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (art. 11)

Las **Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** que complementan el pacto. En el año 1985, se creó en el seno de la ONU este órgano que ha contribuido a definir con mayor precisión las principales

obligaciones de los Estados en relación con el pacto de derechos económicos, sociales y culturales y a propiciar un contenido normativo comparable con el pacto de los derechos civiles y políticos¹⁰.

A nivel regional europeo tenemos la Carta Social Europea, de 1961, del Consejo de Europa.

En el proceso de construcción de la Unión Europea se ha ido dando entrada a los derechos sociales en el Tratado de Maastricht, en el de Amsterdam (1997) y en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (Niza 2000). La Constitución Europea (2004) integra los derechos fundamentales en un único texto. En cuanto a los esfuerzos por garantizar los derechos en la Unión Europea es importante mencionar la normativa antidiscriminatoria por la amplitud del contenido que da a las actuaciones discriminatorias y sus efectos. Derivan del art. 13 del Tratado de Amsterdam (modificado en Niza) que establece la competencia de la Unión Europea en la lucha contra la discriminación. Son la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo, que han tenido su reflejo en la legislación de los Estados Miembros y en concreto en España por medio de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social. Por otro lado, conviene señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dicho repetidamente que los derechos humanos fundamentales derivados de los instrumentos internacionales suscritos por los Estados miembros forman parte de los principios generales del derecho comunitario.

En el Estado, la **Constitución Española** (1978) diferencia los derechos fundamentales de los derechos de los ciudadanos y de los principios rectores de la política social y económica y les atribuye, como hemos dicho, un diferente sistema de garantías. Los art. 9.2 y 14 anteriormente mencionados son básicos en materia de derechos sociales y fundamentan la intervención social. A través del art. 10.2 se incorpora al ordenamiento jurídico el derecho humanitario internacional.

Estos derechos y deberes son los mismos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el **Estatuto de Autonomía** en el art. 9 se recoge la aplicación en el País Vasco de los derechos y deberes establecidos en la Constitución y la necesidad de una intervención por parte de los poderes públicos para garantizarlo y promoverlos. En su apartado 2 establece que *“Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:*

a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

¹⁰ También hay que mencionar a los Principios de Limburgo y Maastricht. En el año 1986 se reunió en Maastricht, Países Bajos, un grupo de expertos en Derecho Internacional. El propósito de la reunión era considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto sobre los derechos y de la cooperación internacional. 10 años más tarde se volvió a reunir un grupo de expertos con el objetivo de ampliar el entendimiento de los principios de Limburgo con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales y las respuesta y recursos adecuados a los mismos.

- b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.*
- c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.*
- d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.*
- e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”.*

El reconocimiento de los derechos sociales está acompañado de normativa y medidas en educación, sanidad, empleo, vivienda, que afectan a toda la comunidad y tienen como finalidad promover la igualdad de oportunidades, la salud de la población; es decir, garantizar el acceso a recursos necesarios para el desarrollo personal y una calidad de vida. No obstante, no alcanzan a toda la población, en algunos casos como la vivienda, sus efectos son discutidos y parciales y muy pocos los beneficiarios. Las nuevas formas de pobreza que caracteriza la exclusión social ha requerido de políticas sociales de protección específicas, un nuevo sistema de protección, paralelo al que se había desarrollado a lo largo del siglo XX, que tiene como finalidad además de transferir recursos económicos para la supervivencia, hacer frente a nuevas problemáticas derivadas de una sociedad postmoderna que expulsa no sólo del mercado de trabajo sino del entorno social y familiar.

Este sistema de protección paralelo tuvo su impulso inicial en el **Plan Integral de lucha contra la pobreza en Euskadi** (1989). El objetivo principal consistió en establecer un sistema de prestaciones económicas, que permitiera luchar contra la pobreza que parecía enquistarse a mediados y finales de los años 80 en la sociedad vasca, evitando un proceso de deterioro social y económico. La CAPV fue la primera en poner en marcha un programa de rentas mínimas. El proceso de reconversión industrial había implicado un deterioro de la situación de personas por el desempleo y una degradación de amplias zonas y barrios que dieron lugar a nuevos pobres. Un informe realizado por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco puso de relieve la precarización creciente de parte de la sociedad vasca y sirvió para concienciar e impulsar medidas de lucha contra la pobreza. El 8 de mayo de 1987, el pleno del Parlamento Vasco aprobó una proposición no de ley instando al gobierno a que pusiese en marcha un programa específico sobre la pobreza y creaba una comisión para ello. El Plan integral contra la pobreza preveía, además de la atención a quienes no percibían ningún ingreso y la atención a situaciones de emergencia social, la aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza.

La Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social¹¹ recogió las experiencias anteriores, consolidando las actuaciones que se habían desarrollado como consecuencia del mencionado Plan. Estableció un marco de actuación que se caracteriza por priorizar la inserción haciendo un planteamiento crítico de las prestaciones económicas si no van acompañadas de otras medidas de inserción. Trata de establecer un dispositivo global en

¹¹ Esta ley fue parcialmente modificada por las leyes 8/2000 y 9/2000, de 10 de noviembre.

el que se complementan instrumentos sociales y prestaciones económicas sin que haya una subordinación de los instrumentos de inserción a las prestaciones económicas.

Define la situación de exclusión social como la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales como el derecho al trabajo, a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna o a la protección social por lo que es necesario que las administraciones desarrollen iniciativas de lucha contra el paro, políticas de fomento de la formación profesional tendentes a adecuar el nivel y el tipo de formación a las necesidades del mercado de trabajo, políticas de incremento de las viviendas sociales, acciones de integración escolar, políticas de igualdad, universalización del acceso a la salud. Además acompañan prestaciones económicas de protección social.

Esas prestaciones económicas son la renta básica, los estímulos al empleo y las ayudas de emergencia social¹². Tienen por objeto cubrir las necesidades básicas y un mayor nivel de bienestar a las personas que trabajan pero que tienen un salario muy bajo.

La intervención social se realiza desde los servicios sociales de los ayuntamientos que son quienes tienen la responsabilidad de detectar a las personas en situación o en riesgo de exclusión, de diagnosticar sus necesidades, y proponer las medidas necesarias para su inserción.

Los recursos con los que cuenta son los derivados de la Ley contra la exclusión social¹³ (renta básica, ayudas de emergencia y estímulos al empleo), y los que se establezcan desde el propio ayuntamiento. Además informan y derivan a recursos bien de instituciones públicas como diputaciones, o privadas, fundaciones y asociaciones.

El principal instrumento de intervención que plantea la ley está constituido por los convenios de inserción¹⁴, que son unos documentos en los que se establece un programa de intervención personalizado que puede comprender acciones de apoyo psicológico y educativo, ayuda para la vivienda, orientación sanitaria, formación, renta básica, ayudas de emergencia social..., documentos-programa en los que se recogen las acciones específicas de carácter social destinadas a la inserción personal, social y laboral o, a prevenir el riesgo de exclusión. Las partes que intervienen son los ayuntamientos y las personas que se encuentren en riesgo de exclusión. Les corresponde a los ayuntamientos la labor

¹² El ingreso se estableció por medio del Decreto 39/1989, de 28 de febrero. Se modificó por la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de ingreso mínimo de inserción y por la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, por el Decreto 198/1999, de 20 de abril, del ingreso mínimo de inserción y por la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de carta de derechos sociales. Las ayudas económicas a situaciones de emergencia social fueron reguladas por el Decreto 64/1989, de 21 de marzo, y por los Decretos 178/1990, 26/1993, 199/1999 y la Ley 9/2000. Los estímulos al empleo están regulados en la Orden de 14 de febrero de 2001 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social.

¹³ En el anexo I se recoge un cuadro explicativo de los recursos existentes en Euskadi para la integración social de las personas en situación o riesgo de exclusión social. (Plan de inserción 2003-2005. Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco).

¹⁴ Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción.

de diseñar, comunicar, desarrollar y realizar todas aquellas acciones que se deriven de la ejecución del convenio de inserción. Su incidencia es desigual, aunque ha aumentado el número de convenios suscritos en los últimos años, sobretodo con relación a personas que llevan percibiendo la prestación más tiempo.

El objeto de la intervención, el sistema que plantea la ley contra la exclusión social, es facilitar el acceso al mercado laboral. Las medidas que se han establecido tienen que lograr la incorporación al mercado laboral. Se ha impulsado para ello diferentes programas¹⁵, dependiendo de la situación de cada persona, como programas de adquisición de habilidades sociales básicas para las personas con más dificultades, o para quienes tienen menos problemas, servicios de orientación personalizada para el empleo.

El dispositivo de lucha contra la exclusión social es un sistema de protección denominado también de mallas de seguridad o últimas redes, que existe cuando no hay una protección derivada de la relación laboral (seguridad social) ni de la familia, es una protección subsidiaria, la última red de apoyo económico y de asistencia social.

Estas mallas de seguridad están constituidas principalmente por programas de asistencia social que gestionan los servicios sociales, los cuales pretenden garantizar un nivel suficiente de calidad de vida de las personas en situación de necesidad, basados en la comprobación de la carencia de recursos. Las características son:

- Tienen como unidad de referencia la unidad familiar o de convivencia. En la CAPV ha habido diferentes modificaciones para dar cabida a situaciones análogas o a personas solas con menores o personas con discapacidad a su cargo, que aunque son avances, todavía se está lejos de establecer el derecho individual a la garantía de renta mínima.
- Para acceder a ellos se debe demostrar un nivel de ingresos inferior a un determinado baremo por parte de la unidad de convivencia.
- Se exige un periodo previo de residencia. En la CAPV es un año, aunque hay excepciones.
- La concesión se hace por un periodo de tiempo. En la CAPV no hay tope temporal.
- La prestación económica esta vinculada a acciones de inserción.
- Hay límites por edad. En la CAPV no hay límite en cuanto a personas mayores de 65 años con recursos insuficientes, sí con relación a menores de 25 años que no entrarían, salvo que tuvieran personas a su cargo o fueran huérfanos de padre y madre.

La renta básica (como ha pasado a denominarse) se regula principalmente en el Decreto 198/1999, de 20 de abril, del ingreso mínimo de inserción que desarrolla de forma detallada los trámites procedimentales que se han de cumplir para su concesión. Con la

¹⁵ Entre ellos el programa Auzolan, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. Tiene como fin proporcionar una oportunidad de empleo de utilidad social, a través de contratos de trabajo de carácter temporal y a tiempo parcial, asociados a un proceso formativo. Los contratos pueden ser promovidos por entidades públicas o privadas (Decreto 182/2000, de 19 de septiembre).

asignación de esta prestación económica periódica de duración indeterminada (derecho a una renta mínima garantizada), otorgada con carácter alimenticio en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia, se trataría de que las personas en situación de exclusión puedan integrarse en los circuitos normalizados de la vida ciudadana.

Las ayudas de emergencia social se regulan principalmente en el Decreto 199/1999, de 20 de abril. Son ayudas económicas complementarias a la renta básica, destinadas a hacer frente a gastos específicos (cubren los gastos de acceso y mantenimiento de vivienda, el acceso a un nivel de equipamiento e instalaciones adecuadas en la vivienda, así como carencias estructurales, relacionadas con las condiciones generales de vida). Tienen un carácter finalista, es decir se deben destinar únicamente al objeto para el que hayan sido concebidas. Su cuantía puede ser disminuida según las disponibilidades presupuestarias existentes y la valoración que realicen los servicios sociales de base¹⁶.

La renta básica asciende actualmente a 505,73 € (año 2005) y 549,01 €, (año 2006), es una cantidad inferior al salario mínimo interprofesional. Esta cantidad se complementa en función de los miembros que componen la familia. En el establecimiento de la cantidad influye el temor a que provoque una desincentivación de acceso al mercado laboral.

Existe actualmente un debate que da un nuevo contenido a la renta mínima¹⁷ que parte de la disociación entre el empleo y los ingresos mínimos. Según esta visión la renta mínima sería la prestación suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida a pagar a cada miembro de la sociedad individualmente como un derecho, financiado principalmente por impuestos y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia, es decir independientemente de otras posibles fuentes de renta, de si se trabajase o no y de con quiénes conviviesen. Las y los defensores de esta renta plantean que con ésta, se produciría una desmercantilización plena, ya que la percepción del subsidio sería independiente de la actividad laboral remunerada y se pagarían actividades como el trabajo voluntario, el doméstico y el cuidado familiar que en estos momentos no obtienen retribución.

En la CAPV, como consecuencia de una movilización social en el ámbito de las organizaciones que trabajan en exclusión social y pobreza se puso en marcha una iniciativa legislativa popular que se presentó a la mesa del Parlamento Vasco en julio de 1996 para la aprobación de una carta social. Desde 1997 hasta el año 2000 estuvo tramitándose lo que se denominaría la Carta de Derechos Sociales en el Parlamento Vasco. El documento final resultante, Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de derechos sociales, fue distinto al original y no implicó grandes cambios respecto al sistema anterior ya que se mantuvo el carácter familiar (unidades de convivencia) del ingreso en vez del individual como se había solicitado y, aunque se aumentó su dotación, no se alcanzó

¹⁶ También hay que mencionar los estímulos al empleo. Están regulado en la Orden de 14 de febrero de 2001, que sustituye a la de 3 de febrero de 2000, implican una aportación de una prima complementaria a las personas ocupadas con bajos salarios.

¹⁷ En la CAPV hay autores como Imanol Zubero o Luis Sanzo, y también destaca en Cataluña Daniel Raventós, que están investigando y desarrollando esta cuestión. En el libro "Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto" de la Colección de Derechos Humanos P. Francisco de Vitoria, del Ararteko, se trata específicamente este tema.

al salario mínimo interprofesional, como se reclamaba. A partir de esta ley el ingreso mínimo de inserción pasó a denominarse renta básica.

Pero sí implicó un reconocimiento de los derechos sociales en Euskadi y una obligación de respeto y promoción por parte de los poderes públicos de la CAPV. En la Carta se reconocen los siguientes derechos sociales básicos: el derecho a una protección social suficiente, a la protección de la salud y a la atención y prestaciones sanitarias adecuadas, a una educación de calidad, a una vivienda digna y adecuada y a un medio ambiente protegido (art. 3).

Al igual que en la Ley contra la exclusión social, se presta atención a la incorporación al mercado laboral de las personas en situación de exclusión social y se prevén medidas de promoción del empleo que se entienden complementarias o correctoras de las políticas generales dirigidas al desarrollo económico general.

Los efectos que ha tenido en la CAPV el establecimiento de este sistema de protección se miden a través de indicadores de pobreza que se recogen en la encuesta de pobreza y desigualdades sociales que realiza el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

Según la encuesta del año 2004, el riesgo de pobreza es mayor en los hogares encabezados por personas solas, sobretodo si tienen hijos a su cargo y son mujeres, personas sin estudios, personas menores de 45 años, desempleadas o no ocupadas con carácter estable e inmigrantes extracomunitarios. La combinación de estos factores con el peso demográfico de cada grupo determina la composición de la pobreza en la CAPV.

Diferencia distintas situaciones de pobreza y precariedad y hace estimaciones teniendo en cuenta indicadores de riesgo:

- a) Situaciones de pobreza de acumulación asociadas a unas condiciones de vida situadas claramente por debajo de los estándares habituales en nuestra sociedad en relación al acceso a los bienes de consumo duraderos necesarios para mantener, en el largo plazo, un nivel de vida adecuado.
Las personas afectadas son 46.177, un 2,2% de la población total (13.366 hogares 1,8%).
- b) Situaciones de riesgo de pobreza (pobreza de mantenimiento): realidades caracterizadas por una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales, particularmente, las relacionadas con los gastos regulares de alimentación, vivienda, vestido y calzado.
Las personas afectadas son 73.718, un 3,5% de la población total (36.428 hogares, 4,9%).
- c) Situaciones de riesgo de ausencia de bienestar, asociadas a una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente, más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas, a los gastos necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad.

Las personas afectadas son 412.963 personas 19,8% de la población total (175.390 hogares, 23,6%).

Las situaciones de pobreza grave, en donde se conjugan todas las carencias anteriores afectan al 0,5% de la población vasca y son el 9,9% de las personas en situación de riesgo. La encuesta muestra la ausencia de procesos graves de exclusión y pobreza.

Además de las estimaciones de los indicadores de riesgo, que muestran la insuficiente cobertura de las necesidades básicas, recoge otros indicadores más objetivos relativos a la pobreza real y hace una estimación del impacto de la situaciones de pobreza real entre el 3,4% y 3,5% de la población vasca, proporción cercana al 3,2% de personas en hogares que se consideran pobres o muy pobres.

3.4.2.1. LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración, con el fin de organizar y sistematizar su intervención en ámbitos sociales que requieren de actuaciones coordinadas y transversales, está elaborando planes de actuación que recogen las líneas y directrices de su intervención. Estos planes comprenden las medidas que van a desarrollar, los órganos y entidades responsables en su ejecución, el presupuesto y los indicadores de verificación para posibilitar su evaluación.

En el ámbito de inserción la propia ley contra la exclusión social establece la necesidad de elaborar un plan de inserción, que se hizo para el periodo 2003-2005. El plan de inserción tiene como finalidad mejorar el sistema de inserción con medidas relacionadas con los servicios sociales de base, las prestaciones económicas y sociales y los programas de acompañamiento, formación y empleo. Además establece medidas en otros ámbitos: vivienda, educación, formación ocupacional y empleo para ofrecer una mejor cobertura a las necesidades de las personas en situación o riesgo de exclusión.

Este plan y otros que a continuación se mencionan ponen de manifiesto la necesidad de una colaboración entre los diferentes departamentos y administraciones para lograr atenciones integrales.

En Gipuzkoa también se ha elaborado un plan de inserción, que trata de articular la red de servicios sociales existentes en el territorio y las medidas y actuaciones necesarias para mejorar la situación de colectivos con riesgo de exclusión social.

En Bizkaia el Plan estratégico del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia (2004-2007) prevé actuaciones para el conocimiento de las necesidades sociales, para la puesta en marcha de programas en el ámbito de personas mayores dependientes, mujer y familia, personas con discapacidad, inserción social, menores en situación de desprotección; también prevé actuaciones de coordinación con los agentes públicos y sociales y un desarrollo de los servicios sociales en Bizkaia.

En materia de salud también se han previsto actuaciones que tienen como objetivo atender a la población con riesgo de exclusión social. En este sentido una de las necesidades primordiales es la atención sociosanitaria.

Las instituciones implicadas, directa o indirectamente en la resolución de los problemas de las personas necesitadas de atención sociosanitaria, tienen competencias autónomas (Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos) por lo que se requiere de coordinación interinstitucional.

El convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y la asociación de municipios vascos, Eudel, de 30 de enero de 2003, para el desarrollo de la atención sociosanitaria creó la estructura organizativa (Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria) y definió las funciones de los órganos que tenían como misión el desarrollo de un espacio sociosanitario y de un modelo de atención. Asimismo estableció el modelo de financiación y los principios de actuaciones que deberán tenerse en cuenta en los acuerdos sectoriales y técnicos que se vayan alcanzando en la conformación del espacio sociosanitario. Entre las actuaciones que se han desarrollado, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, está el Convenio de 2 de julio de 2003 entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el cual se garantiza la prestación de servicios sociosanitarios en las unidades residenciales sociosanitarias gestionadas, tuteladas o concertadas por el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

También hay que mencionar el reciente Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco (2005-2008) elaborado por el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria, que establece el marco conceptual del espacio sociosanitario y se caracteriza por el mantenimiento de dos redes, la sanitaria y la social. Este plan fija objetivos, estrategias e iniciativas que se deben seguir para desarrollar el modelo de atención sociosanitaria.

En cuanto a la vivienda, el Plan director de vivienda 2002-2005 –Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales– también prevé actuaciones con colectivos desfavorecidos. Entre las líneas de actuación que propone está la de incrementar la oferta de vivienda social en alquiler, reservar viviendas, y el establecimiento de programas específicos para colectivos con especiales dificultades.

El Plan vasco de inmigración 2003-2005 –Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco– establece objetivos que tienen en cuenta las necesidades específicas de la población inmigrante en diferentes áreas (inserción y recursos sociales, laboral, educación, vivienda, salud...), y medidas que tratan de prevenir situaciones de exclusión social y de incorporar sus especificidades al dispositivo de lucha contra la exclusión social. Algunos ayuntamientos de la CAPV (Irun, Donostia-San Sebastián, Barakaldo, Vitoria-Gasteiz...) también han elaborado planes locales de inmigración con acciones que tienen como destinatarios a la población inmigrante y afectan, entre otras áreas, a los servicios sociales de los ayuntamientos.

Existen otros planes como el de juventud o planes de igualdad que también tienen como objeto medidas de prevención y atención a situaciones de riesgo exclusión en los colectivos a los que afectan.

La estructura de estos planes es parecida en cuanto a la sistematización de objetivos y medidas y la determinación de órganos responsables y plazos para su ejecución.

Los compromisos presupuestarios varían en unos y otros, así como el grado de cumplimiento. Aunque es difícil su valoración, al menos permiten conocer las líneas o tendencias de actuación de las administraciones responsables de su elaboración, y recogen y prevén la necesidad de establecer cauces de comunicación y colaboración interadministrativa e intradministrativa, dado el carácter integral de las medidas que todos contemplan.

3.4.3. MARCO INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL

A continuación señalamos los agentes públicos y sociales que intervienen en la atención a las personas objeto de este informe.

3.4.3.1. REPARTO COMPETENCIAL: UNIÓN EUROPEA, ESTADOS MIEMBROS, COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA, DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS

La **Unión Europea** tiene un papel complementario y de apoyo a las iniciativas desarrolladas por los Estados Miembros que son quienes tienen competencia en asuntos sociales. En el ámbito de la política social comunitaria rige el principio de subsidiaridad por lo que únicamente intervendrá en la medida en que los objetivos así lo exijan, debido a la dimensión o a los efectos comunitarios de la acción pretendida.

En el Tratado de la Unión Europea, tras el Tratado de Amsterdam, se incluyó entre los objetivos de la Comunidad, la promoción del “progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible” (art. 2 TUE)¹⁸. Prevé la existencia de “medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados Miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social” (art. 137.3.2 TUE).

En esta materia se utiliza el método abierto de coordinación que implica un conjunto de acciones encaminadas a extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE.

En el ámbito de lucha contra la exclusión social fue muy importante el Consejo de Lisboa (2000) porque sentó las bases de la lucha contra la exclusión social en la Unión Europea. Puso de relieve que, para lograr convertir a Europa en el próximo decenio “*en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleo y una mayor cohesión social*” debía tomar en consideración la lucha contra la exclusión social. Vinculó la idea de crecimiento económico y la lucha contra la exclusión: “*una sociedad con más cohesión social y menor exclusión consolida una mejor economía*”. En el

¹⁸ En el nuevo artículo 2 del Tratado de Constitución Europea se señala como misión de la Comunidad “el fomento de un alto nivel de empleo y de protección social”.

Consejo de Lisboa se instó a los Estados Miembros y a la Comisión a adoptar medidas que tuvieran un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza a más tardar en el 2010, por considerar inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y exclusión.

El compromiso adquirido en Lisboa se convierte en el eje central del Consejo europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000. En este Consejo se aprobaron una serie de objetivos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social y se invitó a los Estados a presentar planes nacionales de acción y a definir indicadores y procedimientos de verificación que permitan apreciar los progresos realizados. En el Consejo europeo de Laeken (2001), además de servir de marco de reflexión de las actuaciones realizadas para facilitar la convergencia de las iniciativas de los Estados con los objetivos europeos, se aprobaron 18 indicadores para medir la pobreza y evaluar la eficacia de los esfuerzos realizados.

Hasta el momento se han elaborado tres planes nacionales de acción para la inclusión social: 2001-2003, 2003-2005 y 2005-2006. Estos planes debían tener la misma estructura para facilitar un análisis comparativo y de aprendizaje conjunto y comprendía un conjunto de objetivos.

No todos los Estados optaron por esta estructura aunque España sí que siguió la estructura recomendada¹⁹. Para los próximos años se ha previsto sustituir estos planes por un informe en el que se integre la protección social, es decir que recoja también las medias en sanidad y pensiones, además de las medidas para la inclusión social. En el informe integrado los Estados expondrían las estrategias para alcanzar los objetivos comunes. Este informe se tiene que presentar en el 2006 y en los siguientes años se deberán analizar los progresos realizados.

España ha presentado ya lo que sería el III Plan nacional de acción para la inclusión social (PNAin) (2005-2006)²⁰. El órgano competente para la elaboración de este plan es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Las Comunidades Autónomas (CCAA) participan a través de la Comisión especial para el seguimiento y evaluación del PNAin constituida en el seno del Conferencia sectorial de asuntos sociales. A nivel municipal, los ayuntamientos participan a través de la Comisión de servicios sociales de la FEMP, Federación Española de Municipios y Provincias, y el tercer sector participa a través del Consejo estatal de ONG de acción social.

¹⁹ En la evaluación de los planes (2001-2003 y 2003-2005) presentados por España, la Comisión ha señalado que son demasiado generales y que sería deseable una identificación más clara sobre las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión, y mayor concreción de los presupuestos vinculados a ellas.

²⁰ Entre las líneas estratégicas prevé actuaciones a favor de las personas más vulnerables y contempla: la ampliación y mejora de los recursos y equipos multidisciplinares de atención social en la calle, el impulso de la red interautonómica de recursos, alojamientos y dispositivos para las personas sin hogar en poblaciones a partir de 50.000 habitantes, el diseño de programas integrales para prevenir y evitar la mendicidad en colaboración con las ONG, proseguir las campañas de refuerzo de acogida de personas sin hogar ante olas de frío e impulsar la creación de recursos de baja exigencia para personas sin hogar a través de proyectos de calle, centros de día con acompañamiento social en colaboración con las ONG, entre otras.

La necesidad de coordinación entre los Estados se recoge en la aprobación del Programa de acción comunitario de fomento de la cooperación entre los Estados Miembros para luchar contra la exclusión social (2002-2006)²¹.

A nivel interno la lucha contra la exclusión social, los programas de rentas mínimas han sido asumidos por las Comunidades Autónomas competentes en materia de asistencia social (art. 148.20 Constitución Española, CE) pero las relaciones con la Unión Europea están centralizadas en el **Estado**, que tiene competencia exclusiva en relaciones internacionales. Al igual que en otros temas en los que las CCAA tienen competencia exclusiva, es necesario establecer mecanismos de comunicación y coordinación con el Estado y con la Unión Europea para garantizar la eficacia de los programas.

Como se ha dicho, la asistencia social es una competencia exclusiva de las **CCAA** (art. 148.1.20 de la CE) pero no todo el sistema de protección es competencia de las CCAA. Así, la competencia en seguridad social, la legislación básica y el régimen económico del sistema de seguridad social quedan atribuidos al Estado, las Comunidades Autónomas podrán ejercer competencias ejecutivas en gestión de programas contributivos de la seguridad social que pudieran ser transferidos a ellas. (art. 149.1.17 CE). Existen por tanto dos sistemas de protección paralelos, el Estado legisla, planifica y gestiona la Seguridad Social, que es fundamentalmente contributivo, y el sistema de servicios sociales, que es asistencial, y que son las Comunidades Autónomas las que legislan, planifican y gestionan.

Los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en materia de asistencia social y servicios sociales. En el art. 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco se recoge la competencia en materia de asuntos sociales, cuya ejecución fue atribuida a los órganos forales, sin perjuicio de la acción directa de las instituciones comunes del País Vasco, en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (art.7).

La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local atribuye, entre las competencias que han de ejercer los municipios, la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25 y 26 LBRLO).

En consecuencia, tanto las instituciones comunes, el Parlamento y el Gobierno Vasco, como las diputaciones forales y los ayuntamientos tienen competencia en materia de asuntos sociales. La ordenación de las distintas competencias se ha hecho por medio de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales (LVSSO) cuyo principal objetivo es *“ordenar, estructurar, promover y garantizar mediante un sistema de responsabilidad pública un derecho, el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales”*, y por el Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales (D. 155/2001) que atribuye servicios y prestaciones a las distintas administraciones: Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos.

²¹ Decisión Nº:50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados Miembros para luchar contra la exclusión social.

En virtud de dicha normativa, el **Parlamento Vasco** es el encargado de elaborar las leyes en materia de servicios sociales (art. 9 LVSSO). El **Gobierno Vasco** tiene competencia en el desarrollo normativo (art. 10 LVSSO). Tiene funciones de planificación, coordinación de las administraciones competentes y de la iniciativa privada, ordenación de los servicios sociales, regulando las condiciones de apertura, modificación, funcionamiento y cierre de centros y servicios, la capacitación del personal y el establecimiento de las normas de autorización, concertación, homologación e inspección²², estadística, registro general de servicios sociales, tutela de las fundaciones y relaciones administrativas con otras entidades de carácter benéfico asistencial, estudio e investigación de los problemas sociales y la ejecución de los programas, centros o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas y sociales tienen que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio del País Vasco. También le corresponde la prestación de la renta básica y de las ayudas de emergencia social así como los instrumentos de carácter social necesarios para contribuir a la integración personal, social y profesional de las personas que carecen de recursos suficientes para llevar una vida independiente (art. 2 D. 155/2001). La competencia en materia de asuntos sociales se reparte en estos momentos entre la Dirección de Bienestar Social del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y la de Inserción Social del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Esta última tiene la competencia en las prestaciones de renta básica y ayudas de emergencia social y en inserción social desarrollando los instrumentos de carácter social necesarios para contribuir a la integración personal, social y profesional de las personas que carecen de recursos suficientes para llevar una vida independiente.

Las **diputaciones forales** tienen competencia reglamentaria y de programación de sus servicios sociales. También en la creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales especializados, la inspección y control de los programas, centros y servicios de su titularidad, la promoción y fomento de los servicios sociales mancomunados, la autorización y homologación de los servicios y centros de naturaleza privada, la creación y mantenimiento del registro foral de servicios sociales, estadística...²³ (art. 11 LVSSO). Las diputaciones forales son competentes en el reconocimiento y denegación de la renta básica, son por tanto quienes dictan la correspondiente resolución, aunque serán los ayuntamientos quienes se encargarán de realizar todos los procedimientos y trámites correspondientes, además de la comprobación del cumplimiento de todos los requisitos por la persona solicitante.

²² En ejecución de dicha competencia se ha dictado la siguiente normativa: Decreto 40/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este decreto tiene como objetivo primordial establecer “*las normas de ordenación de las entidades, servicios y centros de iniciativa pública y privada que intervienen en la prestación de servicios sociales de la CAPV*”. Se establecen una serie de requisitos que todo servicio y centro de servicios sociales deberá cumplir atendiendo, y cuidando, aspectos relacionados con las condiciones arquitectónicas de los edificios donde se encuentren ubicados los servicios y centros de servicios, con las condiciones higiénico-sanitarias, de seguridad, estar dotados del equipamiento adecuado a las personas usuarias de los servicios y centros, así como disponer de un reglamento de funcionamiento interno y de un libro de registros de las personas atendidas.

²³ El Decreto Foral 25/1999, del Consejo de Diputados de Álava, de 23 de febrero, y el Decreto Foral 62/2002, de 26 de marzo, crean para Álava y Bizkaia respectivamente el registro foral de servicios sociales y regulan las normas de organización y funcionamiento de los mismos.

En cuanto a la competencia en la prestación de los servicios sociales especializados, las diputaciones forales deben garantizar la existencia de centros y servicios destinados a colectivos específicos:

1. Centros y servicios destinados a personas mayores (programas de ocio y tiempo libre para personas mayores dependientes, centros de día, estancias temporales, residencias, acogimientos...).
2. Centros y servicios destinados a personas con discapacidad (programa de apoyo a la movilidad, programas de ocio y tiempo libre, centros ocupacionales, acogimiento familiar...).
3. Centros y servicios destinados a la infancia en situación de desprotección (programas especializados de intervención familiar, programa de acogimiento familiar, en centros residenciales, adopción...).
4. Centros y servicios destinados a otros colectivos en situación de vulnerabilidad (programas de atención psicológica y asesoramiento jurídico a víctimas de malos tratos y agresiones sexuales, de integración social de toxicómanos, para enfermos de SIDA).

También está previsto un programa de alojamiento comunitario para la población en riesgo de exclusión social que pueden presentar diversas modalidades:

- a) Centros de inserción, destinados a atender a personas en situación de marginación, que frecen servicios básicos de alojamiento y manutención, así como un ambiente convivencial alternativo a su medio habitual. Su finalidad es favorecer la integración, recurriendo a la aplicación de programas de formación compensatoria personal y profesional, y de programas de inserción laboral, bien mediante la incorporación a talleres integrados en el propio centro, bien promoviendo el acceso a fórmulas de autoempleo, bien facilitando la incorporación a un puesto de trabajo por cuenta ajena.
- b) Centros de acogida de jóvenes, destinados a procurar alojamiento, manutención y un ambiente convivencial alternativo a su medio habitual, a personas jóvenes que carecen de domicilio y que no cuentan con ningún apoyo familiar. Su objetivo es dar una cobertura social amplia que permita el acceso progresivo a un modo de vida más normalizado. Las personas acogidas acceden, en el marco de un plan individualizado, a diversos servicios y recursos de las redes educativa, sanitaria y laboral, con fines de rehabilitación, formación e inserción.

Además gestiona prestaciones técnicas para la adaptación al medio físico y ayudas económicas para la inserción social como son las ayudas a la movilidad y el transporte, al acogimiento familiar de menores, a jóvenes mayores de edad, a quienes no reúnan las condiciones para acceder a la renta básica y otras ayudas complementarias para perceptores de pensiones y subsidios, a programas de intervención familiar...

Todas estas prestaciones y servicios están previstos en el art. 3 del D. 155/2001. Las diputaciones forales han desarrollado estas funciones de manera diferente. Así mismo, la estructura orgánica y funcional de los departamentos encargados de la acción social en las diputaciones forales no sigue el mismo esquema en todos los territorios históricos. Esta estructura se completa, en el caso de Bizkaia y Álava con los Institutos Forales

de Asistencia y Bienestar Social respectivamente, que se adscriben como organismos autónomos para la gestión y prestación de los servicios sociales que son competencia de las diputaciones forales.

En el caso de la Diputación Foral de Álava es el Instituto Foral de Bienestar Social (IFBS) el encargado del desarrollo y gestión de toda la actividad directa que existe en relación específica a la atención de personas sin hogar. En Bizkaia, la Dirección General de Inserción Social y Personas Mayores, dependiente del Departamento de Acción Social, a la que se adscribe el Servicio de Lucha contra la Exclusión. En Gipuzkoa es el departamento de Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social el encargado de las funciones relacionadas con la incorporación social de personas en situación de exclusión social grave.

Los **ayuntamientos** deberán prestar, por sí o asociados, el servicio social de base, y en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además del servicio social de base, se prevén servicios destinados al acogimiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los/as ciudadanos/as (art. 12 LVSSO). Esta previsión se citará en muchas ocasiones a lo largo del informe, por la importancia y relación con el objeto del mismo, en el que se analiza su desarrollo.

Los ayuntamientos atienden a personas mayores que no tengan la calificación de dependientes, o personas de 0 a 59 años que presentan alguna discapacidad pero sin ser dependientes. En otro caso son las diputaciones, como se ha visto.

El art. 4 del D. 155/2001 regula el contenido de los servicios sociales de base. Los servicios sociales de base dan la información, y hacen la valoración y orientación de toda la población en cuanto a los derechos y recursos sociales existentes. Detectan las necesidades sociales y las anomalías para su satisfacción. También prestan servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada y desarrollan programas de intervención orientados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de personas, familias y grupos atendiendo prioritariamente a la prevención de la marginación. Están encargados de los alojamientos alternativos, que consisten en ofrecer servicios de alojamiento a las personas mayores no dependientes bien en domicilios de otra unidad familiar o a través de apartamentos tutelados o de viviendas comunitarias. Asimismo realizan programas de sensibilización sobre las necesidades sociales existentes y de fomento de la participación social en el desarrollo de la vida de la comunidad. Por otro lado, entre sus funciones principales está la de gestionar y resolver las ayudas de emergencia social y de urgencia para personas y familias en riesgo social, así como cualquier otra prestación que los ayuntamientos concedan en materia de servicios sociales, y se encargan de iniciar los expedientes de otras prestaciones económicas de diputaciones y Gobierno Vasco, como la renta básica.

En cuanto al servicio de acogimiento de urgencia, que como se ha dicho es obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, atienden situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento, debido a un siniestro en la vivienda, a carencias

socioeconómicas, a graves conflictos convivenciales que pongan en peligro la seguridad física o emocional de las personas que solicitan la intervención del servicio. Tiene por tanto carácter temporal, poniendo su caso en conocimiento de los servicios sociales de base para que el mismo se encargue de informar, valorar y orientar el caso. La manera que la normativa prevé que lo hagan es por medio de la concertación de plazas hoteleras en el municipio de residencia, con pisos de acogida específicos, o con albergues destinados a personas que carecen de domicilio fijo (art. 4 D. 155/2001).

La coordinación entre las administraciones competentes (Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos) se hace a nivel formal por medio de la Comisión interinstitucional para la inserción (artículos 12 y 13 de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social) y en cuanto a los distintos departamentos del Gobierno Vasco con competencias que afectan a asuntos sociales por medio de la Comisión interdepartamental para la inserción (art. 14 de la anterior ley).

El desarrollo de los servicios sociales y la distribución de la competencia en asuntos sociales entre las tres instancias ha dado lugar a la anterior normativa, que trata de clarificar las responsabilidades y desarrollar las funciones en materia de servicios sociales. La dificultad en la ordenación del sistema de servicios sociales y la evolución y desarrollo continuo del sistema sigue requiriendo de nueva normativa.

En definitiva, para afrontar las situaciones de exclusión social se han desarrollado por parte de las instituciones públicas redes de servicios sociales de base y programas de asistencia social y se han implementado programas de ayudas que hacen frente a situaciones de emergencia social, siendo la renta básica la prestación económica más importante.

3.4.3.2. EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PERSONAS USUARIAS Y PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Según la LVSSO, son titulares del derecho a los servicios sociales en el País Vasco quienes ostenten la ciudadanía de la Unión Europea, residentes o transeúntes en el País Vasco o quienes se encuentren en el País Vasco, de acuerdo con lo que dispongan al respecto los tratados internacionales atendiendo en su defecto al principio de reciprocidad.

Para acreditar la residencia efectiva en el País Vasco se precisa del certificado de empadronamiento. Estar inscrito en el padrón de un municipio se ha convertido en requisito fundamental para acceder a los servicios sociales y con ello a las prestaciones y programas de inserción social que gestionan las distintas administraciones, sobretudo las de los ayuntamientos, porque al empadronarse se adquiere la condición de vecino. La normativa que regula la inscripción en el padrón municipal es la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), art. 15-18, y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial aprobado por RD. 1690/1986 (RDPT). También es importante mencionar la resolución de 4 de julio de 1997 por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la actualización del padrón municipal. Esta última normativa es muy importante porque aclara que el empadronamiento no está limitado a la tenencia o no de un techo.

Por otro lado, en aplicación de la Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y de la normativa anterior, las personas extranjeras que viven en España pueden empadronarse independientemente de su situación jurídica. Esta normativa tiene que ver con la finalidad y naturaleza del padrón. El padrón tiene por objeto reflejar la población que vive en el municipio por lo que en el padrón deben estar dadas de alta todas las personas residentes en un municipio, sean extranjeras o nacionales, y siendo extranjeras, tengan o no regularizada su situación jurídica administrativa. No obstante, como se analiza en el informe, no se interpreta por todos los ayuntamientos de la misma manera, existiendo interpretaciones restrictivas y dificultades para la inscripción en el padrón por no poder presentar el pasaporte en vigor, por la inexistencia de domicilio, hacinamiento en viviendas, vinculación de ingresos de las personas que conforman la unidad convivencial, entre otras. El empadronamiento, como se ha dicho antes, es muy importante para el ejercicio de derechos, tanto los políticos, porque a partir de él se configura el censo electoral, como para la participación vecinal y social, educación, sanidad, programas sociales, de inserción laboral... La normativa prevé que se debe aceptar como domicilio cualquier lugar en que se resida y, cuando una persona carece de techo, si reside habitualmente en el municipio y es conocida por los servicios sociales, se puede realizar el empadronamiento en una dirección ficticia, la de los servicios sociales, la del albergue municipal o la del lugar en dónde pernocta, con el compromiso por parte de los servicios sociales de tratar de notificar a la persona interesada cualquier comunicación recibida de una administración pública. A pesar de que la normativa favorece la formación y actualización de un registro, el padrón, que comprenda a todas las personas que tienen residencia efectiva en el municipio, la ausencia de techo, la movilidad, el desarraigo de las personas sin hogar, junto a una interpretación muy formalista y en ocasiones restrictiva por parte del gestor municipal dificulta el empadronamiento de estas personas.

En cuanto al régimen jurídico de las personas que se relacionan y trabajan con los servicios sociales, el decreto 64/2004, de 6 de abril, recoge los derechos y las obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales. En virtud de esta normativa, las personas usuarias de los servicios sociales tienen derecho a la dignidad, a la privacidad y confidencialidad, a la autonomía, a la información, a la evaluación de necesidades, etc. También se recogen los derechos de las y los profesionales (derecho a la dignidad, a la formación, a la participación, a la calidad del servicio, entre otras) y las obligaciones de todas ellas, estableciéndose un procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de sugerencias y quejas.

3.4.3.3. OTROS AGENTES QUE INTERVIENEN EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS: EL TERCER SECTOR Y LAS REDES SOCIALES Y FAMILIARES

En el desarrollo de funciones en materia de servicios sociales, el tercer sector realiza una labor imprescindible. El tercer sector comprende el altruismo organizado o voluntariado social y el sector privado asistencial. Es un sector que, aunque cada vez está más profesionalizado, está en relación directa con las necesidades de las personas, en muchos casos dependientes o sin autonomía por discapacidad, edad, toxicomanía..., realizando una labor humanitaria y de sensibilización social importantísima.

La LVSSO institucionalizó la participación democrática de la ciudadanía en los servicios sociales, al constituir el Consejo Vasco de Bienestar Social (art. 15). Este Consejo lo componen el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos, por la parte pública, y las organizaciones sindicales, las de personas usuarias, las del voluntariado social y las de profesionales que trabajan en el campo de los servicios sociales, por la parte de iniciativa social. Entre sus funciones están: informar sobre normativa, sobre el presupuesto para servicios sociales, sobre programas, ayudas y subvenciones, el estado de los servicios sociales, así como elevar propuestas, asesorar... En definitiva, es un órgano de participación en materia de servicios sociales a nivel de la CAPV; a nivel territorial y municipal también están previstos órganos de participación en materia de servicios sociales que, aunque están teniendo un desarrollo desigual, cada vez son más mencionados en las agendas políticas, y más frecuentes a nivel informal, en donde se mantienen reuniones entre el sector público y privado con el fin de favorecer la coordinación, la información y el asesoramiento.

Por último, es necesario mencionar a la familia en todas sus modalidades, incluyendo la parentela y actualmente a los grupos étnicos (personas inmigrantes de una misma comunidad que colaboran entre sí) que forman parte también de la malla de seguridad. También es importante destacar el papel de las mujeres que, aunque en proceso de cambio, siguen siendo un proveedor fundamental de prestaciones y servicios sociales.

Los agentes que intervienen en la protección de las personas son múltiples: la administración y los organismos dependientes de ella, la familia, la comunidad, entidades privadas e instituciones de la beneficiencia tradicional. Todas ellas con mayor o menor grado intervienen para solventar situaciones de subsistencia material y aislamiento social. La ausencia de alguna o todas ellas o sus limitaciones, caracterizan las situaciones de exclusión y llevan a la exclusión que denominamos grave o extrema, objeto de este informe.

El panorama es muy complejo por la multiplicidad y diversidad de agentes que intervienen en materia de servicios sociales, la falta de concreción y delimitación de la normativa que tiene que ver con la dificultad de derivar a un recurso u otro al concurrir en una misma persona necesidades, características y situaciones distintas como edad, enfermedad, minoría étnica, falta de vivienda, y por lo tanto ser varias las administraciones competentes. Ello se complica con un desigual desarrollo de las competencias por las diferentes administraciones, lo que da lugar a que, al final, se acuda a un servicio o a otro dependiendo de la calidad del recurso o de que haya plazas o no las haya.

Este informe trata de las personas que se encuentran en situación de exclusión grave. Los recursos que se analizan son aquellos que se dirigen a paliar o cubrir las necesidades más básicas de estas personas. En este capítulo se ha tratado, en cambio, de proporcionar el marco normativo e institucional general de las políticas sociales, por entender que facilita la comprensión de las dificultades existentes en la atención al sector y ser el punto de partida para seguir avanzando en la consolidación de las mismas y del Estado de Bienestar.

3.5. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL MARCO NORMATIVO: LA OPINIÓN DE LAS PERSONAS CONSULTADAS

La existencia de un marco normativo en sentido amplio (leyes, decretos, planes y cualquier otro tipo de norma) no significa que su contenido se lleve a la práctica en los términos que aparece regulado, ni significa tampoco que todas las cuestiones con necesidad de estar legisladas lo estén. Por estas razones hemos considerado oportuno conocer la opinión que las y los profesionales consultados durante esta investigación tienen, sobre la aplicación práctica de la normativa vigente en materia de personas sin hogar. La consulta a estas y estos profesionales, del ámbito académico e investigador, de la administración pública y de la atención directa, se ha centrado en estas cuestiones:

- Sobre la normativa vigente que es de aplicación directamente al sector: su ejecución, efectividad, lagunas y posibilidades de mejora, regulación del sector, distribución y asunción real de competencias.
- Sobre las cuestiones que necesitan regularse: cuáles son y qué cambios serían necesarios para que quedaran reguladas de manera adecuada.

El análisis de esta consulta lo hemos estructurado en base a fortalezas o aspectos positivos, y debilidades o aspectos a mejorar. Dentro de cada uno de estos grupos hemos clasificado las aportaciones en diferentes temas, mencionando los acuerdos o desacuerdos que generan cada una de ellas.

Entre las aportaciones recibidas existe consenso en torno a dos cuestiones de fondo:

- Por un lado, al considerar que la calidad y la dignidad de la atención a las personas sin hogar son derechos de estas personas como ciudadanas de la sociedad.
- Por otro, se considera que existe normativa suficiente para garantizar la atención a estas personas sin hogar con unos mínimos de calidad. Aun así, se reconoce que es necesario, por un lado, garantizar la aplicación efectiva de todas estas normas, por ejemplo, con medidas de control y, por otro, continuar realizando mejoras en las mismas como, por ejemplo, lograr la regulación de aspectos que aún hoy quedan fuera de éstas y acompañarlas de los recursos necesarios para su correcta aplicación.

Estas cuestiones se concretan en las siguientes debilidades y amenazas.

DEBILIDADES

Las dificultades existentes en la atención a las personas sin hogar son, en opinión de las personas consultadas, resultado de diferentes debilidades que, en el caso del marco normativo, son las siguientes:

1. El **modelo actual de distribución de competencias entre diferentes administraciones públicas**: autonómicas, forales y municipales, especialmente estas dos últimas por su mayor implicación en la atención directa a personas sin hogar.

En primer lugar, es necesario decir que, a pesar de la existencia de un acuerdo marco de competencias, debemos partir de la base de que en los tres territorios históricos no existe el mismo planteamiento ni el mismo modelo en la atención a las personas sin hogar, tanto a nivel teórico como desde la práctica de la intervención. En opinión de algunas de las personas consultadas falta un enfoque transversal y único que supere las diferencias de los modelos de intervención en los tres territorios históricos, aunque no es una idea consensuada por el conjunto de profesionales.

La multiplicidad de instituciones públicas, cada una con su propia estructura y competencias, y su escasa coordinación en ocasiones, también influye en las distorsiones que se producen en la asunción y distribución de dichas competencias, lo que genera que la organización de la atención no sea todo lo eficiente que debiera ser. La falta de sensibilidad hacia la situación de las personas sin hogar y la cuestión del reparto de los costes económicos son dos de las causas apuntadas por algunas de las personas consultadas.

A esto se une la diversidad de criterios y modelos de atención desarrollados por las entidades y la Administración pública, lo que dificulta la atención en la práctica y hace que ésta no tenga una dirección única.

La legislación diferencia competencias en la intervención con personas sin hogar entre los ámbitos foral y municipal pero lo que no hace es concretar los términos en que se materializa cada competencia. Esto plantea una serie de cuestiones que quedan a la libre interpretación de las instituciones; por ejemplo: ¿cuánto tiempo dura una situación de urgencia social?, ¿cuáles son las necesidades básicas a cubrir?, ¿dónde comienza un proceso de incorporación social?, ¿cuánto tiempo dura? o ¿cuáles son los recursos necesarios?

A estas cuestiones se une, en opinión de las personas consultadas, la falta de mecanismos de inspección y control suficientes para garantizar el cumplimiento de las competencias y funciones atribuidas en la atención a personas sin hogar. Entre estas funciones no asumidas quizá la más notoria es la referida a la atención de urgencia, por las lecturas restrictivas que se realizan del Decreto 155/2001. En este sentido faltan, en la mayoría de los municipios, protocolos de actuación en materia de personas sin hogar y en situaciones de urgencia, compartidos también con la Policía Local.

Asimismo, en opinión de las personas consultadas, se identifican una serie de debilidades en la labor diaria de los servicios sociales:

- Se evidencia, sobre todo entre las y los profesionales de atención directa en servicios sociales, la necesidad de un marco normativo supramunicipal que regule la atención y servicios a personas sin hogar dentro de la CAPV.
- La asunción paulatina de funciones por parte de los servicios sociales se ha producido sin suficiente respaldo proporcional de medios y recursos humanos y materiales para desarrollarlas.
- La relación económica con la persona usuaria se centraliza en el departamento de servicios sociales, lo que congestiona sus funciones dificultando su dedicación a tareas de diagnóstico e intervención social.

2. La **escasa coordinación entre los diferentes ámbitos de atención** a personas sin hogar, principalmente entre el social y el sanitario. Al menos en los planos teórico y normativo y en las consultas realizadas a profesionales de la Administración pública del ámbito social, sanitario y de vivienda se evidencia la predisposición y voluntad de coordinación entre diferentes ámbitos de actuación, que la normativa y los planes también recogen.

Sin embargo, en la práctica, se manifiesta una descoordinación, de manera más notoria entre los ámbitos social y sanitario, que genera críticas mutuas entre ellos. Por parte de las personas del ámbito social consultadas hay un posicionamiento crítico generalizado respecto a la escasa implicación del sistema sanitario, especialmente en la atención a la enfermedad mental. En este sentido, existe consenso entre estas y estos profesionales al considerar que el sistema sanitario resulta demasiado estricto en su atención a estas personas y no hace el suficiente esfuerzo por contemplar otras variables “no médicas” como, por ejemplo, la situación sociofamiliar, siendo poco flexible en la atención a determinados casos que requerirían, quizá, de un mayor apoyo y seguimiento sanitario sin ajustarse a protocolos tan estrictos como los actuales. Sin embargo, desde el ámbito sanitario, las personas consultadas consideran que la atención sanitaria de las personas sin hogar queda cubierta en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía desde el momento en que la solicitan hasta que reciben el alta; a partir de este alta, la respuesta a sus necesidades no sanitarias es de carácter y responsabilidad social, puesto que sus carencias son sociales, (por ejemplo, no disponer de vivienda o la ausencia de familia).

Tampoco existe consenso entre las y los profesionales consultados, sean del ámbito social o sanitario, al tratar de explicar por qué resulta tan difícil en la práctica, la coordinación y colaboración entre ambos si, al menos en teoría, hay buena disposición por las dos partes. Se apuntan varias razones pero ninguna de ellas ha alcanzado un consenso generalizado entre las personas consultadas:

- Falta de voluntad política y profesional en ambos sistemas, social y sanitario.
- Falta de recursos económicos que soporten las estructuras necesarias para la colaboración.
- Diferentes enfoques en la atención incompatibles o, al menos, difíciles de integrar por el momento. El sanitario, basado en los estados de la persona “enferma-no enferma” y el social, que basado en procesos “inclusión-exclusión”. Esta explicación es la que genera menor consenso, especialmente entre las y los profesionales de atención directa.

El mayor acuerdo entre las personas consultadas se da en la opinión de que la descoordinación es el resultado de una cuestión más compleja que las tres anteriormente citadas, a las que se sumarían otras posibles razones como el modelo de reparto de competencias y la falta de autoridad y control para garantizar la coordinación.

En la búsqueda de posibles soluciones a esta evidente falta de coordinación, una de las propuestas planteada consistía en desarrollar estructuras con profesionales específicos del ámbito sociosanitario entendidas como un espacio común y específico evitando la necesidad de coordinarse desde los dos sistemas. Sin embargo, esta propuesta no ha generado suficiente consenso entre las personas consultadas.

En cuanto a la falta de desarrollo del espacio sociosanitario, las y los profesionales consultados consideran que pueden ser varias las razones:

- Una falta de voluntad para trabajar sobre diseños concretos y realizar los necesarios ajustes presupuestarios.
- Las diferencias territoriales: históricas, de desarrollo económico o de realidad social, entre otras.

Al igual que resulta necesaria la colaboración social y sanitaria, resulta clave la colaboración entre servicios sociales y las autoridades policiales locales, siendo necesaria la actuación de estas últimas tanto para atender las demandas ciudadanas en relación con las personas sin hogar como en su actuación directa con éstas, informándoles de la existencia de los recursos y conduciéndoles a éstos. En el caso de que alguna persona sin hogar no quiera acudir a un recurso cuando hay elementos objetivos que así lo aconsejan –por ejemplo, una evidente necesidad de atención médica– surge entre algunas de las personas consultadas la cuestión de no poder tomar ciertas decisiones, en este caso, trasladarle a un centro sanitario, como una posible debilidad del sistema.

En otras ocasiones, aunque sus actuaciones cumplan con la normativa, se perciben por parte de la sociedad como una debilidad del sistema de seguridad ciudadana, quizá por desconocimiento del margen de actuación que permite la ley. Un ejemplo de ello lo encontramos cuando se solicita la intervención policial por la presencia de personas sin hogar en lugares públicos como plazas o jardines resulta molesta. En estos casos, la Policía Local, por la legislación vigente, no puede impedir que una persona, tenga o no hogar, haga uso libre de los espacios públicos, salvo cuando las actuaciones son objeto de infracciones administrativas o penales.

En relación con la política de vivienda y las prestaciones complementarias, se considera que no están dando suficiente respuesta a la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran algunas personas en momentos de dificultades económicas.

En general, esta falta de coordinación entre las administraciones y, también, entre las entidades es una debilidad que se produce a pesar de la existencia de diferentes espacios y herramientas de colaboración como mesas de trabajo, observatorios o planes, ya que estos foros resultan, en más de una ocasión, inoperantes y complicados. Faltan estructuras de coordinación formal entre el conjunto de agentes públicos y privados implicados en la atención a personas sin hogar y, en el caso de las estructuras ya existentes, algunas de ellas resultan ineficaces para ofrecer una respuesta adecuada a las personas sin hogar.

3. La **falta de concreción** en el contenido de algunas cuestiones reguladas y la **falta de regulación** de otras. Falta normativa que establezca y clarifique una serie de cuestiones centrales en esta materia tales como:

- Definición de conceptos, sobre todo tres de ellos: qué entendemos por personas sin hogar, por acogimiento de urgencia y por proceso de incorporación social.
- Aspectos y requisitos que debe cumplir un recurso en este sector, ni los dispositivos ni la intervención comparten criterios comunes entre las diferentes entidades e instituciones públicas. En consecuencia, se plantean una serie de cuestiones, entre

ellas: ¿qué es un centro de día para personas sin hogar?, ¿qué características de infraestructura y de organización interna debe cumplir? o ¿cuántas plazas debe tener por metro cuadrado?

- Cuestiones relativas a los criterios de edificación y condiciones ambientales para el sector de las personas sin hogar, por ejemplo, como el que existe para las residencias de la tercera edad.
- Esta falta de especificación y clarificación de términos y criterios hace que en la práctica diaria no puedan establecerse unos mínimos de calidad en la atención, por ejemplo, por la falta de unidad de criterios y protocolos en la atención.
- Convenio colectivo que regule las condiciones laborales de las y los profesionales del sector, de manera especial en lo que respecta a la influencia de éstas condiciones en su salud laboral, por ejemplo, las situaciones de inseguridad física, los problemas de estrés o posibles contagios a que se exponen en algunos recursos y en determinadas situaciones.
- En concreto, en relación con la Ley 5/1996 y el Decreto 155/2001:
 - Favorecen lecturas restrictivas en cuanto a las responsabilidades de la atención a personas sin hogar, lo que permite que, por ejemplo, algunos municipios de más de 20.000 habitantes realicen una libre y restrictiva interpretación del mismo en acogimiento de urgencia.
 - La normativa no establece sanciones en caso de incumplimiento total o parcial de las competencias.
 - Tampoco proporciona una dotación presupuestaria suficiente para desarrollar las competencias asignadas.

FORTALEZAS

A pesar de las debilidades anteriormente presentadas, en materia normativa y competencial se han identificado fortalezas o aspectos positivos en relación con las siguientes cuestiones:

1. Las **actuaciones** de la Administración pública y la **colaboración** existente entre las diferentes administraciones y entre éstas y las entidades son aspectos que facilitan la atención adecuada a las personas sin hogar. Entre otros aspectos las personas consultadas destacan los siguientes:

- Los convenios firmados entre la Administración pública y las entidades prestadoras de los servicios suponen un avance respecto de otras fórmulas de colaboración y han ayudado a la profesionalización de estas entidades y a mejorar la calidad de su actuación.
- La buena disposición de algunas administraciones para asumir la función reguladora e iniciar procesos de planificación del sector contando con la colaboración de las entidades prestadoras de servicios, estableciendo criterios y requisitos mínimos para medir y garantizar la calidad de los centros.
- Experiencias positivas de colaboración entre algunos municipios y la Administración Foral. Entre ellas destacan las llevadas a cabo para:
 - Regular las competencias de cada institución, por ejemplo recientemente, el Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación Foral de Bizkaia.

- Desarrollar programas y medidas de actuación para dar cobertura al conjunto de municipios del Territorio, por ejemplo el Servicio Foral de Urgencias Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
 - Liderar la atención a las personas sin hogar no sólo en la financiación sino también en el control directo de itinerarios y recursos y de la gestión de los mismos, un ejemplo de ello podría ser el caso de Vitoria-Gasteiz.
- Hay municipios con menos de 20.000 habitantes como, por ejemplo, el municipio de Pasaia en Gipuzkoa, que asumen la atención a personas sin hogar, a pesar de no tener la obligación de ofrecer alojamiento de urgencia y otro tipo de recursos.
- Existe una mayor implicación de los servicios sociales en la atención a las necesidades de la población inmigrante para ofrecerles recursos y servicios específicos que hasta ahora no existían, por ejemplo, incorporando la figura del técnico o técnica de inmigración o desarrollando planes locales con acciones que intervienen en materia de inmigración.

2. Las **posibilidades** ofrecidas por la normativa en algunas cuestiones como el empadronamiento, en cuanto a la amplitud de lugares en los que realizar el empadronamiento, incluso aunque estos sean sitios “sin techo” o una dirección ficticia es, además de un derecho, una oportunidad para las personas sin hogar de acceder a la cobertura de asistencia social.

3. Los **intentos de coordinación** entre los sistemas de atención a personas sin hogar, en especial el sanitario y el social. Se ha creado un Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria que, en base a un acuerdo marco, está desarrollando el espacio sociosanitario. La atención coordinada de estos dos ámbitos favorecerá, al menos en la teoría, una atención integral a las personas sin hogar como miembros de pleno derecho de la sociedad.

4. La **experiencia en la atención** a las personas sin hogar acumulada por las y los distintos tipos de profesionales del ámbito de la exclusión les otorga un gran conocimiento del sector, conocimiento que puede ponerse a disposición de las y los legisladores para superar las lagunas existentes.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN GRAVE

4. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN GRAVE

El estudio de la exclusión como problema social se remonta a la última década del siglo XX y, como suele ser habitual en la mayoría de estas cuestiones, la respuesta social a este fenómeno ha precedido a la necesidad de su análisis.

El término exclusión²⁴ comenzó a utilizarse en el ámbito político en los años setenta en referencia a la situación vivida por las personas que no están cubiertas por la Seguridad Social y que formaban un colectivo heterogéneo: personas con minusvalía física o mental, personas toxicómanas, delincuentes, miembros de familias monoparentales y personas que habían sufrido abusos o malos tratos, entre otras.

En la actualidad, y desde una concepción más social del término, la exclusión se considera como una situación que se produce por la interacción de múltiples y variadas dimensiones y como consecuencia de un modelo social que en su desarrollo y avance genera graves desigualdades sociales. Por tanto, la exclusión es una “cualidad” del sistema social, compuesta por elementos estructurales, propios de las sociedades postindustriales, y por los cambios sociales producidos en las últimas décadas.

En este sentido, la sociedad vasca ha vivido en los últimos años cambios socioeconómicos que han incidido en su estructura social: la reconversión industrial, el aumento del desempleo y las dificultades de inserción laboral de mujeres y personas jóvenes, entre otras, que han generado desigualdades crecientes entre los diferentes grupos sociales, entre quienes están integrados en el sistema y quienes están excluidos del mismo.

Además, la evolución producida en las últimas décadas hacia modelos familiares nucleares y hacia procesos de desmembramiento de la red social y familiar de apoyo está produciendo situaciones de verdadero desarraigo familiar y social. Hasta ahora las situaciones de necesidad y vulnerabilidad habían sido invisibilizadas socialmente por la intervención de la familia y las redes sociales de apoyo como elemento equilibrador, sin embargo, en la actualidad está precariedad y vulnerabilidad acaban traduciéndose, con mayor facilidad, en situaciones de exclusión ante la existencia de menores vínculos afectivos y de apoyo en momentos de necesidad, y se está haciendo, cada vez más notoria la

²⁴ R. Lenoir acuñó el término durante su etapa de Secretario de Estado de Acción Social, en el gobierno francés de Jacques Chirac.

presencia de mujeres y hombres que viven en situación de extrema pobreza, sin lazos familiares ni afectivos y con diferentes necesidades y dependencias asociadas.

Así pues, la exclusión social es un **fenómeno complejo** que agrupa una gran diversidad de situaciones, lo que ha favorecido la indefinición del mismo. Existe una gran variedad de enunciados al respecto que ponen el énfasis en diversos aspectos; algunos de ellos se centran en el aspecto de la ruptura con el vínculo social, privación de derechos sociales y la desigualdad. Otras definiciones más institucionales relacionan los conceptos de exclusión y pobreza con la falta de trabajo estable, bajo nivel educativo y con protección social y sanitaria insuficiente.

Lo que parece quedar claro es que el concepto de exclusión social supera dos conceptos: el tradicional de pobreza asociado a cuestiones económicas, y el de marginación, asociado a la transgresión normativa. Y, por otro lado, se encuentra ligado a la **ruptura del vínculo social** derivada de una falta de participación. Por tanto, la exclusión es un concepto que remite al de ciudadanía en la medida en que este estatus de ciudadano/a permite el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales y otorga una serie de obligaciones que reconocen a la persona como miembro de una sociedad en términos de participación e igualdad. De esta manera, la situación de exclusión viene determinada por una desigualdad de la persona con respecto a la sociedad en la que vive que se deriva de carencias en el acceso a determinados derechos sociales, así, *“la génesis de la exclusión no es tanto una voluntad de la persona como una precariedad de las condiciones para la participación”*²⁵

En este sentido, la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social de la CAPV define exclusión como *“la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social”*.

Tanto el Plan Vasco de Inserción como el Plan de Inserción de Gipuzkoa se inspiran en una concepción relativa de la pobreza, ya que ésta sólo se entiende en función de los recursos del conjunto de la sociedad. Sin embargo, no reducen la definición de exclusión social a la mera pobreza económica extrema, sino a una *“acumulación de barreras que dejan fuera de la participación en la vida social mayoritaria a quienes la padecen y que además de la insuficiencia de recursos económicos, implica otras carencias en el campo del empleo, las relaciones sociales, las conductas personales, la educación, la salud y la vivienda”*²⁶.

Esta evolución desde definiciones que entendían la exclusión como una cuestión estática y relacionada con aspectos meramente materiales hacia conceptos más dinámicos, que entienden la misma como una acumulación de muchas y variadas dificultades, se ha traducido en modelos de intervención, como hemos visto en el apartado anterior,

²⁵ Raya, Esther. “Estudio de la exclusión social desde una perspectiva subjetiva”, en Inguruak, nº 32, abril 2002, pág.108.

²⁶ Diputación Foral de Gipuzkoa. Plan de Inserción de Gipuzkoa 2003.

que han ido superando la vertiente asistencial para profundizar en planteamientos que entienden la incorporación social como un proceso con un carácter educativo.

No obstante, y a pesar de las múltiples definiciones que sobre la exclusión se han vertido, son varias las cuestiones que nos planteamos en este intento por establecer una definición de lo que entendemos por exclusión grave: ¿de quienes estamos hablando?, ¿se trata de un colectivo homogéneo?, ¿son trastornos sociales o un conjunto de situaciones coyunturales y por tanto con posibilidad de cambio?, o ¿es un proceso en el que participan las personas gravemente excluidas o también interviene el resto de la sociedad? Entre otras cuestiones.

Así, desde nuestra perspectiva, la exclusión social grave viene determinada por variables que superan a la mera precariedad económica o a la transgresión de las normas y valores sociales, y las personas en esta situación no representan un grupo homogéneo ya que tienen necesidades y viven situaciones diferentes y variadas. Esta exclusión no es una característica inherente a las mismas sino, más bien, un conjunto variado de barreras y dificultades que se ceban en aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad, sobre las cuales se acumulan carencias de todo tipo. Además, si entenemos la exclusión como un proceso al “que se llega” por la acumulación de múltiples carencias y dificultades, también es una situación de la que “se puede salir” .

Este capítulo es el resultado de un proceso de reflexión de diferentes profesionales que intervienen directamente sobre esta realidad y de quienes han teorizado sobre algunos de estos aspectos. Conscientes de la dificultad de responder a todos los interrogantes sobre la definición del concepto, nos parece fundamental esbozar las principales claves que, bajo nuestro enfoque teórico, deben tenerse en cuenta en la construcción del concepto de exclusión social grave.

4.1. LA EXCLUSIÓN GRAVE: ¿DE QUÉ HABLAMOS?

Entendemos que el concepto de “exclusión grave” se refiere al proceso en el que están inmersas las personas con necesidades más acuciantes dentro del conjunto de personas en situación de exclusión y refleja una nueva forma de vivir en sociedad sin participar en ella, por la precariedad o ausencia de las relaciones sociales y afectivas.

Con el concepto “personas en situación de exclusión grave” nos referimos a las personas que se ubican en la periferia de la exclusión, es decir, personas excluidas dentro del propio conjunto de personas excluidas; que se encuentran desconectadas de las redes normalizadas de atención social. En ocasiones, esta desconexión es el resultado de una incapacidad o dificultad personal y en otras es fruto de la inadaptación del sistema a este tipo de situaciones.

En primer lugar se trata de **personas sin ningún techo** o caracterizadas por la inestabilidad de su hogar, algunas de las cuales, al carecer de recursos estables para poder sobrevivir autónomamente, desarrollan herramientas y habilidades de economía de subsistencia, como por ejemplo formas marginales de obtener ingresos a través de actividades delictivas, la mendicidad o la prostitución.

No obstante, y a pesar de la falta evidente de recursos económicos o la dificultad para gestionar los mismos, la gravedad de la exclusión no parece venir dada por la insatisfacción de las necesidades más básicas, sino por la **falta de vínculos afectivos y familiares**, es decir: por el desarraigo, la falta de un lugar de pertenencia y referencia, la falta de apoyos, la ruptura con el cuerpo social, por vivir fuera de los límites socialmente establecidos, por ser personas desconectadas de la red y condenadas al olvido y al ostracismo.

En segundo lugar, la exclusión grave parece resultado de la **acumulación de múltiples situaciones y dificultades**, muchas de ellas generadas por el propio sistema social, de permanente vulnerabilidad, de historias vividas que producen una imposibilidad personal para el cambio y para gestionar sus propias vidas.

En definitiva se trata de un concepto construido socialmente, relacionado con la respuesta proporcionada desde todos los agentes sociales, estrechamente vinculado al concepto de ciudadanía, que tiene diferentes grados y que corresponde a un proceso multifactorial y multidimensional.

a) **La exclusión social grave es un concepto socialmente construido** y por lo tanto, adscrito a un contexto y una realidad concreta. Hasta fechas recientes, los análisis sobre la exclusión consideraban, en la mayoría de los casos, que la respuesta a este hecho pasaba únicamente por la intervención con las personas, considerando a la sociedad como un entorno inamovible y sobre el que no se podía o no se debía intervenir.

Desde esta concepción, la inclusión implicaba la vuelta a la sociedad de las personas en situación de exclusión previa adaptación de éstas al sistema, pero, sin posibilidad de que el sistema se adaptara a ellas.

Esta perspectiva que concibe a la sociedad como un elemento inalterable e impermeable es, desde nuestro punto de vista, un planteamiento que dificulta la respuesta social a la exclusión porque no tiene en cuenta, por un lado, la responsabilidad social en el proceso de exclusión ni, por otro, que la concepción de exclusión y los paradigmas explicativos de las causas que la generan determinan los modelos de intervención que se adoptan en un lugar y momento concretos.

En toda sociedad existen unas normas sociales que regulan los comportamientos individuales y colectivos. Cuando las personas se alejan de estas normas o sus comportamientos no se ajustan a los usos y costumbres mayoritarios se produce la exclusión. Pero debemos tener en cuenta que no todas las personas tienen las mismas habilidades ni oportunidades para adaptarse satisfactoriamente a estas dinámicas sociales tan cambiantes.

Así, si entendemos que la intervención debe centrarse tan solo en la persona en situación de exclusión, los modelos de intervención que se planteen estarán abocados al fracaso al no considerar uno de los elementos más importantes que interviene en estos procesos: la sociedad. Por lo tanto, si hay personas en situación de exclusión es porque hay **sociedades excluyentes**.

b) Está ligado al concepto de ciudadanía.

El concepto de exclusión está asociado al concepto de ciudadanía y ambos *“contienen la idea de relación con los demás que se establece en base a determinados derechos”*²⁷. La ciudadanía otorga el reconocimiento de ser miembro de una sociedad y confiere derechos y obligaciones en situación de igualdad con el resto de personas. La exclusión refleja, en la práctica, una situación de **desigualdad social y carencia de derechos**.

En este sentido, el Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social de la CAPV define la exclusión en relación a este concepto de ciudadanía y señala que *“cabe considerar que está excluida toda persona que, en mayor o menor medida, se encuentra incapacitada o imposibilitada para el ejercicio de algunos o de varios de los derechos sociales que otorgan estatus de ciudadanía a un individuo, es decir, toda persona que carece de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para ejercer estos derechos”*²⁸.

Esta idea también se recoge en la Ley 12/1998 contra la exclusión social de la CAPV, tal y como se refleja en la definición de exclusión anteriormente citada.

Las personas en situación de exclusión, y en mayor medida quienes están en los niveles más graves, son un conjunto de personas que no se organiza, que no reclama públicamente sus derechos, no opina ni se moviliza. Su voz no se escucha en la sociedad si no es a través de agentes sociales e instituciones públicas, por lo que son éstas quienes deben garantizar que la respuesta social sea real y adecuada a sus necesidades.

c) Tiene diferentes grados.

Como ya hemos dicho, una persona puede estar excluida en distintos ámbitos, maneras y niveles ya que las situaciones de pobreza en sentido general presentan varios grados: desde la ausencia de bienestar a situaciones de pobreza extrema, dentro de la cual nos encontramos a las personas en situación de exclusión. Así mismo, dentro de la exclusión suelen apreciarse diferentes niveles de intensidad: leve, moderada y grave.

Los límites de cada nivel no siempre son fáciles de establecer. ¿Cómo se determina el nivel de intensidad cuando los factores que subyacen son tan variados, cuando las personas presentan diferentes experiencias y necesidades?

²⁷ Raya, Esther. Ob. cit., pág. 108.

²⁸ Zubero, Imanol y Pineda, Silvia. Ponencia “Eje trayectorias de Incorporación Social: 3. Informe año 2005” en la jornada organizada por Sartu “La integración en clave de participación. Una reflexión estratégica”, del Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social, 27 de enero de 2005.

El Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social²⁹ propone una serie de variables e indicadores, recogidas en el siguiente cuadro³⁰, que corresponden a los ámbitos vitales significativos de los procesos de inclusión y exclusión y orientan sobre el grado de exclusión leve, moderada o grave, lo que ha dado lugar a la construcción de un indicador denominado “posición social”:

→ En un primer nivel, se incluye las variables empleo, situación económica, vivienda y educación.

→ En un segundo nivel, las variables salud, integración social y familiar y relación social.

Desde nuestro enfoque, creemos necesario ampliar estas variables con otras relacionadas con la dimensión subjetiva y personal de cada sujeto, al ser ésta una cuestión clave en la situación de las personas sin hogar.

CUADRO 4.1.: LA EXCLUSIÓN: NIVELES, VARIABLES Y GRADOS

NIVELES	VARIABLES	GRADOS DE EXCLUSIÓN		
		GRAVE	MODERADA	LEVE
PRIMER NIVEL	EMPLEO	Exclusión del mercado laboral	Acceso precario	Exclusión de empleo estable
	SITUACIÓN ECONÓMICA	Carencia en gastos básicos	Dificultades en gastos básicos	Dificultades con otros gastos
	VIVIENDA	Exclusión en el acceso a la vivienda	Precariedad y gasto excesivo en vivienda	Privación de equipamientos básicos
	EDUCACIÓN	Desescolarización	Acceso limitado	Deficiente cualificación
SEGUNDO NIVEL	SALUD	Exclusión en el acceso a la salud	Precariedad por salud	Cronicidad por carencia de red social
	INTEGRACIÓN SOCIAL Y FAMILIAR	Carencia o conflictividad en las relaciones primarias	Carencia o conflictividad de la red de apoyo	Carencia o conflictividad de alguna de ellas
	RELACIÓN SOCIAL	Conductas delictivas o asociales y conflicto familiar	Conductas asociales o conflicto familiar	Conductas delictivas, asociales o conflicto familiar en el pasado

Fuente: Ponencia “Eje de Trayectorias de Incorporación Social: Avance de Informe 2003. Jornada “El reto de la Incorporación Social”. Observatorio de proceso de exclusión y de incorporación social. Federación Sartu. Bilbao, 4 de diciembre de 2003.

²⁹ El Observatorio es una herramienta de investigación y reflexión sobre los procesos de incorporación social de personas en riesgo o situación de exclusión en la CAPV, relacionándose con proyectos internacionales similares. Participan diferentes entidades que se han ido incorporando al proyecto original de Sartu: Agiantza, Fundación Peñasal, BBK Gaztelanbidean y Cáritas Euskadi.

³⁰ Tal y como se presentaron en las Jornadas “El reto de la Incorporación Social”, organizadas por Federación Sartu el 4 de diciembre de 2003.

d) Es un proceso.

Una de las principales claves para la construcción del concepto es considerar la exclusión social como un proceso y no como una situación o momento concreto en el que se encuentran algunas personas.

Esta aproximación al concepto desde una perspectiva dinámica nos lleva a entender el proceso de la exclusión-inclusión como un “continuo” a lo largo del cual se sitúan las personas en función de su situación en un momento concreto.

Robert Castel³¹ señala que los procesos de exclusión-inclusión son el resultado del cruce de dos ejes factoriales: el eje de integración-no integración laboral y el eje de integración-no integración en el entorno social. En este sentido, Castel distingue tres zonas diferentes en este continuo que conduce de la integración a la exclusión:

- **Integración:** es aquella donde se encuentran las personas que tienen un trabajo estable y una red social y familiar sólida.
- **Vulnerabilidad:** se caracteriza por la inestabilidad. El trabajo se define por la precariedad, la discontinuidad y el paro; el aspecto relacional está caracterizado por la fragilidad.
- **Exclusión y marginalidad:** se caracteriza por ausencia de trabajo y aislamiento social.

Estas zonas, que surgen del cruce de los dos vectores propuestos por Castel, no deben interpretarse como categorías estancas o estáticas, sino todo lo contrario: entre estos tres ámbitos sociales existen zonas compartidas, fronteras difusas que no resultan muy difíciles de traspasar. Lo habitual suele ser que los factores que generan la exclusión estén actuando antes de que la persona se encuentre efectivamente excluida.

Otros autores, en concreto Laparra, Gaviria y Aguilar³², parten de una definición similar a la de Castel pero mencionan cuatro zonas: integración, precariedad, exclusión y marginación. Consideran que la precariedad se traduce, por ejemplo, en bajos salarios y eventualidad, es decir, una cierta vulnerabilidad en la que no es difícil deslizarse hacia posiciones de mayor necesidad. La exclusión social, a diferencia de la precarización, viene definida por el “*no acceso a la relación salarial normalizada y a los sistemas de protección y que puede asociarse a la pobreza absoluta, grave o extrema*”. Por último, el concepto de marginación hace referencia a la segregación espacial que aparece junto a una situación de pobreza absoluta o muy severa.

³¹ Castel, R. “La metamorfosis de la cuestión social”. Paidós, Estado y sociedad. 1997.

³² Laparra, M y otros “Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón”. En pobreza, necesidad y discriminación, II. Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Serie: Igualdad nº 5, Madrid, Fundación Argentaria, Visor. Madrid, 1996.

e) Es multifactorial y multidimensional.

La exclusión se explica por múltiples factores que, en gran parte de las ocasiones, son interdependientes. Estos factores se asocian a los ámbitos vitales de la persona: empleo, situación económica, vivienda, educación, salud, integración social y familiar y relación social.

Para algunas personas expertas en intervención social, como Iñigo Estomba³³, existen unos componentes de la exclusión y unos factores que conducen a la misma. Los componentes son: el nivel de renta, la vivienda, la situación administrativa, la falta de apoyos “naturales” y la falta de accesibilidad física a recursos y a la participación. Los factores son: el empleo, el género, la pertenencia a minorías étnicas y la ausencia de sistemas de protección.

En algunos estudios³⁴ se señalan como principales factores de exclusión: la persistencia del desempleo, las mutaciones industriales, el debilitamiento en las estructuras familiares, los cambios acaecidos en las estructuras sociales, el hundimiento de los valores de cohesión y de las formas tradicionales de solidaridad, la tendencia a la fragmentación social y la evolución de los fenómenos migratorios.

Desde la perspectiva de Castel, la exclusión no depende sólo del vector económico que comentábamos en párrafos anteriores, sino que implica lo que el autor denomina “proceso de desafiliación social” al que han llegado como resultado del aislamiento social y del sistema productivo.

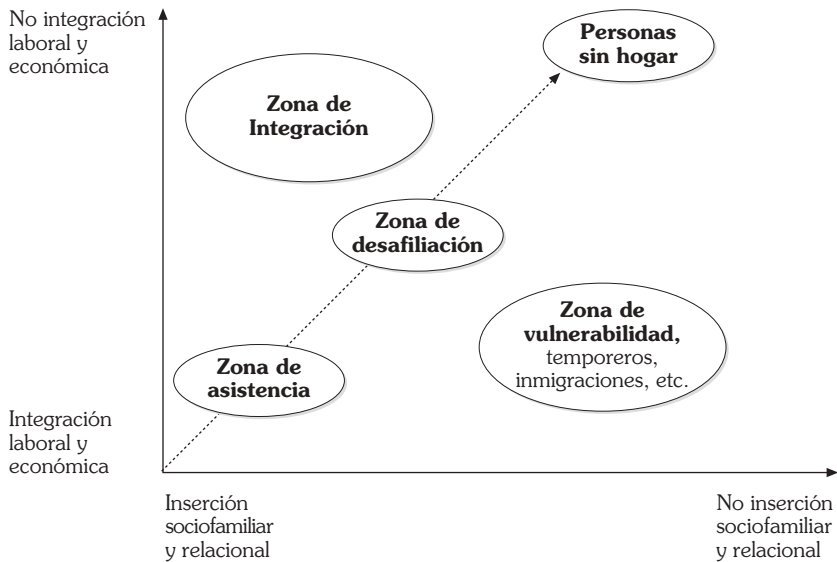
En este sentido, y como ya hemos evidenciado en este capítulo, aunque la exclusión aparece asociada al concepto de pobreza, se trata de dos fenómenos diferentes ya que el “plus” de gravedad a la exclusión no parece darlo la insatisfacción de las necesidades más básicas sino lo que denominaremos como “desarraigo”. Nos referimos con este término a la idea de carecer de apoyos sociales, de no disponer de un lugar de pertenencia o referencia, de unos lazos afectivos estables.

Siguiendo el modelo planteado por Castel, presentado en el siguiente gráfico, las personas sin hogar representan la expresión más concreta de la ruptura de los dos vectores propuestos, el eje de integración laboral y el eje de integración social. Así, configuran el límite más extremo de los procesos de exclusión social.

³³ Estomba, Iñigo. Director de Inserción Social del Ayuntamiento de San Sebastián. Ponencia “El sistema de los Servicios Sociales ante el reto de la incorporación social”, en la jornada organizada por Sartu sobre “El reto de la Incorporación Social” del Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social. Bilbao, 4 de diciembre de 2003.

³⁴ Muñoz, M. Vázquez, C. y Vázquez, J.J. “Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid”. Ediciones Témpera. Madrid, 2003. Pág. 13.

GRÁFICO 4.1.: PROCESO DE EXCLUSIÓN (R. CASTEL)



En palabras de Jaume Funes³⁵, la exclusión grave y la situación de “sinhogarismo”: *“no se trata sólo de extrema pobreza, de pobres de solemnidad. Tiene que ver con estar fuera, los nuevos extramuros, lejos, las nuevas formas periféricas, desconectados/as de la sociedad, en situaciones de ruptura, las dificultades para formar parte de una sociedad compleja, los/as desconectados/as de la red, sin palancas para modificar su situación de exclusión.”*

Además, no podemos olvidar que la exclusión social supone una acumulación de barreras, de múltiples dificultades que se ceban en aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, sobre las cuales se acumulan carencias de todo tipo: económicas, laborales, educativas o de salud entre otras. La acumulación de estas “situaciones-problema” incide directamente sobre la autonomía personal e impide la participación en la vida social.

4.2. LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL GRAVE

Las personas en situación de exclusión grave presentan necesidades y viven situaciones diferentes y variadas, no responden a características homogéneas, por lo que hablaremos de personas y no de grupo o colectivo.

³⁵ Funes, Jaume. Psicólogo, Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya (Adjunto del Defensor de las personas de Cataluña).

Asimismo, hemos optado por el término de persona sin hogar ya que consideramos que su situación de exclusión grave viene determinada por la ausencia de lazos sociales y por los procesos de desvinculación y ruptura social en mayor medida que por la inexistencia de un lugar en el que vivir.

Además, no existe una definición en la normativa de lo que se entiende por persona sin hogar, lo que tiene implicaciones en la atención a las necesidades de estas personas. En este sentido, las diferentes investigaciones y estudios realizados en los últimos años han optado por definiciones diversas, normalmente orientadas a determinar un objeto de estudio.

4.2.1. LAS PERSONAS SIN HOGAR DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

4.2.1.1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y TIPOLOGÍAS

Históricamente se han utilizado diferentes términos para identificar la realidad de aquellas personas que viven en la calle. Hasta los años setenta, el término utilizado para describir a estas personas era el de “vagabundo” o “indigente”. Posteriormente, este término se puso en cuestión dada la gran carga estigmatizante que contenía.

Más tarde se acuñó el término “transeúnte” para definir a aquellas personas que vivían transitando de un lugar a otro y con una filosofía de supervivencia a corto plazo. Sin embargo, los cambios socioeconómicos vividos en los últimos tiempos relacionados con la reconversión industrial, el aumento del desempleo, los procesos de desmembramiento de la red social y familiar o la tendencia hacia modelos familiares cada vez más nucleares se han materializado en situaciones de verdadero desarraigo familiar y social y han propiciado la emergencia de un nuevo perfil de personas en situación de exclusión social.

Así, el concepto de persona sin hogar se adscribe a ámbitos principalmente urbanos, son propios de sociedades industrializadas y vive en la calle pero, a diferencia del perfil de transeúnte, lo hace de manera estable en un mismo lugar.

La mayoría de las definiciones han girado en torno a la idea de la falta de un alojamiento o techo en el que residir de manera estable. La definición más extendida en el ámbito europeo es la que propone la Federación de Asociaciones Nacionales que trabajan a favor de las personas sin hogar (FEANTSA) *“por persona en situación de sin hogar se entiende aquella persona incapaz de acceder y mantener un alojamiento personal y adecuado por sus propios medios o con la ayuda de los Servicios Sociales, así como aquellas personas que viven en instituciones (hospitales, cárceles, etc) pero no disponen de alojamiento personal donde ir al salir y personas que viven en alojamientos infrahumanos o en situación de claro hacinamiento”*.

Sin embargo, como ya hemos comentado, la gravedad de la situación no parece venir determinada por la ausencia de un lugar en el que vivir, sino por la carencia de vínculos y de redes familiares que sitúan a estas personas en una constante vulnerabilidad y dificulta sus posibilidades de incorporación social.

Si bien no es un conjunto de personas homogéneo podemos destacar los **aspectos** que, de manera más intensa, las **identifican** como personas sin hogar y en situación de exclusión social grave:

- Son personas sin techo, es decir, sin alojamiento estable ni vivienda donde residir.
- Son personas **sin recursos económicos** o con dificultades para gestionarlos adecuadamente y con estrategias de economía de subsistencia.
- Pero, sobre todo, son personas sin hogar, que no mantienen relaciones familiares y viven una situación de total **desarraigo social y familiar**. Son personas con ausencia total de lazos familiares, afectivos y sociales, sin apoyos personales ni sociales, que viven al margen de la sociedad y de sus dinámicas, ante las que son más vulnerables que el resto de la ciudadanía.

Jaume Funes, psicólogo experto en exclusión social, señala algunos matices para saber cómo se han generado estas dificultades:

- A veces se trata de largos procesos de exclusión.
- Algunas personas están condicionadas por importantes discapacidades físicas o psíquicas.
- Un sector proviene de fracasos de la Administración protectora, no hay ninguna familia de origen.
- En la salud mental podemos considerar dos o tres situaciones diferentes: en unos casos se trata de un trastorno grave crónico. En otros, de mezclas interrelacionadas de usos problemáticos de drogas y trastornos. A menudo de lo que se trata es de dificultades afectivas graves.
- Hay abundantes casos en los que las personas han iniciado procesos de cambio pero su situación es tremendamente vulnerable debido a la falta de un hogar donde vivir.
- Es significativo el grupo de personas con una larga historia de degradación por la heroína y de tratamientos, en unos casos sin éxito por parte de la persona y, en otros, formulados inadecuadamente por los recursos.
- De manera diferente a la exclusión generada por la heroína un grupo de personas excluidas vive esa situación por efecto de largos periodos de adicción al juego o a sustancias como la cocaína.
- Entre las personas extranjeras que se atienden en los recursos de atención a la grave exclusión hay que diferenciar las que tienen dificultades por no poder trabajar por no tener autorización administrativa, no tener donde vivir o no tener apoyos.

Retomando la idea ya comentada de que la exclusión y la inclusión dependen, entre otros factores, de las habilidades que tiene cada persona así como de su percepción de sí misma y de sus posibilidades de mejora podemos establecer un amplio abanico de posibilidades: desde las personas que hacen de esta situación una forma de vida, con pocas posibilidades de cambio hasta quienes alternan momentos de inclusión y exclusión.

Así, en diversas investigaciones se han realizado esfuerzos por establecer tipologías o perfiles de personas sin hogar y en situación de exclusión social grave que abarcan todo

el espectro de posibilidades, desde lo que podemos considerar el “núcleo duro” de la exclusión hasta quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o riesgo.

Lejos de intentar establecer categorías estancas, en estos estudios se han realizado diversos intentos por establecer las dimensiones o variables que determinan las situaciones de exclusión grave y que establecen tipologías generales de personas sin hogar.

M^a Rosario Sánchez, en su análisis sobre las personas sin hogar en España³⁶, delimita cuatro franjas de análisis desde las situaciones de riesgo o vulnerabilidad concretas hasta la situación de mayor cronicidad.

Para delimitar estas franjas de estudio utiliza cuatro variables básicas: la situación laboral, las relaciones familiares, el estado de salud y el contacto con la red asistencial que da cobertura a la exclusión grave. La tipología que surge de la combinación de estas variables se entiende como un “continuum” que da lugar a distintos niveles de desarraigo. Las categorías resultantes son:

- Personas en situación de **riesgo**: se incluyen quienes mantienen relaciones familiares, aunque éstas sean débiles, tienen actividades laborales esporádicas y precarias y no tienen trastornos de índole psicológica.
- Personas sin hogar con un grado de **desarraigo inicial** o leve: disponen de contactos muy frágiles con sus familiares o con la red social de apoyo, realizan trabajos marginales y de gran inestabilidad coincidiendo en ocasiones con periodos de mendicidad, presentan síntomas de trastornos de personalidad que pueden manifestarse en actitudes de evasión (a través del consumo de alcohol y drogas). Asimismo, establecen un distanciamiento con su entorno social y acuden ocasionalmente a la red de atención a la exclusión grave.
- Personas sin hogar en **fase avanzada de desarraigo**: estas personas han roto sus lazos sociales básicos, mantienen un escaso contacto familiar, se encuentran ajenas al mundo laboral, en este caso los procesos de mendicidad se generalizan, sufren trastornos psicológicos y de personalidad, procesos de pérdida de autoestima y utilizan frecuentemente servicios de atención a la exclusión grave. Se encuentran en situaciones de gran desarraigo social y pueden mostrar problemáticas añadidas como el alcoholismo o la drogadicción y su estado de salud se encuentra muy deteriorado.
- **“Núcleo duro”**: generalmente rechazan todo tipo de atención y ayuda institucional, bien por motivos de enfermedad mental o bien por una cierta incapacidad e inadecuación de muchos de los servicios existentes para adaptarse a las características de estas personas. No tienen redes personales ni contactos familiares, son personas inactivas que desarrollan una economía de subsistencia y acuden

³⁶ Sánchez Morales, M.R. “La población sin techo en España: Un caso extremo de exclusión social”. Madrid, 2001.

regularmente a la mendicidad, con graves trastornos psicológicos o de personalidad, viven en la calle o en centros de acogida, se muestran completamente desarraigados/as, carecen de motivaciones y su vida se enfoca hacia la subsistencia a corto plazo.

Esta tipología se establece en relación con el grado de exclusión o nivel de deterioro de la persona, cuestión que resulta clave a la hora de planificar la intervención. En el caso de los perfiles que se encuentran en unos niveles iniciales o de riesgo de exclusión, la intervención pasa por programas de prevención y acompañamiento, en cambio, en unos niveles de mayor degradación personal y social las medidas de prevención no son efectivas, y en el caso de quienes se sitúan en niveles avanzados es necesario plantear mecanismos de intervención, apoyo, rehabilitación e incorporación social. Para quienes hemos definido como el núcleo duro de la exclusión, la intervención se centra en la contención y en los programas de reducción de daños orientados a evitar el deterioro físico y mental.

El profesor de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, Manuel Muñoz y otros³⁷ autores identifican dos causas principales de la situación de “sinhogarismo”:

- Factores socioeconómicos: como las altas tasas de desempleo, la ausencia de políticas de vivienda y los procesos migratorios;
- Factores de vulnerabilidad personal: como la existencia de sucesos estresantes encadenados, repetición de acontecimientos críticos o enfermedades mentales.

De este estudio se desprende también que una persona sufre a lo largo de su vida entre tres y cuatro situaciones críticas que se relacionan con sucesos como la pérdida de un trabajo o problemas graves en el mismo, la muerte de un familiar, un desengaño amoroso o pérdida de autoestima, entre otros. Sin embargo, una persona sin hogar sufre entre ocho y diez sucesos estresantes de forma encadenada.

Para algunas de las personas consultadas, en los últimos años, se ha producido un progresivo incremento de las personas sin hogar, debido al aumento de la desigualdad social y a la llegada masiva de inmigrantes, lo que ha evidenciado, por una parte, la insuficiencia de recursos de alojamiento y soporte social para hacer frente a esta nueva situación y por otra, la deficiente adaptación de los recursos existentes a las nuevas problemáticas y situaciones.

4.2.1.2. VIEJOS Y NUEVOS PERFILES DE PERSONAS SIN HOGAR

Hasta fechas recientes se manejaba un modelo “arquetípico” de persona sin hogar que se identificaba con el perfil de hombre solitario de edad intermedia, desaliñado y huraño que se desplazaba de un lugar a otro con sus pertenencias y que tenía signos

³⁷ Muñoz, M. Vázquez, C. Vázquez, J.J: Ob. citada.

evidentes de trastorno psicológico. Asimismo, se identificaba a este perfil de persona sin hogar con otras situaciones como la de provenir de un ámbito desfavorecido social y económicamente, sin oportunidades para desarrollar su nivel formativo y en consumos abusivos de alcohol.

Sin embargo, algunos informes destacan que este perfil representa menos del 5% de las personas sin hogar que viven en zonas urbanas. En la actualidad, en el conjunto del Estado Español, el 45% de estas personas son inmigrantes, las mujeres alcanzan un 24%, existe un alto porcentaje de personas con toxicomanía, familias completas víctimas del paro y hasta un 15% de personas con estudios universitarios. Por otra parte, se estima que aproximadamente el 25% de estas personas tienen algún tipo de patología mental³⁸.

Las personas sin hogar son, cada vez en mayor medida, personas que han vivido en entornos más o menos “normalizados”; aunque no podemos obviar la importancia de sucesos traumáticos en sus vidas. En ocasiones, las situaciones de exclusión grave parecen producirse por una mera acumulación de dificultades que acaban convirtiéndose en problemas de diversa índole. Permanece la duda, tal y como señala Jaume Funes³⁹, de si *“esas historias personales acabaron generando la exclusión o si su condición de excluidos solo es vivible enloqueciendo y degradándose”*.

En este sentido, podemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿Cuál o cuáles son los segmentos o sectores de los que se está nutriendo actualmente la exclusión social grave? Para responder a esta pregunta disponemos como fuentes de información de diferentes profesionales: personas expertas e investigadoras, aquellas que realizan su labor en la atención directa a personas sin hogar o quienes se encuentran en el nivel administrativo o de toma de decisiones.

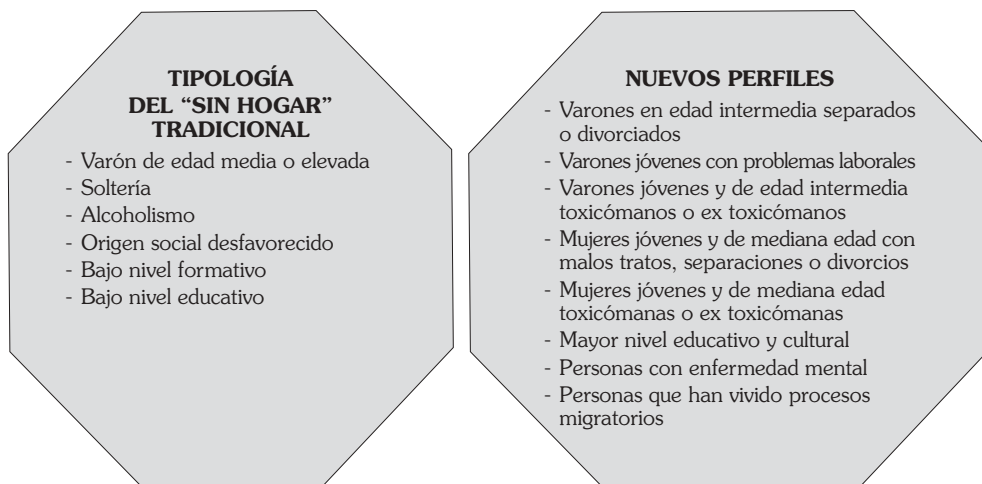
Siguiendo, por ejemplo, a M^a Rosario Sánchez⁴⁰, resumimos este cambio de perfil en el siguiente esquema:

³⁸ Gonzalo, A. Agencia de Información Solidaria (AIS) “Personas Sin Hogar: Con la dignidad a cuestas”.

³⁹ Ayuntamiento de Bilbao-Datlan. “Estudio diagnóstico: Plan estratégico y operativo sobre la Alta Exclusión”. Área de acción social del Ayuntamiento de Bilbao, 2003.

⁴⁰ Sánchez Morales, M.R. Ob. citada..

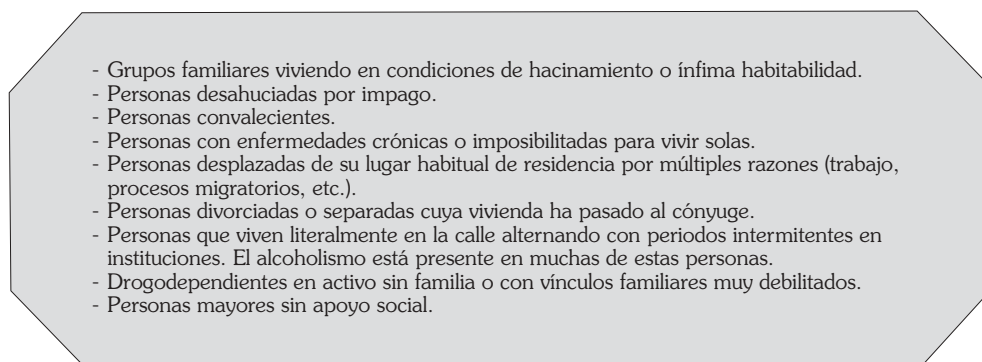
GRÁFICO 4.2.: EVOLUCIÓN DEL PERFIL DE PERSONA SIN HOGAR



Por tanto, se han incorporado **nuevos perfiles** de personas cada vez más jóvenes, mujeres, inmigrantes y personas con enfermedad mental.

Por otra parte, un documento de trabajo elaborado por el Grupo de Trabajo Inter-Áreas para situaciones de grave exclusión⁴¹ del Ayuntamiento de Bilbao, señala las situaciones más frecuentes con las que se encuentran quienes trabajan en los distintos dispositivos de atención a las personas sin hogar, que presentamos en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 4.3.: PERFILES ATENDIDOS EN LOS DISPOSITIVOS DE ATENCIÓN



En este sentido, los grupos de trabajo estable con los que hemos colaborado a lo largo de esta investigación identifican algunas características diferenciales de los nuevos per-

⁴¹ Grupo de Trabajo Inter-Áreas: "Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao". Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao, mayo 2004

files que coinciden con las tendencias señaladas por las personas expertas del ámbito de la investigación.

La evolución del perfil de persona sin hogar, con la proliferación de nuevas y variadas necesidades, tiene un efecto importante sobre el circuito de atención a las personas sin hogar. En la actualidad, tal y como están definidos los recursos y servicios de atención, existen necesidades que se están atendiendo indebidamente y otras que quedan fuera de la cobertura de atención, tal y como señalamos en el capítulo quinto de este informe. A continuación, expondremos los perfiles emergentes que han sido identificados por los grupos estables de colaboración y las personas consultadas.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PERFILES EMERGENTES

En los recursos de atención a las necesidades básicas es notoria la presencia de personas cada vez más jóvenes, grupos familiares con menores a su cargo, mujeres que “se mueven” solas, mujeres con problemas de toxicomanías, personas con trastornos mentales, inmigrantes que están iniciando procesos de exclusión y personas que han perdido la vivienda o se encuentran en situación de gran vulnerabilidad.

Por otra parte, se observa un incremento significativo del **nivel de deterioro** con el que las personas acceden a esta red de atención, se trata de personas “*cada vez más rotas*” con mayores niveles de consumos de drogas y alcohol y con una gran prevalencia de la enfermedad mental.

Desde la perspectiva de la atención, el cambio de perfil y las necesidades asociadas a los nuevos perfiles tienen serias **implicaciones sobre la cobertura** que se está proporcionando a estas personas. En este sentido, la mayor dificultad en la atención a estos perfiles emergentes y nuevas necesidades, es que los dispositivos, tal y como están definidos en la actualidad, no pueden proporcionar una cobertura adecuada a algunas de estas nuevas situaciones. Además, la inexistencia de recursos específicos que atiendan algunos de estos perfiles emergentes, favorece que, en ocasiones, ante la imposibilidad de ser atendidas desde dispositivos específicos, sus necesidades no sean cubiertas o se cubran indebidamente.

A) INCREMENTO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

La inmigración es un fenómeno creciente en nuestra sociedad actual. Inicialmente, no responden al perfil de “persona sin hogar” tal y como lo hemos definido en esta investigación dado que, en la mayoría de las ocasiones, sus problemáticas se relacionan con necesidades materiales inmediatas y con las dificultades para regularizar su situación. Sin embargo, acaban accediendo a la red de dispositivos para personas sin hogar por la imposibilidad de utilizar recursos normalizados. Así, en algunas ocasiones, a la exclusión que se deriva de su situación administrativa se le une el estigma que supone la utilización de formas poco “normalizadas” de sobrevivir.

En este sentido, la incorporación de la inmigración a los dispositivos de personas sin hogar es un hecho reciente que exige un replanteamiento de este fenómeno, una

adaptación de los mecanismos preventivos para evitar las situaciones de exclusión social grave y un reajuste de los recursos específicos para la población inmigrante.

Los factores que en un momento determinado pueden favorecer u obstaculizar el inicio de procesos de exclusión extrema son muchos y variados. Como muestra señalamos algunos factores estructurales, familiares y/o relacionales, individuales y culturales que intervienen en la transformación de la inmigración económica en inmigración sin hogar:

→ La **situación administrativa irregular**: *“Vivir durante largos periodos de tiempo en la invisibilidad social conlleva que se desenvuelvan al margen de cualquier garantía y, por tanto, no accedan a los recursos sociales, que trabajen en condiciones de gran precariedad y que vivan en espacios en donde el hacinamiento y las condiciones de habitabilidad y convivencia resultan de ínfima calidad”*⁴². La situación administrativa irregular impide la participación en el mercado de trabajo lo que dificulta el acceso a la vivienda y la obtención de recursos propios. La situación de necesidad en estos casos lleva a la utilización de recursos para la atención a la exclusión grave. Este hecho genera la saturación de los mismos, tensiones convivenciales y situaciones de competitividad ante la existencia de escasos recursos y la necesidad de compartirlos.

A estas dificultades que se generan en la estructura de atención, se suma el peligro de que aquellas personas que no tenían, inicialmente, dificultades añadidas acaben viviendo como excluidas y asumiendo pautas de comportamiento que les empujen hacia procesos de exclusión extrema, sobre todo si la desesperación y la supervivencia marginal están presentes en sus vidas.

→ La **vivienda**: aunque es cierto que las dificultades para acceder a una vivienda afectan a otros sectores de la sociedad, en el caso de la población inmigrante estas dificultades pueden verse agravadas notablemente como consecuencia de su situación administrativa que les impide, por ejemplo, presentar una nómina como aval, (requisito en algunos casos imprescindible para optar a una vivienda de alquiler), y de los prejuicios existentes, en la actualidad, con respecto a determinadas nacionalidades.

→ Las **capacidades y habilidades personales** y la existencia o no de **redes informales de apoyo y solidaridad**: entre la población inmigrante existen personas que aunque llegan en situaciones administrativas de irregularidad tienen recursos familiares, personales y capacidades que les permiten ir regularizando su situación y no caer en procesos de exclusión grave. En cambio, otras, no disponen de este tipo de recursos por lo que su situación resulta aún más vulnerable ya que, no disponen ni de vivienda, ni recursos familiares o comunitarios y, carecen de la posibilidad de acceder a recursos normalizados. La vulnerabilidad es mayor en

⁴² Sánchez Morales, M^a R. Tezanos Vázquez, S. “Los inmigrantes”sin hogar”en España: un caso extremo de exclusión social”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 55. Pág. 49.

personas procedentes de países de los que el porcentaje de emigración es pequeño, por no tener aun desarrollada una red informal de apoyo (por ejemplo la mayoría de los países de África).

→ **Rechazo social:** los prejuicios y la existencia de mensajes lanzados desde instancias políticas y desde los medios de comunicación que relacionan inmigración y criminalidad, junto al aumento de la presencia en las calles de inmigrantes sin hogar, genera rechazo social hacia este colectivo y dificultan sus posibilidades de incorporarse a la sociedad en términos de “normalidad”.

No resulta fácil realizar una estimación del número de personas inmigrantes que, en estos momentos, están siendo atendidos desde los dispositivos dirigidos a la exclusión grave. Al no existir sistemas de información compartidos ni registros nominales, una misma persona puede estar siendo atendida desde recursos diferentes y contabilizarse en varias ocasiones.

No obstante, a partir del análisis de las memorias de las entidades que han colaborado en esta investigación, podemos señalar que el porcentaje de personas inmigrantes en este tipo de dispositivos ha experimentado un incremento significativo en los últimos años. Desde mediados de los noventa, cuando el fenómeno de la inmigración empezó a tener mayor trascendencia social, la población extranjera ha aumentado paulatinamente y se estima que representan más del 50%⁴³ de las personas usuarias de los centros de acogida social y centros nocturnos en la CAPV. Existen dispositivos en los que la presencia de personas inmigrantes ha alcanzado el 80%⁴⁴, lo que ha obligado a los mismos a adaptarse a esta nueva situación.

La población extranjera presente en los dispositivos de atención a la exclusión grave representa un grupo muy heterogéneo en cuanto a su lugar de procedencia. El grueso proviene de países del Magreb y de África Subsahariana, en segundo lugar, de países de Europa del Este y, en menor proporción, de origen sudamericano.

B) PERSONAS CADA VEZ MÁS JÓVENES

La presencia en las calles de personas cada vez más jóvenes y que registran niveles de deterioro y consumos activos elevados está suscitando alarma entre los agentes del sector, quienes perciben la necesidad de establecer un periodo de reflexión para determinar qué líneas de actuación son las más adecuadas.

El perfil de persona joven sin hogar es muy variado, se trata de hombres y mujeres con toxicomanía, enfermedad mental o con la combinación de ambas situaciones, jóvenes con graves conflictos familiares y situaciones de desarraigo social o jóvenes extranjeros. En las consultas realizadas a lo largo de esta investigación se han identificado, principalmente, tres perfiles:

⁴³ Memorias de 2004 de los Centros Municipales de Acogida Social de la CAPV.

⁴⁴ Centro nocturno Lagun-Artean de Bilbao. Datos de 2004.

- **Perfil joven itinerante:** se trata de una persona en torno a 30-40 años que no presenta dependencia o trastorno alguno pero está marcado por algún episodio traumático de carácter personal que le ha conducido a elegir este modo de vida.

- **Jóvenes con enfermedad mental y con trastorno en la conducta:** son jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años que presentan un alto deterioro psíquico y físico derivado de un fuerte consumo de sustancias. Se trata de una población muy joven que, en algunos casos, más que tratarse de personas sin hogar son jóvenes que “vagabundean” por las calles, que tienen un hogar pero que acuden a él como último recurso, y constituyen una presencia estable en las grandes ciudades. Acceden a la red de recursos para solventar una necesidad inmediata. En ocasiones, muestran un carácter violento, debido principalmente, a los niveles de consumo que mantienen, generando conflictos en los dispositivos en los que son atendidas estas personas y siendo expulsados/as de los mismos ante la imposibilidad por parte de los equipos de profesionales de realizar labores de contención.

- **Jóvenes extranjeros:** se trata de jóvenes, generalmente de origen marroquí, que proceden de centros de protección para menores, y que una vez cumplida la mayoría de edad no disponen de autorización para trabajar ni de condiciones que les permitan continuar su proceso de incorporación social. A veces tienen una historia de vida de abandono y se han fugado de diferentes centros de protección hasta que, al alcanzar la mayoría de edad nadie se hace cargo de ellos y se quedan en la calle. Algunos de estos jóvenes mantienen consumos activos de sustancias poco comunes en nuestro entorno, como por ejemplo los disolventes, que producen conductas violentas y cuyos procesos de deshabituación y desintoxicación no están tan extendidos.

Del análisis de las memorias de los recursos de alojamiento y centros nocturnos de la CAPV se deduce una presencia significativa de personas menores de 30 años, en algunos recursos los porcentajes llegan a superar el 60%⁴⁵.

C) MAYOR PREVALENCIA DE LA ENFERMEDAD MENTAL Y DE CONSUMOS ACTIVOS

Manuel Muñoz y otros autores⁴⁶ señalan en una investigación realizada en Madrid que la prevalencia de trastornos como la esquizofrenia puede cifrarse entre un 4 y un 28%, las tasas de depresión entre un 15 y un 20%, índices de prevalencia significativamente elevados si los comparamos con la población que sí que dispone de un hogar. Asimismo, destacan que los primeros estudios que pusieron en relación la

⁴⁵ El porcentaje más bajo de personas menores de 30 años en recursos residenciales de corta y media estancia se registra en un piso tutelado de Emaús en Donostia-San Sebastián (8%). Por el contrario, el porcentaje más alto de personas de esta edad se registra en el proyecto Ondoan de la Asociación Elkarbanatuz (65%). Datos de 2004.

⁴⁶ VV.AA “Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid”. Ediciones Témpora S.A. Madrid, 2003. Pág 29.

salud mental y la situación de sin hogar, que se llevaron a cabo en Estados Unidos en 1991, mostraron una alta prevalencia de trastornos mentales en esta población. Algunos de los datos más fiables sitúan la prevalencia de trastornos graves de salud mental entre el 25 y el 35% de las personas sin hogar.

Estos mayores índices de deterioro de la salud mental resultan indicativos, por un lado, de cómo este deterioro está incidiendo en las causas de la situación de sin hogar y en el mantenimiento de estas situaciones y, por otro lado y con especial relevancia, cómo la situación de encontrarse sin hogar y el número de sucesos estresantes vividos pueden afectar de forma muy negativa a la salud mental de quienes los padecen.

Sin embargo, lo más destacable para Manuel Muñoz y sus colaboradores es el índice del consumo, abuso y dependencia del alcohol y de otras drogas, llegando a afectar a prácticamente el 50% de las personas sin hogar en Madrid.

En el caso de la CAPV, las personas sin hogar con algún tipo de trastorno mental han sido señaladas por los grupos de trabajo como uno de los principales perfiles que se sitúa fuera de la cobertura de atención social y sanitaria. En ocasiones, porque ellas mismas se muestran reacias a acercarse a los recursos existentes y, en otras, por una incapacidad e inadecuación de los servicios y recursos para adaptarse a las peculiaridades y características de estas personas, con lo que se perpetúan los procesos de deterioro y marginación.

Por tanto, las necesidades de estas personas no son sólo las de alojamiento, manutención y de relación, sino que requieren de atención sanitaria, rehabilitación y, en muchos casos, de tutela jurídica e institucional. Cabe indicar pues, que nos encontramos ante un conjunto de personas con necesidades complejas que requieren de una respuesta integral y coordinada.

En este sentido, estos mismos grupos de trabajo han mostrado una gran preocupación por el incremento de personas con **patología dual**: personas con trastornos mentales y en consumos activos. En ocasiones, las personas con este tipo de trastornos generan conflictos de convivencia cuando no se encuentran psiquiátricamente estables, conflictos que exceden, incluso, las posibilidades de un recurso social. Esto hace que, en muchas ocasiones, se expulse a estas personas quedando fuera de la cobertura de atención y con escasas posibilidades de conectarse con la red de atención a las necesidades básicas. Además, algunas personas con importantes niveles de consumo muestran problemas de conducta, lo que genera situaciones de violencia.

Así, la falta de equipamientos adaptados a patologías duales, la ausencia de coordinación entre los ámbitos sanitarios y social, y las consecuencias de que estas personas estén continuamente “entrando y saliendo” de los recursos de salud mental dificultan su atención.

Algunos de los trastornos mentales que se registran entre las personas sin hogar no requieren de un ingreso en centro psiquiátrico; con medicación y un seguimiento

adecuado sería posible desarrollar un trabajo para lograr su incorporación en la sociedad. Sin embargo, la inestabilidad de la vida en la calle no facilita el seguimiento ni la continuidad de los tratamientos.

Otro de los perfiles que se queda desconectado de la red de atención social son las personas con **enfermedad mental no diagnosticada o no tratada**. Esta situación dificulta enormemente el trabajo de las entidades para el inicio de procesos de incorporación social, ya que resulta imposible trabajar aspectos sociales y relacionales con una persona que no se encuentra compensada psiquiátricamente, reduciéndose su labor al trabajo en reducción de daños y contención.

D) MAYOR PRESENCIA DE MUJERES

Entre las personas sin hogar cada vez es mayor la presencia de mujeres. Asimismo se conoce que la situación de las mujeres y su acceso al “sinhogarismo” presentan aspectos diferentes en comparación con los hombres.

Dada la reciente feminización del fenómeno aún no existen estudios⁴⁷ que nos permitan establecer la dimensión del mismo, ni existen explicaciones consensuadas sobre las causas por las que su presencia ha sido tradicionalmente menor y ahora se está incrementando o si su nivel de deterioro suele ser mayor al de los hombres. A pesar de ello tratamos de responder, a continuación, a algunas de estas cuestiones.

Comenzando por la dimensión del fenómeno, no existe consenso en las razones atribuidas a este incremento. Por una parte, se señala que en el cambio de perfil experimentado entre las personas sin hogar, las mujeres han sobrepasado los límites de la precariedad y han venido a engrosar las listas de quienes se encuentran en la exclusión más extrema por su mayor participación en los procesos de pérdida de vivienda y de vínculos sociales.

Por otra parte, se señala que la ampliación de los recursos y servicios disponibles para las mujeres sin hogar ha favorecido la reducción de su invisibilidad y que, por tanto, el incremento se relaciona, principalmente, con las medidas para favorecer la igualdad de acceso a los recursos entre hombres y mujeres asumidas por la Administración vasca.

Disponemos de ciertas cifras inferidas del análisis de memorias⁴⁸ de la CAPV y de algunas referencias extraídas de estudios realizados en el Estado Español por algu-

⁴⁷ En el momento de realizar esta investigación, el Instituto Vasco de Estadística-EUSTAT en colaboración con su homólogo estatal, el Instituto Nacional de Estadística-INE, estaba elaborando un estudio cuantitativo para establecer la presencia de las personas sin hogar en nuestra comunidad y delimitar un perfil básico.

⁴⁸ Memorias del año 2004 de las entidades que han colaborado a través de los grupos estables de trabajo en la elaboración de este diagnóstico.

nas entidades públicas y privadas o por Administraciones de ámbito local⁴⁹. Estos datos son parciales y limitados pero pueden proporcionarnos cierta visión global del fenómeno.

En la CAPV se calcula un porcentaje mínimo del 4%⁵⁰ y uno máximo del 34%⁵¹ en recursos residenciales, siendo lo más habitual que la presencia de las mujeres en los dispositivos que ofrecen cobertura de alojamiento, más o menos estables, sea de aproximadamente el 20% y que su presencia en los niveles de población más deteriorados, sea menor. En el Estado Español las mujeres representan en la actualidad entre un 15 y un 16% de las personas sin hogar aunque tal y como adelantábamos en párrafos anteriores, algunos estudios sitúan este porcentaje en el 24%⁵².

En cuanto a posibles explicaciones sobre su tradicional menor presencia en estos ámbitos es necesario señalar que las mujeres viven procesos más opacos de exclusión y que su presencia en la calle no es tan evidente como en el caso de los hombres, pero no por ello dejan de estar excluidas. Una de las posibles explicaciones a este hecho reside en la tradicional asignación social de roles en función del género que ha atribuido históricamente a las mujeres la responsabilidad sobre el cuidado de los miembros de la familia. Esto ha favorecido que mantengan, en mayor medida que los hombres, un lugar en el que vivir y relaciones sociales y familiares, aunque el lugar no sea el más adecuado y las relaciones no sean satisfactorias. Por otra parte, existen formas de obtención de ingresos y de procesos de exclusión más opacos, como la prostitución, en los que las mujeres tienen una presencia significativamente superior a la de los hombres.

Esto hace que, desde la propia definición de nuestro objeto de estudio, las posibilidades de detectar a aquellas mujeres que viven en situaciones de exclusión social grave se limitan por dos razones:

- No son personas que viven en la calle, sino que tienden a mantenerse en alojamientos precarios o infraviviendas.
- El desarraigo no es la variable principal que define su situación, aunque a veces las relaciones familiares o de pareja que mantienen puedan ser más perjudiciales que la ausencia de las mismas.

⁴⁹ Entre los estudios realizados sobre las personas sin hogar en el Estado Español podemos destacar el informe elaborado por Cáritas en 1985 y por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1991, aunque este último se refiere tan solo a las personas usuarias de albergues. A nivel local destacamos el informe realizado por José Cabrera en 1995 sobre las personas sin hogar en Madrid. Esta información aparece en el artículo "Personas sin hogar: con la dignidad a cuestas." Revista "En Portada: Solidarios" Autor: Ángel Gonzalo de la Agencia de Información Solidaria (AIS).

⁵⁰ Porcentaje de mujeres en el Centro permanente nocturno en Bilbao y gestionado por Lagun-Artean. Datos del 2004.

⁵¹ Porcentaje de mujeres en "Besarkada Etxea" en Vitoria y gestionado por Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava. Datos de 2004.

⁵² Gonzalo, A. Agencia de Información Solidaria (AIS) "Personas sin hogar: Con la dignidad a cuestas".

El perfil de estas mujeres sin hogar es muy variado, por ejemplo: mujeres con patología mental ligadas o no a consumos activos, mujeres toxicómanas, mujeres con cargas familiares... En términos generales, su acceso a los recursos para personas sin hogar se realiza con la pareja, hasta ahora resulta poco habitual encontrarnos con la figura de “mujer sola y transeúnte”.

Resulta paradigmático que las mujeres participen de los procesos de pobreza y exclusión social en mayor medida que los hombres y que, sin embargo, su presencia en los dispositivos de atención a las personas sin hogar sea sustancialmente menor. En este sentido, podemos mencionar algunas de las hipótesis señaladas sobre el tema por las personas consultadas:

- **Tipo de recurso o prestación a solicitar:** cuando la prestación o el servicio se relaciona con cuestiones tan estigmatizantes como la dependencia de sustancias o encontrarse sin hogar, la imagen social de las mujeres se deteriora en mayor medida, el sentimiento de vergüenza es mayor entre ellas, al estar socialmente “peor vista” esta situación. Cuando el recurso o servicio a solicitar se relaciona con prestaciones económicas o asistenciales con un carácter menos estigmatizante, como es el caso de la Renta Básica o las Ayudas de Emergencia Social, la presencia de las mujeres es sustancialmente superior a la de los hombres.
- **Recursos diseñados para hombres:** debido al perfil tradicional de personas sin hogar, los recursos y servicios que atienden las necesidades básicas de las personas sin hogar estaban diseñados para los hombres y, por la misma razón, la mayoría de los recursos específicos para mujeres se diseñan para atenderlas por sus responsabilidades familiares o por vivir situaciones de maltrato. Lo que se denomina como recursos mixtos son, en realidad, recursos para hombres en los que se permite el acceso a mujeres. En este sentido, la presencia de las mujeres ha obligado a la reestructuración de algunos espacios y actividades. También implica, para los equipos de profesionales, desarrollar recursos y estrategias para responder a, estas mujeres con necesidades e implicaciones emocionales diferentes a las de los hombres.
- **Proceso de socialización:** las mujeres han sido socializadas en una mayor autonomía y un mayor control de su intimidad, lo que provoca un proceso de deterioro realizado “en la sombra” y en soledad. Por otra parte, la familia de referencia suele mostrarse más activa e intervenir con más frecuencia para evitar que las mujeres continúen en procesos de exclusión extrema.

E) FAMILIAS SIN VIVIENDA

La presencia de familias sin vivienda en la CAPV no mantiene una distribución homogénea por Territorio Histórico. Así, mientras que en Bizkaia y en Gipuzkoa las personas consultadas no detectan un aumento significativo de este perfil en los últimos años, en Álava, y más concretamente, en Vitoria-Gasteiz, el aumento de las familias sin hogar ha sido paulatino en los últimos años. En este sentido, la creación de recursos específicos para la atención de este perfil ha podido ejercer

una especie de “efecto llamada” y favorecer la concentración de familias sin hogar en este municipio.

Normalmente son familias de **origen extranjero**, la mayoría de ellas de países de Europa del Este, que vienen buscando una expectativa de vida mejor que la que tenían en su país de origen. Generalmente, son familias con un modo de vida nómada y tienden a realizar asentamientos en las afueras de las ciudades. Los primeros asentamientos que se detectaron correspondían a grupos familiares extensos y tenían un carácter itinerante sin intención de establecerse de manera permanente en la ciudad, hacían uso de los dispositivos sociales pero solo en los centros de corta estancia durante un limitado periodo de tiempo.

Una de las principales características es que son familias extensas, es decir, familias de varias generaciones y con menores a su cargo. Por tanto, en el momento en que acceden a los servicios sociales y se detecta que hay menores, se les deriva a dispositivos de alojamiento más adecuados, si existe disponibilidad. Una de las principales dificultades que presentan los grupos familiares con menores es que los dispositivos no están diseñados para atender a familias.

Su **carácter nómada** dificulta su acceso a la red normalizada de los servicios sociales. Además suelen tener dificultades para acceder al empadronamiento. Algunas de estas familias sólo permanecen una temporada en los asentamientos o en los centros municipales de acogida social, por lo que se tiende a realizar trabajo de contención (cubrir necesidades básicas) durante el tiempo que permanecen en la zona.

F) PERSONAS EN SITUACIÓN DE RIESGO Y VULNERABILIDAD POR LA PÉRDIDA DE LA VIVIENDA

Aunque no se trata específicamente de un perfil de persona sin hogar si nos atenemos a nuestra definición metodológica, nos ha parecido conveniente su inclusión en cuanto a perfil que se encuentra en una situación de riesgo real de iniciar procesos de exclusión grave tras la pérdida de la vivienda en la que residen habitualmente.

Desde los dispositivos de atención se están detectando numerosos casos de familias con graves problemas económicos, lo que les conduce a la pérdida de la vivienda. Son familias con menores, mujeres con responsabilidades familiares que carecen de suficientes recursos económicos y subsisten en empleos de economía sumergida, hombres solos que proceden de rupturas familiares y personas mayores que carecen de una red de apoyo familiar, con pensiones muy bajas y viviendo en condiciones precarias. Estas personas acceden a la red de asistencia demandando Ayudas de Emergencia Social y se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad social.

Cabe destacar que el desarrollo alcanzado en nuestra Comunidad Autónoma por la red de residencias para personas mayores ha favorecido la reducción sustancial de la presencia de personas mayores sin hogar, que hace veinte años resultaba habitual.

4.2.2. **UNA APROXIMACIÓN AL PERFIL DE PERSONAS SIN HOGAR EN LA CAPV**⁵³

Ya hemos comentado que las personas sin hogar son un grupo heterogéneo y diverso que viven en situaciones y tienen necesidades diferentes y variadas. Sin embargo, podemos identificar una serie de factores que, con mayor o menor intensidad, están presentes en cada una de ellas:

- **Factor económico:** las personas sin hogar son personas carentes de recursos económicos y que, por lo general, se encuentran sumidas en una penuria económica crónica que no se solventa solo con la cobertura de las necesidades básicas. Algunas personas, además, muestran dificultades importantes para gestionar sus recursos económicos.
- **Factor relacional:** son personas que carecen de apoyo familiar, que han roto todo contacto con su entorno más próximo. La ruptura con el vínculo social y la pérdida del sentido de pertenencia y arraigo ha propiciado carencias afectivas y relacionales y el aislamiento social al que se someten es tan extremo que les lleva a alejarse del propio entorno. Generalmente, estas carencias han sido producto de episodios traumáticos de índole personal y les ha condenado a permanecer en una soledad permanente, mermando todo contacto social.
- **Factor situacional:** la pérdida de vivienda o el déficit formativo, cultural y laboral son problemas que aparecen en los momentos iniciales y que tienden a mantenerse debido, en parte, a su modo de vida. Puede haber periodos laborales propiciados por procesos de inserción, pero suelen ser momentos puntuales. En cambio, los problemas de salud, el deterioro físico y psíquico al que se exponen diariamente va incrementándose.

Lejos de intentar establecer un perfil estadístico que pueda extrapolarse a toda la población de personas sin hogar de la CAPV queremos realizar una fotografía que describa su perfil actual, sus necesidades y las dificultades que presentan. No se pretende hacer una muestra representativa, dado que se trata de personas que fluctúan con facilidad por los recursos y presentan necesidades y dificultades muy variadas, aunque es evidente que algunas de éstas son compartidas por todas ellas.

Para obtener las características sociodemográficas básicas de las personas sin hogar en la CAPV, hemos extraído información de las memorias de los recursos de alojamiento y centros que ofrecen cobertura nocturna de corta estancia. Por dos razones:

- Porque se trata de recursos donde existe una gran movilidad y habitualmente, son el primer escalón en el periplo por los distintos dispositivos que atienden a la exclusión social grave.

⁵³ Los datos presentados son una media de los porcentajes registrados en las memorias del 2004 de los albergues en sus módulos de corta estancia, centros nocturnos y centros de incorporación social de las tres capitales vascas. Recientemente, el EUSTAT ha hecho públicos los datos de la "Encuesta sobre las personas sin hogar (EPSH 2005)" que confirman o complementan los aquí aportados.

→ Porque hemos considerado que el perfil de personas que acceden a este tipo de servicios resulta el más variado ya que, generalmente, los recursos residenciales de inserción y aquellos que cubren estancias de mayor duración suelen estar especializados en la atención a un perfil concreto de necesidades.

Los datos presentados sobre estado civil y nivel formativo se obtienen de la información recogida en los diferentes talleres que se realizan en los centros de incorporación social en la CAPV, dado que no suele ser habitual que en los recursos residenciales de corta estancia y centros nocturnos se recoja información de este tipo.

A) SEXO

El 80% de las personas usuarias de los dispositivos de corta estancia son hombres. La presencia femenina alcanza un 20%, pero como ya hemos comentado, este perfil se caracteriza por una tendencia al alza, no sólo como madres de familia sino también como mujeres solas con toxicomanías.

Aunque no podemos establecerlo como una tendencia general algunos agentes del sector señalan que entre las mujeres usuarias de los centros de corta estancia es mayor la presencia de extranjeras con graves deterioros físicos asociados a múltiples enfermedades, en mayor medida de transmisión sexual. La toxicomanía o la prostitución tienen una carga añadida de estigmatización social y sentimiento de vergüenza para ellas, por lo que suelen tardar más tiempo en solicitar ayuda y su acceso se produce, en ocasiones, en peores condiciones físicas y psicológicas.

B) EDAD

Las personas sin hogar se concentran en edades comprendidas entre los 30 y 45 años, con un porcentaje aproximado del 60%, pero destaca un aumento de personas menores de 30 años en los dispositivos de corta estancia sobre todo en el perfil de joven extranjero con una edad comprendida entre los 18 y los 25 años.

Por el contrario, las personas sin hogar mayores de 45 años tienen una débil presencia en los dispositivos de corta estancia. Generalmente, es el grupo con más deterioro físico y psíquico, ya que algunas de estas personas tienen una larga trayectoria de vida en la calle y la soledad y la falta de redes de apoyo social acrecienta aun más el deterioro personal de estas personas.

Esta menor presencia de las personas mayores de 45 años en este tipo de dispositivos se debe, en parte, a la tendencia a derivarlos hacia recursos más estables como residencias o pensiones sociales y, de esta manera, poder reducir y controlar su deterioro físico y social. Se trata de un grupo de edad con limitadas posibilidades de inserción laboral y que, a menudo, presentan carencias importantes de salud.

C) ESTADO CIVIL O CONVIVENCIAL

Es destacable que se trata principalmente de personas solas, sin apoyos, en este sentido, las soledades y rupturas de pareja resultan muy habituales. Así, aproxima-

damente el 60% de las personas usuarias de centros de incorporación social están solteras y este porcentaje se incrementa a aproximadamente el 90% si añadimos las personas que se encuentran separadas, divorciadas o viudas. Resulta significativo que un 10% de las personas usuarias de este tipo de dispositivos están casadas, pero no mantienen ningún contacto familiar aunque, en algunos casos, se están produciendo aproximaciones afectivas a las segundas generaciones en aquellas personas que han iniciado algún tipo de proceso de incorporación social.

Una de las características de las personas sin hogar es la vivencia de episodios traumáticos originados, en la mayoría de los casos, por rupturas matrimoniales o problemas familiares, lo que les ha llevado a aislarse de su entorno social.

D) NIVEL FORMATIVO Y ACTIVIDAD LABORAL

Generalmente, las personas sin hogar se caracterizan por un escaso nivel formativo que se agrava con la mayor permanencia de vida en la calle y por la situación de aislamiento social en la que viven la mayoría de ellas. En este sentido, los datos indican que la mayoría de ellas cuentan con formación primaria y presenta carencias para el desarrollo de actividades laborales. Asimismo, hay una menor presencia de personas que han realizado módulos de formación profesional.

Por último, aunque es reducido el número de personas que tienen alguna titulación de grado superior (en torno a un 10%), cada vez en mayor medida acceden a este tipo de dispositivos personas que han realizado estudios universitarios.

Aunque la mayoría de estas personas ha desarrollado alguna actividad laboral en algún momento de su vida, generalmente se caracterizan por ser personas paradas de larga duración, cuyo acceso al mercado laboral ordinario resulta cada vez más difícil.

E) PROCEDENCIA

La procedencia de las personas que acceden a los recursos es muy variada, más del 50% son inmigrantes, llegando a alcanzar porcentajes cercanos al 80% en alguno de los centros nocturnos de la CAPV. El grueso de la población extranjera se concentra en las personas procedentes de países del África Subsahariana y Magreb y de países de Europa del Este.

4.2.3. TENDENCIAS FUTURAS: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

Las previsiones de las personas expertas en la materia no son excesivamente optimistas en cuando a la evolución del fenómeno del “sinhogarismo” en nuestro entorno más cercano.

Así, la mayoría de las personas consultadas nos hablan de un fenómeno en progresión, ya que no parece que esta situación vaya a mejorar sustancialmente, por lo menos en un plazo más o menos breve de tiempo, si tenemos en cuenta las tendencias que se observan en las variables que inciden en este fenómeno, tales como la política de

vivienda, el aumento de la vulnerabilidad social y los procesos de desmembramiento familiar, entre otras.

Partiendo de los discursos de las entidades prestadoras de servicios, de quienes se encuentran en los niveles de toma de decisiones, y de las propias personas usuarias de los dispositivos de atención, hemos realizado un análisis de las oportunidades y amenazas que se identifican en el ámbito de las políticas públicas y en el entorno socioeconómico general y que se relacionan de manera, más o menos directa, con la red de atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave.

En el **ámbito de las políticas públicas**, las personas consultadas identifican que la existencia de modelos que imitar, tales como el modelo sanitario o educativo autonómico supone una oportunidad para estructurar el sistema de servicios sociales y más concretamente el sector de la atención a la exclusión social grave. Por otra parte, entre las amenazas más importantes se destacan:

- La normativa de extranjería y una política de inmigración restrictiva que impide el acceso a un contrato de trabajo en condiciones dignas a quienes entraron en situación irregular. La falta de alternativas favorece que estas personas accedan a la red de atención a la exclusión grave, cuando su necesidad se relaciona con aspectos, meramente, materiales. Por otra parte, esta situación de irregularidad administrativa limita las posibilidades de crear recursos específicos para la atención de sus necesidades.
- Política pública de vivienda de limitado alcance.
- La complejidad y lentitud de los procesos administrativos en la atención a unas necesidades que se consideran básicas y que por lo tanto, requieren de una respuesta inmediata e integral.

Las oportunidades y amenazas identificadas en el **entorno socioeconómico** general son más amplias y las presentamos de manera resumida en los cuadros 4.2 y 4.3.

CUADRO 4.2.: OPORTUNIDADES DEL ENTORNO SOCIOECONÓMICO GENERAL

1. **Universalización** de la atención médica de urgencia.

2. La existencia de la **Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social**, elevadas a rango de derecho social, evidencia una voluntad política clara por atender las necesidades de subsistencia de las personas ciudadanas de la CAPV marcando una referencia en la garantía de derechos mínimos.

3. Mayor atención de los **medios de comunicación** hacia la situación de las personas sin hogar. No obstante, esta atención se identifica como un *“arma de doble filo”* ya que, a la vez que se presenta como una oportunidad para dar a conocer la situación de las personas que viven en la exclusión más extrema, puede resultar una amenaza cuando enfatiza aquellos aspectos más negativos de esta situación y genera alarma social o, incluso, rechazo de la sociedad en general hacia estas personas y los recursos y dispositivos que las atienden. Asimismo, el lenguaje utilizado en muchas ocasiones para referirse a la situación de “sin hogar” resulta estigmatizante.

4. La existencia de una **iniciativa privada** sensible a la situación de las personas sin hogar y consolidada en la atención a sus necesidades es una oportunidad para el sector, en la medida en que lo ha dotado de recursos y proporciona respuestas más flexibles y adaptadas a los continuos cambios en las dinámicas sociales.

-
5. La realización de numerosos **investigaciones y estudios** sobre las personas sin hogar durante el presente año denota una implicación por parte de la Administración por disponer de diagnósticos precisos de la realidad, y ofrecen una oportunidad para crear comisiones y espacios donde los agentes que intervienen en la atención puedan reflexionar sobre las posibles alternativas y propuestas para la superación de las lagunas y deficiencias identificadas.

 6. El trabajo desarrollado por algunos ayuntamientos en la atención a las personas inmigrantes, con la incorporación de perfiles profesionales específicos como técnicos/as en **inmigración**.

 7. La incorporación de las **TIC** (Tecnologías de la Información y Comunicación) en el desarrollo de la labor profesional de los equipos de intervención, está favoreciendo la coordinación entre programas y servicios y proporciona herramientas útiles para el trabajo en red de las entidades implicadas en la atención a la exclusión social grave.

 8. La existencia de **referentes de buenas prácticas** en el ámbito internacional, en el estado español y en la CAPV, supone una oportunidad para adaptar algunas de estas iniciativas a cada realidad concreta.
-

CUADRO 4.3.: AMENAZAS DEL ENTORNO SOCIOECONÓMICO GENERAL

-
1. La existencia de un **modelo económico social** que en su desarrollo y avance genera desigualdades sociales.

 2. Creciente **resistencia**, por parte de la **ciudadanía**, a la apertura de dispositivos y recursos para la atención de personas sin hogar y perfiles en situación de exclusión social extrema como consecuencia, en parte, de las tendencias de comportamiento social materializadas en un incremento de la desvinculación social hacia la atención de estas necesidades. En este contexto, estas dinámicas favorecen la concepción de un modelo social en el que se acepta que ciertas personas no tengan acceso a todos los derechos.

 3. Incremento de la sensación de **inseguridad ciudadana**.

 4. Aumento de una transmisión de **valores individualistas** que dificulta la reivindicación de “derechos sociales” y una planificación solidaria en la atención a estas necesidades. La concepción, cada vez más creciente, de que cada persona es responsable de su propio bienestar y que las políticas públicas deben orientarse a prestar ayuda a quien se ayuda a sí mismo dificulta la institucionalización de la solidaridad.

 5. El progresivo **envejecimiento** de la población, entre otros fenómenos, provoca un aumento de las demandas de servicios sociales para la atención a un colectivo específico y por tanto una mayor concentración presupuestaria en detrimento de la atención a otras necesidades de grupos sociales con menor capacidad de presión.

 6. Las **dinámicas socioeconómicas** han favorecido que exista un gran número de personas que se sitúan en franjas de vulnerabilidad social y que, ante cualquier recesión económica, no puedan hacer frente a los gastos básicos de subsistencia, pudiendo incorporarse a dinámicas de exclusión extrema.

 7. Procesos de **desmembramiento social y familiar** que están favoreciendo la reducción de los apoyos familiares y sociales, provocando procesos de verdadero desarraigo y de vulnerabilidad ante situaciones de necesidad en las que, tradicionalmente, la familia y las redes naturales de apoyo realizaban una labor de contención

 8. El progresivo **aumento de la inmigración en situación administrativa irregular** y su utilización de los dispositivos de atención a la exclusión social grave provoca la saturación de los recursos de atención a las necesidades básicas, con el peligro añadido de que lo que, inicialmente, eran necesidades materiales inmediatas, acaben convirtiéndose en problemáticas y dificultades de exclusión social severa.
-

4.3. LA INCORPORACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

El objetivo que orienta la intervención con estas personas es lograr su incorporación social. Sin embargo, estos procesos e itinerarios de incorporación social no están exentos de dificultades. En ocasiones, porque la intervención no se plantea de la manera más adecuada desde los dispositivos y en otras, porque las personas no se encuentran en el momento “ideal” para realizarlos.

A continuación, abordamos estos procesos desde una doble perspectiva: por una parte, presentamos los principios y las fases que guían los procesos de intervención diseñados y desarrollados desde los equipos profesionales, por otra parte, abordaremos estos itinerarios, desde la perspectiva de la persona que los realiza. Por último, exponemos las posibilidades y limitaciones de estos procesos que han sido identificadas desde el punto de vista técnico y desde la perspectiva de quien los desarrolla, es decir, desde las personas usuarias.

4.3.1. *EL PROCESO DE INTERVENCIÓN CON LAS PERSONAS SIN HOGAR: PRINCIPIOS Y FASES*

Los procesos de intervención con personas sin hogar no siempre siguen un esquema similar, cada equipo de intervención los realiza respondiendo al modelo de atención asumido por la entidad que lidera el mismo. Sin embargo, hay una serie de **principios** que, de manera general, orientan esta intervención:

- **Autonomía:** en la intervención debe primar la autonomía y capacidad de decisión personal, evitando actuaciones paternalistas y trascendiendo la atención de tipo asistencial. La intervención tendrá el carácter tutelar imprescindible, utilizando el acompañamiento como herramienta para promover procesos de desarrollo personal.
- **Integración y normalidad:** para conectar a las personas a sus redes naturales de apoyo social y familiar, procurando su incorporación social. Igualmente, se evitará la marginación asistencial de las personas destinatarias de los servicios, insertándolas, en la medida de lo posible, en el conjunto de acciones normalizadas de todos los servicios públicos.
- **Participación en la sociedad:** fomentando la participación de las personas destinatarias de la atención en todos los ámbitos sociales y favoreciendo el establecimiento de objetivos en consenso con la persona usuaria, haciéndolas partícipes de su propio proceso de incorporación.
- **Coordinación y cooperación:** entre las diferentes administraciones y entidades que intervienen en la atención, respetando las competencias atribuidas y garantizando un uso responsable de la información.
- **Integralidad:** la intervención debe realizarse desde una perspectiva de atención integral a las necesidades de las personas, proporcionando una respuesta inmediata

a las necesidades más urgentes, sin duplicidades o vacíos y evitando las actuaciones fragmentadas.

- **Profesionalización, interdisciplinariedad y trabajo en equipo:** se debe garantizar que la atención se realice desde la profesionalización de las personas que integran los equipos de intervención. Atendiendo a la multiplicidad de causas y dimensiones que intervienen en los procesos de exclusión social grave, los equipos estarán integrados por personas que procedan de diversas disciplinas para garantizar una atención integral a las necesidades de las personas sin hogar, participando en acciones complementarias tanto en relación al diagnóstico y evaluación de necesidades como a los planes de intervención realizados por el o la profesional de referencia.
- **Atención individualizada:** adaptada a las necesidades de las personas usuarias. Las principales herramientas serán los diagnósticos y planes de intervención individualizados, teniendo en cuenta las particularidades que presente la situación de la persona atendida.

Aunque las fases en las que se estructura la intervención difieren enormemente en función de la perspectiva y del modelo de atención adoptados por los equipos de intervención, en términos generales, podemos establecer las siguientes **fases** en el proceso que los equipos de intervención realizan con las personas sin hogar: acogida, actuación y mantenimiento. En cada una de ellas se establecen las siguientes acciones y herramientas utilizadas por los equipos de intervención:

A) ACOGIDA

En esta primera fase es donde se produce la primera toma de contacto con la persona, siendo fundamental realizar una acogida tanto desde el punto de vista técnico como humano. El objetivo que orienta esta primera fase de la intervención suele tener una triple dirección:

- Establecer un diagnóstico inicial de la situación y necesidades expresadas y aquellas que se encuentran latentes e informar a la persona sobre las posibilidades que puede ofrecerle el recurso en el que se encuentra y sobre las posibles alternativas existentes.
- Realizar una cobertura inmediata de las necesidades básicas.
- Establecer un vínculo entre el o la profesional de referencia y la persona atendida.

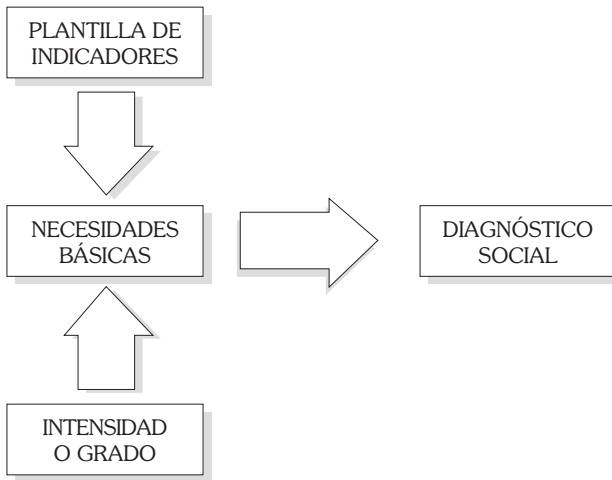
Esta fase es un momento fundamental, pero también se entiende como un proceso que trasciende a la actividad puntual de la acogida y en el que lo definitorio es establecer la relación, facilitando que la persona se sienta acogida en sus demandas y necesidades.

La herramienta profesional fundamental en esta fase del proceso de intervención es la entrevista, orientada a poder disponer de una información básica que ayude al equipo de profesionales a establecer un diagnóstico sobre la situación de la persona.

Para establecer este diagnóstico inicial y evaluación de necesidades, es necesario recoger información sobre algunos indicadores sociales de cuyo cruce obtendremos la situación de la persona y su posición con respecto a la estructura y contexto social.

Los diagnósticos, al igual que las necesidades, no son estáticos, cambian y se modifican a medida que la persona interactúa con su medio social, por lo que el diagnóstico se revisará y completará en las siguientes fases. Podemos resumir el proceso de elaboración de un diagnóstico social en el siguiente esquema:

GRÁFICO 4.4.: PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO SOCIAL



Para llegar a definir el diagnóstico, se utiliza una plantilla de indicadores sociales con el que el equipo de profesionales intenta acercarse a un conocimiento global de la situación en la que se encuentra la persona o unidad convivencial en relación a sus necesidades básicas. Estos indicadores son medidos de manera gradual, desde lo que se considera una situación adecuada hasta una muy deficitaria, para establecer la intensidad con la que se produce una determinada carencia o necesidad.

Algunos de estos indicadores sociales se relacionan con el estado de salud, las prestaciones sociales, los contactos familiares y el grado de satisfacción de los mismos, y con cualquier otro tipo de información que oriente al equipo de profesionales para realizar una evaluación sobre la situación de la persona en relación a la demanda que haya realizado.

B) ACTUACIÓN

A partir del diagnóstico social realizado se diseña un plan de actuación en función de las necesidades y situaciones deficitarias detectadas. Se trata de un plan individual que debe reflejar las expectativas de la persona con respecto a un futuro próximo y las responsabilidades de los diferentes agentes implicados: persona interesada, equipo de profesionales, redes naturales de apoyo, recursos y dispositivos.

Suele adoptar la forma de acuerdo, pacto o plan de trabajo conjunto, donde la participación de la persona tanto en la elaboración del plan como en el itinerario trazado debe ser fundamental. Asimismo, deben incluirse los dispositivos y recursos más adaptados a sus necesidades. Como elementos clave de este plan de actuación, destacamos:

- La formulación de metas y objetivos realistas y el establecimiento de las acciones a desarrollar para su consecución.
- La necesidad de tener en cuenta las diferentes áreas o dimensiones de la vida, adoptando una visión integral y global de la persona frente a las situaciones y problemas que se le plantean.

La puesta en marcha del plan implica adoptar decisiones conjuntas con la persona y establecer las derivaciones, dependiendo del itinerario marcado, a los dispositivos adecuados, a la realización de actividades o a los programas que respondan a las necesidades de la persona.

En esta fase se realizará el seguimiento del plan de actuación. Se trata de valorar conjuntamente entre la persona y el equipo de profesionales los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos y metas propuestas, de las actividades realizadas o si es necesario replantearse nuevas líneas de actuación.

En ocasiones, es difícil establecer qué estrategia de intervención aplicar, todo depende del momento de la persona y de su nivel de deterioro. En ocasiones, la línea de actuación consiste en realizar un trabajo de contención y motivación evitando perder el contacto con la persona, con el objetivo primordial de mantener el vínculo hasta que la persona decida iniciar un proceso de cambio.

C) MANTENIMIENTO

En esta última fase del proceso el equipo de intervención proporciona apoyos, asesoramiento u orientación de manera puntual, estableciéndose como referente para realizar el seguimiento y valorar la evolución de la persona que ha finalizado su proceso de incorporación e inicia procesos de transición a la vida autónoma. En todo momento, se debe mantener la coordinación con otros recursos o actividades en los que la persona esté participando. Esta fase resulta la más crítica ya que suele ser aquella en la que se concentran la mayoría de los procesos de involución.

4.3.2. LOS ITINERARIOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Si seguimos el modelo planteado por Robert Castel⁵⁴, la exclusión de las personas sin hogar se caracteriza por ser una situación de carencia, dependencia y desarraigo y por lo tanto, supone la ruptura con los tres vectores sociales que definen nuestra situación

⁵⁴ Castel, R. "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en "Marginación y Exclusión", Endymion, Madrid 1992.

con respecto a los niveles de integración o exclusión.

Estas tres zonas sociales definidas por Castel no son “zonas-estanco”, sus fronteras son difusas, no siendo muy difícil deslizarse desde situaciones de vulnerabilidad hacia zonas de exclusión. La permanencia en niveles de integración adecuados dependerá de la fortaleza que presenten las zonas en cuestión y del tiempo que dure la situación de debilidad de alguna de ellas, cuadro 4.4.

CUADRO 4.4.: LAS ZONAS SOCIALES

	ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE EXCLUSIÓN
ECONOMÍA	Estabilidad en el ingreso	Precariedad	Economía de supervivencia
RELACIONES	Sólidas exogámicas	Sólidas endogámicas	Frágiles endogámicas
SENTIDO VITAL	Fuertes asentadas	Débiles inestables	Insignificancia

FUENTE: Castel, R. “La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales”, en “Marginación y Exclusión”, Endymion, Madrid 1992.

Los factores que definen la exclusión extrema serían: la carencia, la desvinculación y la pérdida de sentido vital. Por lo tanto, el proceso de incorporación social con personas en situación de exclusión grave debe incidir sobre estos tres aspectos. Siguiendo a Esperanza Linares⁵⁵, los objetivos a alcanzar con este tipo de procesos deben ser:

- **protección frente a carencia:** acceso y ejercicio de los derechos sociales;
- **promoción frente a dependencia:** alcanzar la máxima autonomía posible;
- **participación frente a desvinculación:** recuperar redes sociales.

La consecución de este triple objetivo supone trabajar con tres objetivos:

- con la Administración: como garante de los derechos sociales;
- con la persona: para ayudarle a recuperar su autonomía;
- con la sociedad: para garantizar la participación.

La labor del equipo profesional debe ser la de acompañar a la persona en su itinerario, proporcionando los instrumentos y herramientas que necesita para su proceso, siendo fundamental respetar los ritmos personales y los momentos vitales en los que se encuentra la persona que va a iniciar un proceso de incorporación social. Este itinerario debe ser, además, personalizado e individualizado, dado que personales y variadas son las causas que llevan a una situación de exclusión extrema.

⁵⁵ Linares, E. “Personas sin hogar: de la exclusión a la inserción”, en Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS de Madrid “Trabajo Social y Personas sin Hogar”. En revista “Trabajo Social Hoy”, monográfico segundo semestre, 2001. Págs. 53-62.

En este sentido, Esperanza Linares establece las fases, objetivos prioritarios, recursos y dispositivos necesarios para el desarrollo de estos itinerarios de incorporación social. Estas fases siguen un cierto orden lógico pero no deben entenderse como un proceso lineal en sentido estricto, cuadro 4.5.

CUADRO 4.5.: FASES, OBJETIVOS Y RECURSOS NECESARIOS EN LOS ITINERARIOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL CON PERSONAS SIN HOGAR

FASE	OBJETIVO PRIORITARIO	RECURSOS
1.Toma de contacto	Creación de vínculo	-Servicios de acogida -Centros de emergencia -Trabajo de calle -Centros de baja exigencia -Comedores -Servicios de higiene (ducha, lavadora, ropero)
2.Recuperación personal	Restablecer marcos de referencia (físicos, psicológicos, afectivos, legales, de convivencia, etc.)	-Centros de acogida temporal -Centros de día -Talleres ocupacionales no dirigidos a la producción
3.Capacitación/Formación	Alcanzar habilidades, hábitos y conocimientos	-Centros de Inserción -Talleres profesionales -Otros recursos sociales (INEM, sindicatos, etc.)
4.Inserción económica	Conseguir una actividad remunerada y estable o pensión	-Talleres laborales productivos -Empresas de inserción -Actividades de utilidad social -Orientación para el empleo
5.Vida autónoma	Desarrollar una vida independiente	-Pisos tutelados
6.Reducción de daño	Mejorar y dignificar la calidad de vida	-Centros de baja exigencia -Viviendas tuteladas

FUENTE: Linares, E. "Personas sin hogar: de la exclusión a la inserción", en Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS de Madrid "Trabajo Social y Personas sin Hogar". En revista "Trabajo Social Hoy", monográfico segundo semestre, 2001. Págs. 53-62.

La sexta fase se contempla para aquellas personas que por sus niveles de deterioro, sus escasas posibilidades de inserción laboral o desarrollo de una vida autónoma, o por el momento vital en el que se encuentran no van a iniciar procesos o itinerarios de incorporación social. En este caso los objetivos se relacionan con la mejora de la calidad de vida y la reducción del sufrimiento y la de ofrecer espacios intermedios para que aquellas personas que han cumplido entre 45 y 50 años puedan residir de una manera estable hasta que puedan acceder a la red de recursos residenciales para personas mayores de 65 años.

Como es obvio, para realizar el itinerario completo no es necesario utilizar todos los recursos y dispositivos que se enumeran en este cuadro. Simplemente se trata de abordar la complejidad de estos itinerarios desde la complementariedad de los servicios y recursos que pudieran necesitarse en función de las particularidades que presente la persona con la que se esté realizando el proceso.

4.3.3. **POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN CON PERSONAS SIN HOGAR**

Los procesos e itinerarios de incorporación social no pueden entenderse desde una perspectiva lineal rigurosa, empezando en una fase y terminando en otra, o como un proceso que camina siempre de forma ascendente. Su interpretación se relaciona con la de un proceso circular o en espiral, en el cual se producen continuas entradas y salidas de las diferentes fases y se suceden los procesos de involución.

Por lo tanto, la intervención con personas sin hogar, se puede plantear desde una concepción de **proceso circular** en cuatro fases: vinculación, motivación, proyecto educativo y mantenimiento.

La cuestión estriba en las razones por las que se producen los procesos de involución. Es decir, desde la Administración y las entidades privadas se crean recursos y dispositivos para cubrir necesidades básicas y para posibilitar que las personas inicien procesos de incorporación social. Una vez cubierta la necesidad material, muchas de estas personas no continúan avanzando en dichos procesos, quizás porque no se trabajan aspectos relacionados con los otros dos factores que hemos definido como parte de la exclusión y, por tanto, son un objetivo de la intervención: la persona y la sociedad.

En este sentido, las personas consultadas coinciden en señalar que el punto de inicio de los procesos de incorporación social depende en mayor medida de la propia **persona**, de su auto-percepción, de su autoestima. Así, aunque la relación con la o el profesional y el vínculo afectivo son importantes, si no se trabajan los aspectos relacionados con la autoestima, los procesos no se materializan.

Por otra parte, no se generan espacios de comprensión, de escucha, posibilidades para que las personas puedan expresar su “rabia interior” por la situación en la que se encuentran. Podemos resumir esta idea en las propias palabras de una de las personas consultadas: *“Cuando trabajas con personas en situación de exclusión social grave resulta más adecuado no plantear objetivos de inserción, es necesario realizar un trabajo de motivación inicial antes de emplear mayores exigencias ya que, en ocasiones, estos niveles de exigencia excluyen. Es necesario hacer frente a los vínculos, al arraigo como punto de arranque a la intervención”*.

Una de las principales dificultades que señalan los equipos de profesionales en la intervención con personas sin hogar es la “desesperanza” que se genera en las y los usuarios cuando se logra iniciar un proceso de cambio y sobreviene el fracaso, reforzándose, una vez más, el sentimiento de desarraigo: *“Es un fracaso más en una historia de fracasos. En muchos momentos se proyecta un principio de eficacismo dentro del propio dispositivo, un síndrome de éxito, y la vuelta tras el fracaso se vuelve difícil precisamente por eso”*.

Desde una mentalidad educacional se plantean inmediatamente objetivos e intervenciones. En algunos dispositivos, el acceso está supeditado al inicio de procesos de deshabitación o de incorporación social. Sin embargo, parece evidente que tienen que

ser las propias personas usuarias las que deben iniciar ese proceso y no el dispositivo o equipo de profesionales exigirlo.

De manera que el **acento** hay que ponerlo al inicio de todo proceso, favoreciendo la **creación de vínculos con la persona**, sin establecer inmediatamente metas u objetivos a cumplir sin haber realizado un trabajo previo de motivación, antes de plantear mayores exigencias que puedan hacer abandonar el proceso. Por tanto, es importante que la persona identifique el dispositivo como un punto de arraigo, de vinculación, como un lugar al que pertenece y al que puede volver tras haber sufrido una recaída en su proceso. En cualquier caso, es fundamental hacer **partícipe a la persona de su propio proceso**, tanto del diseño de los itinerarios a seguir como de la evaluación del mismo.

Por otra parte, las personas consultadas han detectado que en muchas ocasiones, sobre todo en los niveles de exigencia más bajos, no se trabajan las expectativas de la persona con respecto al recurso o dispositivo en el que se encuentra. Es decir, en ocasiones, hay personas que vienen derivadas hacia algunos dispositivos sin ningún tipo de motivación ni expectativa: *“¿De dónde proviene el fallo?, ¿por qué no se han trabajado las expectativas con respecto al recurso o se le ha informado de las posibilidades que ofrece el lugar al que se le envía?”* En ocasiones, no se conoce, ni se trabaja con las personas que están en un determinado recurso y las y los profesionales que realizan la derivación no conocen las posibilidades que ofrece el recurso hacia el que han realizado la derivación.

Desde una perspectiva más social, hay que tener en cuenta que la clave de la inclusión, lo que verdaderamente acaba incorporando, es el espacio convivencial y si este espacio no forma parte de la red de atención el fracaso sobreviene en la etapa final del itinerario, ya que a todo el esfuerzo individual le falta la parte más humana, es decir, el **ámbito relacional**. Las personas consultadas manifiestan que este espacio convivencial debe integrarse, no como una estructura intermedia, sino como un programa en todos los dispositivos que atienden a la exclusión social grave.

En este sentido, una de las grandes dificultades de los procesos de transición suele ser que la entidad que lidera el proceso se convierte en la única referencia para la persona. Así, aunque ésta consiga superar los procesos del itinerario y gestionar una vida autónoma, tiene graves dificultades para crear un espacio de convivencia propio, dado que las relaciones que se establecen entre las personas sin hogar son endogámicas y muy vulnerables.

Por tanto, no podemos obviar la responsabilidad social en los procesos de incorporación que inician las personas sin hogar. En palabras de una de las personas consultadas: *“La mayoría de los procesos fracasan porque la sociedad no es capaz de generar más alternativas, más caminos para recorrer, y no es capaz de encajar a estas personas en sus propias estructuras”*. Por otra parte, existe un perfil de personas sin hogar con las que, por lo menos por el momento, no podemos hablar de procesos de incorporación social y donde el planteamiento debe centrarse en un proceso de acercamiento y empatía de la sociedad hacia la persona que se encuentra en situación de extrema exclusión.

También existen dificultades asociadas a los propios **recursos** y al **planteamiento de la intervención**. En este sentido, la empatía y acercamiento hacia la situación de las personas sin hogar de la que hablábamos debe realizarse también desde los propios dispositivos de atención. La sistematización de los recursos, la inclusión de la calidad son aspectos altamente valorados por las personas consultadas. Sin embargo, en ocasiones, alejan a los recursos de la realidad de la exclusión grave: *“Porque si no se acepta que se tiene que cargar con una parte de la vulnerabilidad de estas personas, si se deja que ellas carguen con todo solas, los procesos están condenados a un fracaso doloroso”*.

En este sentido, manteniendo los límites de la profesionalidad, se hace necesario compartir la responsabilidad en el éxito o fracaso de los procesos: *“Lo que no puede ser es que estas personas sean cada vez más vulnerables y nuestros recursos, cada vez, más blindados”*. Esta perspectiva implica admitir que la atención personalizada obligue a que las consideraciones tengan que ser menos rígidas, es decir, que el reglamento de régimen interno tenga que ser más flexible, que el decálogo profesional, en algún momento, se ponga en cuestión, en definitiva, que los recursos puedan adaptarse.

Por otra parte, es necesario flexibilizar la intervención y el trabajo comunitario del equipo técnico y debe existir un principio de “bonificación”, de identificación del elemento que vincula a la persona usuaria en un momento concreto para iniciar procesos de cambio. Esta metodología permitiría iniciar procesos diferentes a los establecidos, “procesos a la carta”. Además, se señala que es fundamental “abrir los espacios”, garantizar que todas las personas puedan acceder a alguno de los dispositivos de la red, porque si se generan estructuras cerradas siempre existirán personas que se sitúen fuera de la cobertura de atención.

En otro orden de cosas, algunas de las personas consultadas manifiestan que la decisión de las diputaciones forales de resolver negativamente la concesión de la Renta Básica a aquellas personas que se encuentran viviendo en recursos residenciales de inserción, puede resultar un elemento desincentivador para el inicio de procesos de cambio. No obstante, no existe un consenso sobre esta idea. Así, algunas personas consideran que resulta lógica esta resolución si entendemos que la Renta Básica es una prestación para la cobertura de necesidades básicas y si estas necesidades ya se encuentran cubiertas desde un recurso residencial, no parece coherente la concesión de este tipo de prestaciones.

Por último, en algunas cuestiones no ha existido el consenso y quedan sin resolver: ¿Hasta que punto estas personas participan de los procesos de incorporación social? ¿Los procesos de incorporación se producen porque las personas sienten la necesidad o quizás porque la sociedad tiene que proporcionar una respuesta a la exclusión? ¿Dónde están los límites de los recursos y los servicios de atención? ¿Hasta dónde los recursos y servicios que realizan las derivaciones tienen capacidad para trabajar las expectativas y la motivación de las personas en situación de exclusión social grave? ¿Cuánto tiempo es necesario para realizar un proceso de incorporación?

4.4. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES IDEAS

1. Entendemos por **exclusión grave** el proceso en el que están inmersas las personas con necesidades más acuciantes dentro del conjunto de personas en situación de exclusión social.
2. Desde nuestro enfoque teórico, entendemos que la exclusión grave responde a las siguientes **características**:
 - es un concepto y una respuesta social. Por tanto, si hay personas en situación de exclusión es porque hay sociedades excluyentes;
 - está ligado al concepto de ciudadanía;
 - tiene diferentes grados;
 - es un proceso y, como todo proceso, tiene carácter dinámico;
 - es multifactorial y multidimensional.
3. Si bien no estamos ante un conjunto de personas homogéneo, podemos destacar los **aspectos** que, de manera más intensa, los identifica como personas en situación de exclusión social grave:
 - Son personas sin techo, es decir, sin alojamiento estable ni vivienda en la que residir.
 - Son personas sin recursos económicos o con dificultades para gestionarlos adecuadamente y con estrategias de economía de subsistencia.
 - Pero, sobre todo, son personas sin hogar, ya que no mantienen relaciones familiares y viven en una situación de total desarraigo social y familiar, sin apoyos personales ni sociales, que viven al margen de la sociedad y de sus dinámicas, ante las que son más vulnerables que el resto de la ciudadanía.
4. Se ha evidenciado un **cambio en el perfil** de persona sin hogar:
 - Hasta fechas recientes se manejaba un modelo “típico” de persona sin hogar que la identificaba con el perfil de hombre solitario, de edad intermedia, desaliñado, hosco y huraño, que se desplazaba de un lugar a otro con sus pertenencias y que tenía signos evidentes de trastorno psicológico.
 - En la actualidad, el concepto de persona sin hogar se adscribe a ámbitos principalmente urbanos, propios de sociedades industrializadas, y a diferencia del perfil de transeúnte, las personas sin hogar viven de manera estable en nuestras calles.
5. Se ha detectado un incremento sustancial de **nuevos perfiles emergentes** en la exclusión:
 - Población inmigrante: aunque, inicialmente, no responden al perfil de persona sin hogar, acaban accediendo a la red de dispositivos que atienden a la exclusión grave por la imposibilidad de utilizar recursos normalizados. En este sentido, aproximadamente el 50% de las personas atendidas en los dispositivos para personas sin hogar en la CAPV son inmigrantes.

- Personas, cada vez, más jóvenes. En algunos recursos de alojamiento de corta estancia y centros nocturnos, la presencia de personas menores de 30 años ronda el 60%.
- Prevalencia de personas con enfermedad mental y consumos activos.
- Mujeres: en los recursos que ofrecen cobertura de alojamiento en la CAPV llegan a representar el 20%. Su presencia es más notoria en recursos de media y alta exigencia.
- Familias sin hogar.
- Personas con graves problemas de vivienda.

6. Respecto al **perfil básico de las personas sin hogar en la CAPV** a su paso por la red de atención podemos destacar que:

- se trata mayoritariamente de hombres;
- con edades comprendidas entre los 30 y los 45 años;
- se trata de personas fundamentalmente solas: aproximadamente el 90% de estas personas están solteras, separadas, divorciadas o viudas;
- generalmente se caracterizan por un bajo nivel formativo, aunque se detecta un aumento de las personas sin hogar con titulación universitaria;
- la mayoría han desarrollado alguna actividad laboral de manera puntual, pero se caracterizan por ser personas paradas de larga duración;
- más del 50% de las personas usuarias son extranjeras.

7. Es un **fenómeno en progresión**, dada la evolución de variables como, entre otras: la política de vivienda, el aumento de la vulnerabilidad social o los procesos de desmembramiento familiar.

8. Los **principios** generales que orientan la intervención con personas sin hogar son:

- autodeterminación y autonomía;
- integración y normalidad;
- participación en la sociedad;
- coordinación y cooperación;
- integralidad;
- profesionalización, interdisciplinariedad y trabajo en equipo;
- atención individualizada.

9. Las **fases** en las que se estructura la atención son variadas y dependen de los modelos de intervención adoptados por las entidades que lideran el proceso. Sin embargo, en términos generales podemos establecer tres fases: acogida, actuación y mantenimiento.

10. Para que los procesos de incorporación social tengan éxito, es necesario incidir sobre los **tres factores** que caracterizan a la exclusión social grave: carencia, dependencia y desarraigo. Por lo tanto hablamos de un triple objetivo:

- protección frente a carencia: acceso y ejercicio de los derechos sociales;

- promoción frente a dependencia: alcanzar la máxima autonomía posible;
- participación frente a desvinculación: recuperar redes sociales.

11. En términos generales, se establecen seis pasos en los **itinerarios de incorporación social** con personas sin hogar:

- toma de contacto;
- recuperación personal;
- capacitación-formación;
- inserción económica;
- vida autónoma;
- reducción de daño.

12. Los procesos de incorporación social no pueden entenderse en sentido lineal estricto o como un proceso que camina siempre de forma ascendente. Su interpretación debe ser la de un **proceso circular** o en espiral, en el cual se producen continuas entradas y salidas de las diferentes fases y se suceden los procesos de involución.

13. En muchas ocasiones, la intervención se orienta a la satisfacción de la necesidad básica inmediata y se obvia el trabajo con los otros dos factores que definen el éxito de la intervención, esto es, la persona en su conjunto y la sociedad.

**LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES
DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN
SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL
GRAVE EN LA CAPV**

5. LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL GRAVE EN LA CAPV

La atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión en la CAPV ha adquirido una dimensión importante en nuestra comunidad, tanto en el número de servicios y recursos existentes como en la complejidad y variedad de las situaciones atendidas.

En este sentido, la respuesta a estas necesidades las abordamos desde los diferentes ámbitos que intervienen en la misma: las instituciones públicas, las entidades privadas y la propia ciudadanía.

En primer lugar, analizamos las principales características que definen la respuesta proporcionada desde cada uno de los agentes que intervienen, en segundo lugar, realizamos un diagnóstico del sistema de atención a las necesidades básicas de las personas sin hogar en la CAPV. Por último, nos centramos en los procesos e itinerarios de incorporación social realizados por las personas sin hogar.

5.1. LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

El análisis de la respuesta social a estas personas debe realizarse desde una concepción integral de la misma. Por tanto, entendemos que en éste se incluyen la respuesta de las instituciones públicas, como garantes del acceso a los derechos sociales, la respuesta de las entidades sociales, como agentes que gestionan de forma operativa los recursos y servicios, y la de la propia ciudadanía.

5.1.1. LA RESPUESTA DESDE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En muchas de las situaciones de precariedad o vulnerabilidad social, la intervención pública es inexistente porque las necesidades quedan cubiertas por la **red informal de apoyo**. Sin embargo, hay personas que, además de vivir en situaciones muy precarias, no disponen de esa red de apoyo social de manera efectiva, porque sus relaciones sociofamiliares no existen, están muy deterioradas o son muy conflictivas. En estos casos la intervención pública es indispensable, es una responsabilidad social de la Administración.

Tradicionalmente, la atención al colectivo de personas sin hogar y en situación de exclusión grave ha venido caracterizada por la cobertura de las necesidades más básicas, tales como alojamiento, alimentación, etc. Sin embargo, en los últimos tiempos la atención a las personas sin hogar ha alcanzado un volumen y grado de complejidad que se hace evidente, tal y como ha sido destacado por el informe de Cáritas⁵⁶ del año 2000 sobre las personas sin hogar: *“En los últimos años los centros de atención se han diversificado de manera notable. Más allá del albergue, el comedor y el ropero, que eran los dispositivos clásicos, han surgido otro tipo de servicios y en la actualidad la red presenta un panorama bastante más variopinto.”*

Además, tal y como hemos señalado a lo largo de estas páginas, ya no se trata de una atención a un único tipo de personas, como era el caso de los tradicionales transeúntes. La realidad nos muestra una fotografía bien diferente, tanto en la **diversidad de recursos**, programas y servicios disponibles, como en cuanto al número de personas atendidas o incluso por la diversidad de **perfiles** a los que responden las personas que son objeto de esta atención.

Existe un consenso generalizado en señalar que la **misión** de la red de dispositivos que atiende a las personas sin hogar debe ser la de cubrir y atender sus necesidades entendidas como un derecho y que, por lo tanto, este modelo de atención debe ser público y estar liderado por la Administración.

Sin embargo, llegar a estas necesidades no resulta fácil para las instituciones públicas, en ocasiones por los trámites administrativos y por la burocracia que suele envolver la atención y, en otras ocasiones, debido a que este colectivo no accede por cauces normalizados a la red de atención generalista.

Otra de las dificultades en la atención está relacionada con la manera de responder a la multiplicidad de necesidades que presentan. Cada recurso tiene definidas sus competencias en función de unas características muy concretas del colectivo que atiende, en consecuencia, la dificultad surge con esas personas que, lejos de identificarse por una característica destacada, presentan diferentes y múltiples necesidades de atención.

Asimismo, los diferentes **repartos competenciales** que se suceden en las administraciones públicas que toman parte en la atención a personas sin hogar y en situación de exclusión grave, tales como Gobierno Vasco, diputaciones forales, mancomunidades y ayuntamientos y las relaciones, a menudo complicadas, que se establecen con la iniciativa privada dificultan en gran medida dicha atención, lo que se traduce en una atención parcial y no siempre coordinada.

En este caso las entidades y agentes sociales no institucionales pueden resultar más flexibles para realizar las adaptaciones oportunas y pueden percibirse, también, como un recurso más cercano a la realidad que viven estas personas. Por todo ello, el papel que juegan estas entidades es clave al analizar la respuesta social proporcionada a estas

⁵⁶ Cabrera, P.J “La acción social con personas “sin hogar” en España”. Ed. Cáritas Española, Madrid 2000. Pág. 192.

personas. No obstante, son las instituciones públicas quienes deben liderar el proceso de atención, como garantes del acceso a los derechos civiles, políticos y sociales de toda la ciudadanía.

5.1.2. LA RESPUESTA DE LAS ENTIDADES PRIVADAS

En los últimos años, la atención se ha diversificado, quizás, por la diferenciación de perfiles de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave que han ido accediendo a la red de atención.

Esta diversificación de recursos y servicios de atención a las situaciones de exclusión más graves ha venido impulsada, fundamentalmente, por los agentes sociales, es decir, por la puesta en marcha de intervenciones que incluyen procesos de incorporación social con aquellas personas que “parece” que puedan lograr un mayor índice de autonomía. La mayoría de estos programas se relacionan con el inicio de tratamientos para la superación de adicciones o algún tipo de problema psicológico.

Además, la intervención de los agentes sociales ha promovido una mayor sensibilidad social y ha legitimado el desarrollo de medidas y la dotación económica para los proyectos de atención a personas sin hogar y en situación de exclusión grave.

Estos agentes sociales han sabido llegar a un perfil de personas que no accede a los servicios normalizados y configurarse en dispositivo de entrada a la red de atención pública debido, en gran medida, al dinamismo, flexibilidad y capacidad de innovación de estos agentes sociales en su intervención.

El volumen y la diversificación de recursos, servicios y/o programas en la actualidad en la CAPV hacen necesario un diagnóstico y evaluación de su cobertura de atención, como paso previo a una planificación estratégica del sector dirigida a la mejora de la atención que se presta y a la optimización de recursos. Este informe espera contribuir a todo ello.

5.1.3. LA RESPUESTA DE LA CIUDADANÍA

La inclusión de esta perspectiva nos parece interesante en la medida en que es la respuesta de una parte de la ciudadanía, la no excluida, a otra parte, la excluida; la respuesta desde la propia base de la sociedad.

Hablando de situaciones de ausencia de bienestar, incluso de pobreza en general, podemos afirmar, sin mucho margen de error, que nuestra sociedad responde desde diferentes redes informales de apoyo, principalmente la familia y los círculos de amistad y vecindario cercanos: hijas e hijos que no pueden independizarse y continúan en el hogar de origen o personas mayores en situación económica precaria son algunos ejemplos.

En cuanto al derecho de estas personas a recibir atención fuera de esa red informal, desde la propia sociedad, como ciudadanas y ciudadanos, creemos que el consenso

es mayoritario; pero, ¿qué ocurre con la respuesta del resto de la sociedad, de las personas y grupos sociales que no son las instituciones ni las entidades sociales?, ¿qué define su actitud y su respuesta, nuestra actitud y nuestra respuesta? Porque todas y todos somos parte de la sociedad y tenemos responsabilidad en lo que denominamos la “respuesta social”.

Esta respuesta puede ir desde la plena aceptación de la convivencia diaria con los recursos destinados a estas personas, tales como salas de atención directa, hasta la total oposición a los mismos.

Al planificar su ubicación, se tiende a trasladar este tipo de dispositivos a zonas más periféricas o a situarlos en poblaciones pequeñas, cuya elección no se realiza al azar, sino que tras la realización de estudios por la Administración o por la entidad gestora del propio recurso se han considerado como las zonas más adecuadas para alojar este tipo de dispositivos, aunque esta opinión no siempre coincide con la de la ciudadanía.

El rechazo de la ciudadanía a la ubicación de recursos de atención directa suele responder a varios factores, entre los que se encuentran:

- tipología del recurso;
- ubicación del recurso;
- existencia de más recursos, dirigidos a poblaciones muy concretas, en la zona;
- el desarrollo de un trabajo previo con la comunidad;
- el poder de convocatoria de los movimientos vecinales;
- el interés político en apoyar la ubicación del dispositivo;
- el tratamiento de los medios de comunicación;
- la información que disponga la ciudadanía y su nivel de sensibilidad hacia el tema;
- la sensación de discriminación frente a otras zonas residenciales;
- el miedo e inseguridad por la presencia de personas ajenas a la comunidad.

En este sentido, y en los últimos años, ha cobrado fuerza una forma de acción colectiva denominada “síndrome NIMBY”⁵⁷ que surgió en la década de los ochenta en Estados Unidos. Inicialmente estuvo vinculado a la oposición comunitaria a proyectos medioambientales, sin embargo, con el tiempo se ha extendido al ámbito de la atención social y a otras situaciones en torno a personas en procesos de exclusión social. No se trata de un fenómeno nuevo, aunque ha sido en las últimas décadas cuando ha adquirido un gran protagonismo.

El **síndrome NIMBY** va en aumento y está directamente relacionado, según algunos autores, con la expansión social y espacial de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave y de las personas portadoras de VIH-SIDA. Por lo tanto, cada vez, son

⁵⁷ NIMBY: siglas de la expresión Not In My Back Yard, literalmente “No en mi patio trasero”. Esta expresión se refiere al rechazo social que las y los ciudadanos generamos ante ciertos recursos cuando se prestan dentro de nuestros espacios sociales cotidianos, cuando tenemos que convivir con ellos y con las personas a los que van dirigidos.

más las comunidades que descubren los instrumentos para oponerse a los servicios sociales que generan controversia. Parece que este fenómeno está abocado a ser cada vez más frecuente entre nosotros y nosotras.

Algunos factores determinantes en el fenómeno han sido descritos por Jokin Alberdi, Alberto de la Peña y Pedro Ibarra en un artículo sobre el caso Hontza⁵⁸ publicado en la revista INGURUAK. Estos factores son los siguientes:

- cultura abstencionista en términos de participación social;
- progresiva desconfianza hacia lo político;
- dejación por parte de la clase política de los problemas locales a favor de las políticas de alto nivel y con puntos de referencia alejados de la problemática cotidiana.

En el ámbito específico de los servicios sociales, estos mismos autores señalan que *“las tendencias recientes, caracterizadas por una fuerte delegación de responsabilidades del Estado a favor de organizaciones pertenecientes al denominado Tercer Sector, pueden suponer un factor añadido para la vigencia de los NIMBYs: el hecho de que sea una ONG, y no las propias instituciones, la que en un momento dado protagonice el funcionamiento de una infraestructura conflictiva, probablemente no contribuya a que la comunidad que haya de convivir con ella la perciba como sujeta al interés general”*.

Algunas de las propuestas para la superación de este tipo de fenómenos pasan por realizar labores de sensibilización y concienciación de la sociedad en general y por arbitrar fórmulas de negociación con la comunidad para la ubicación de dispositivos de este tipo.

Existe consenso al considerar que la incorporación de las personas sin hogar requiere, además de proyectos que utilicen al máximo recursos normalizados, de **medidas de concienciación y de sensibilización** hacia la situación de las personas sin hogar, acción que le compete a toda la sociedad, en general. El objetivo es lograr que se genere cierta empatía hacia necesidades específicas, igual que se ha conseguido con las personas con discapacidad o con las personas mayores.

Sin embargo, no existe consenso sobre quién debiera ser el ejecutor de este tipo de medidas ¿A quién le corresponde la sensibilización de la sociedad? ¿A quién corresponde informar de los diferentes tipos de recursos existentes en la red y la labor que realizan? En este sentido, se identifican dos posturas al respecto:

- Que la labor de sensibilización e información sea desarrollada por las entidades prestadoras de servicios y, sobre todo, por aquellas encargadas de la gestión del recurso concreto.

⁵⁸ Alberdi, J.; de la Peña, A.; e Ibarra, P. “Una reflexión sobre la acción colectiva NIMBY: el caso Hontza”. En Ingururak, nº33, septiembre 2002. Pág. 59.

→ Que sea la propia Administración Pública para que la sociedad visibilice el respaldo de las instituciones públicas y lo asuma como un recurso público, con lo que esto implica de utilidad y labor social.

Otra cuestión a considerar es que, socialmente, las personas sin hogar no son personas que se puedan convertir en un grupo de presión, como puede ocurrir con otros colectivos socioeconómicamente más fuertes, las personas con discapacidad o las personas mayores, ni tan siquiera, tienen derecho a voto como pasa con las personas extranjeras. Y en este sentido, les corresponde a las entidades y a las instituciones públicas convertirse en la propia voz de estas personas ya que ellas mismas, por sus diferentes situaciones, por su estatus, no tienen capacidad para reivindicar sus propios derechos.

En cuanto a la respuesta social en función del perfil de persona sin hogar anteriormente mencionado, a pesar de existir casos de recursos integrados en la comunidad de manera satisfactoria, se observa que, quizás, las personas toxicómanas y las personas extranjeras sean los colectivos que más rechazo reciben por parte de la sociedad, por un lado, ya que su presencia no es considerada como “la más adecuada en las zonas residenciales”, y por otro lado, por ese sentimiento de miedo y de inseguridad que producen estos colectivos específicos, generalmente asociados por la sociedad a las mafias, violencia callejera, vandalismo y robos. Existen, en este sentido, diferentes experiencias, bien recientes entre nosotros y nosotras.

Así, por ejemplo en **Álava**, el Instituto Foral de Bienestar Social ha desarrollado un proyecto para ubicar un centro de acogida para menores extranjeros desprotegidos en el término municipal de Nanclares de Oca, pero el proyecto no se ha materializado debido a la respuesta negativa por parte de los vecinos respaldada por el propio consistorio.

Entre los motivos aducidos se señala que el municipio ya cuenta en sus alrededores con un centro penitenciario, una fábrica de explosivos y un parque eólico, y por la escasa información que ha aportado la Diputación Foral de Álava con respecto al proyecto de trasladar el centro de acogida a menores extranjeros fuera de la capital.

En **Bizkaia**, el centro Hontza, ubicado en Bilbao desde el 2001, sufrió serias dificultades para su puesta en marcha. El centro Hontza es un centro de baja exigencia de normas para personas toxicómanas y sin hogar, y surgió como una iniciativa de carácter asistencial para dignificar las condiciones de vida de estas personas. El centro se ubicó, inicialmente, en el barrio de Zamakola.

Con frecuencia la Institución del Ararteko ha intervenido en estos conflictos. Así, por ejemplo, en el caso de Hontza, a raíz de la queja presentada por la Comunidad de propietarios/as de Zamakola, a la solicitud de intervención de Cáritas-Bizkaia y a la preocupación transmitida por la Coordinadora de Grupos por la rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. En el primer caso, se destacaban los problemas y perjuicios que, a juicio del vecindario, traería para la zona la apertura del centro, pidiendo su cierre. En los otros, la mediación de la Institución para que el centro pudiera desarrollar su labor en condiciones de normalidad.

La postura del Ararteko había sido, en todo momento y con anterioridad a la queja planteada por la comunidad de propietarios/as, la de defender la necesidad de estos

servicios e impulsar su creación. Además, existía una proposición no de ley en este sentido, aprobada por el Parlamento Vasco el 28 de marzo de 2000.

Las intervenciones se concretaron en varias reuniones con responsables municipales, escritos informativos al vecindario, Cáritas y Coordinadora de Grupos por la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala, visitas a las instalaciones del centro, presencia en alguna de las reuniones de búsqueda de acercamiento de posturas, gestiones respecto a las actuaciones policiales, así como un conjunto de recomendaciones formales al Ayuntamiento de Bilbao relacionadas con la licencia de apertura del centro, entre otras.

Tras muchas gestiones, e incluso modificaciones sustanciales en el proyecto inicial, pudo reanudar su servicio, aunque nunca en condiciones de normalidad hasta su traslado a otro lugar.

En **Gipuzkoa**, algunos de los recursos ubicados en su capital, como el comedor social de Cáritas o el local habilitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la Norma de Frío,⁵⁹ han necesitado de la presencia policial ante situaciones violentas que han surgido a las puertas de los recursos. De tal manera que los grupos vecinales han manifestado quejas y un malestar social por la ubicación de estos dispositivos en los centros urbanos, cuya presencia se percibe como una amenaza a la seguridad ciudadana.

5.2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR EN LA CAPV

Tal y como ya hemos señalado, la atención a personas sin hogar se ha caracterizado, tradicionalmente, por la cobertura a las **necesidades más básicas**, esto es, aquellas relacionadas con el alojamiento y la comida. Sin embargo, en los últimos años, han crecido de forma significativa aquellos recursos, programas y servicios que trabajan aspectos relacionados con la incorporación social de quienes han iniciado itinerarios de inserción tanto social como laboral.

En el aumento del volumen y grado de **complejidad** alcanzado por el entramado de **dispositivos** inciden varios aspectos. Por una parte, hay que destacar que en estas dos últimas décadas, la estructura de la sociedad se ha visto afectada por una serie de profundos cambios que han favorecido el incremento de la exclusión social y la diversificación de las necesidades y perfiles de quienes se encuentran en esta situación. Estos cambios se han materializado en fenómenos como la reconversión industrial, el aumento del desempleo o las dificultades de inserción laboral de mujeres y jóvenes, entre otras.

Por otra parte, la evolución hacia modelos familiares nucleares y hacia procesos de desmembramiento de la red familiar y social están produciendo situaciones de verda-

⁵⁹ Actuación excepcional que desarrollan algunos municipios durante la época invernal.

dero desarraigo familiar y social ante la inexistencia de vínculos afectivos y de apoyo en situaciones de necesidad. Situaciones que, tradicionalmente, han sido invisibilizadas socialmente por la intervención de la familia como elemento equilibrador.

En esta situación que hemos descrito, ¿qué papel desempeñan los recursos sociales y las y los profesionales en la permanencia o salida de una situación de exclusión social grave? Como ya hemos comentado anteriormente, estas situaciones no son necesariamente crónicas, ni estructurales, influyendo en su salida:

- La autopercepción de estas personas sobre sus posibilidades para superar la exclusión.
- La propia percepción de las y los profesionales sobre las opciones de mejora y posibilidades de superación de las situaciones de exclusión. En ocasiones, puede tenderse al pesimismo o al desencanto; sin embargo, es necesario intervenir con idea de mejora con todas las personas, incluidas las que están en situación de exclusión grave, no sólo con quienes tienen más posibilidades de inserción.

La atención a estas personas en situación de exclusión grave plantea la cuestión de si la respuesta social debe hacerse desde servicios específicos atendiendo a sus necesidades particulares o han de atenderse desde la red general. La atención diferenciada a estas personas permite reconocer y atender sus necesidades específicas, pero puede generar prejuicios y estigma social, situación que es más difícil que suceda si la atención se realiza desde los servicios sociales generales.

Podríamos señalar algunas de las directrices más significativas en la cobertura de necesidades y atención de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave:

- Tanto si la atención se ofrece desde recursos específicos como generales se considera que estas personas deberían ser objeto de una intervención personalizada e individualizada, como se prevé en los itinerarios personalizados de inserción.
- En el caso de las personas que, por diferentes circunstancias, no quieren o no pueden superar una adicción o dificultad para el logro de su incorporación social, debe garantizarse la atención y cobertura de unas necesidades mínimas y básicas.
- Se debe evitar que haya personas sin atender por la falta de adaptación de los recursos a las necesidades específicas de las personas que atienden, o, incluso, deje fuera de la red de atención a determinadas personas tales como inmigrantes en situación irregular, personas con trastornos mentales importantes o personas con una gran dependencia de diferentes sustancias.

Estos años se han caracterizado⁶⁰ por una escasez de criterios de intervención, prestaciones limitadas básicamente al alojamiento y a la comida, carencia de equipamientos

⁶⁰ Pérez, D. "Aspectos técnicos y organizacionales para el diseño de las estrategias de atención a personas sin hogar". En Congreso Nacional sobre Personas Sin Techo. Valencia, 1999.

adecuados al propio sector y a las propias necesidades de la persona atendida, falta de profesionalización y exceso de voluntariado sin formación técnica, lo que ha podido favorecer un modelo “mantenedor” de la exclusión social.

Sin embargo, en estos últimos años se está asistiendo a un **cambio en los modelos de atención** y a una evolución de los propios servicios y programas destinados a las personas sin hogar: profesionalización del sector, mejora en las infraestructuras de los servicios, diversificación de programas y servicios destinados a la inserción social y laboral, nuevas fórmulas de financiación apoyadas por las propias administraciones, y un mayor entendimiento y coordinación entre asociaciones e instituciones públicas.

La evolución del propio sector ha favorecido la diversificación de los recursos, programas y servicios de atención a las personas sin hogar; actualmente, junto a los dispositivos de atención más clásicos: (alojamiento, comedor y ropa) han aparecido los centros de día, centros nocturnos de baja exigencia, equipos de intervención de calle, servicios sociosanitarios, unidades móviles, talleres ocupacionales y prelaborales y empresas de inserción⁶¹.

Esta evolución y diversificación de recursos también se ha producido en la CAPV. El diagnóstico que aquí presentamos nos ofrece la fotografía de un entramado de dispositivos diversos, tanto en el número de recursos, servicios y programas disponibles, como en el número de personas atendidas y en la multiplicidad de situaciones y necesidades que se atienden.

Las diferentes fuentes de información para la elaboración de este diagnóstico han evidenciado la evolución y cambios producidos en la red de dispositivos en nuestra Comunidad Autónoma. Estas fuentes son las memorias del año 2004 proporcionadas por las diferentes administraciones con competencias al respecto y por las entidades encargadas de la gestión de los recursos, servicios y programas de atención. Además, hemos consultado a aquellos Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes ya que, según la LVSSO y el Decreto 155/2001, tienen competencias en alojamiento de urgencia.

Por otra parte, las entrevistas realizadas y los grupos de trabajo formados en cada uno de los territorios históricos de la CAPV han completado y enriquecido este diagnóstico.

La información que aquí presentamos ha sido contrastada de manera directa con las propias entidades que gestionan los programas para poder disponer de los datos más actuales relacionados, principalmente, con el número de plazas de los recursos.

La elaboración de este diagnóstico no ha estado exenta de **dificultades**, principalmente las referidas a la selección de los recursos y a los criterios de atención.

1. La primera de ellas se centraba en la **selección** de aquellos recursos, servicios y programas que atienden, de manera específica, a personas sin hogar y en situación de exclusión social grave. Para ello hemos utilizado varias herramientas:

⁶¹ Cabrera, P.J. “La acción social con personas “sin hogar” en España”. Ed. Caritas Española. Madrid, 2000. Pág. 192.

1.1. *La definición consensuada con todos los agentes que han intervenido en esta investigación de lo que consideramos como una persona sin hogar:* aquella persona que no dispone de techo, que carece de recursos económicos o que tiene dificultades para gestionarlos adecuadamente y con estrategias de economía de subsistencia pero, sobre todo, se trata de personas “desarraigadas”, sin apoyos personales ni sociales, que viven al margen de la sociedad y de sus dinámicas, ante las que son más vulnerables que el resto de la ciudadanía.

Por tanto, han sido excluidos de nuestro análisis todos aquellos recursos, sobre todo residenciales, que se orientan de manera general a la violencia de género, comunidades terapéuticas y recursos de atención a personas refugiadas o asiladas políticas, a menos que, desde la entidad que los gestiona nos hayan indicado que nuestra definición de personas sin hogar identificaba a las personas usuarias de los mismos.

1.2. *La selección de los recursos, programas y servicios en base a la necesidad que cubren* ya que la selección en función del perfil de persona atendida planteaba la dificultad de establecer, a priori, qué personas están en situación de grave exclusión, por ejemplo: ¿una persona toxicómana está en situación de grave exclusión?, ¿se trata de una persona “desarraigada”, sin vínculo sociales ni familiares por el hecho de padecer una toxicomanía?

Por tanto, la selección ha centrado su atención en aquellos que se dirigen su a paliar situaciones de extrema necesidad; no obstante, dadas las últimas tendencias a crear programas que integran itinerarios de incorporación social y laboral, hemos considerado necesario incluir una muestra de aquellos talleres ocupacionales y prelaborales que se están llevando a cabo dentro de la red de atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave.

2. Otra de las cuestiones a la que nos hemos enfrentado para la elaboración de este capítulo ha sido la **falta de unidad en los elementos definitorios de los criterios de atención**, lo que ha dificultado el establecimiento de comparaciones territoriales:

2.1. Hemos detectado *la falta de criterios unificados* con referencia a periodos de estancia, niveles de exigencia o interpretaciones sobre las competencias que corresponden en la atención, entre otras.

2.2. *Las diferencias de los tres territorios históricos:* la evolución de la red de servicios y recursos de atención social así como las evidentes diferencias en los criterios de actuación y modelos de atención, han incidido en el desigual desarrollo y concepción de la red de dispositivos de atención en cada territorio.

Para facilitar la comprensión del tejido de estos dispositivos, hemos diferenciado los recursos, servicios y programas entre aquellos que proporcionan atención durante la noche, es decir, centros nocturnos y de alojamiento, y los que ofrecen cobertura diurna.

Asimismo, hemos partido de lo más general, esto es, de datos de la CAPV, para ir realizando una aproximación a los niveles de cobertura de cada uno de los territorios históricos; nivel de cobertura, que como ya hemos comentado resulta complicado determinar por la dificultad para establecer, de manera taxativa, la diferencia entre las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave del resto de personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social.

5.2.1. UNA APROXIMACIÓN A LOS ITINERARIOS DE ATENCIÓN

Existe un amplio consenso entre las personas consultadas sobre la idea de que la misión de la red de dispositivos que atienden a las personas sin hogar debe ser la de atender sus necesidades entendidas como un derecho. Por tanto, el modelo de atención a las necesidades básicas de las personas sin hogar debe ser público y estar liderado por la Administración.

En este sentido, los grupos de trabajo constituidos en cada Territorio Histórico han identificado una serie de elementos comunes en las estructuras de atención a personas sin hogar que se convierten en **modelos "ideales"** o referentes de buenas prácticas:

- a) **Red coordinada** de servicios y dispositivos de atención directa: con una filosofía de atención integral a las necesidades y con la suficiente estabilidad institucional como para garantizar la continuidad de estos programas. Inevitablemente, esta red coordinada debe incluir los siguientes elementos:
 - servicios de alojamiento estables;
 - dispositivos de acogida centralizados;
 - recursos que cubran todos los niveles de exigencia;
 - red de viviendas municipales de estancia temporal;
 - indicadores de evaluación;
 - sistemas de información compartida.
- b) **Sensibilización y concienciación:** esta atención directa debe complementarse con medidas de concienciación de la comunidad en general que favorezcan el acercamiento hacia la realidad de quienes viven en la peor de las situaciones, bajo la concepción de que la incorporación social es un proceso en el que intervienen la persona excluida y la sociedad excluyente.
- c) Carácter **supramunicipal:** debe existir una cierta sintonía en los criterios y los principios de actuación de los tres territorios históricos para garantizar una cobertura mínima de atención, lo que resulta realmente complicado, cuando no existe un órgano de coordinación entre todos los agentes y organismos implicados.

Si entendemos el modelo de atención desde una perspectiva pública, son las unidades municipales de atención primaria (servicios sociales de base) las encargadas de realizar el proceso de acogida y constituirse en puerta de entrada a la red de servicios, prestaciones y recursos destinados a la atención de las necesidades sociales.

Sin embargo, los niveles de requerimientos establecidos para su acceso, los horarios de atención, las largas esperas para poder obtener una cita, así como las propias características de la población que se encuentra en situación de exclusión social grave hacen que, en ocasiones y sobre todo en las grandes ciudades estos no sean los dispositivos más adecuados para realizar el proceso de acogida y consiguiente derivación hacia el recurso que mejor se adapte a sus necesidades.

En algunos municipios esta situación se ha solventado con la creación de servicios municipales de urgencias sociales o con el desarrollo de protocolos de actuación de emergencia y desde la iniciativa privada con la creación de sistemas paralelos de acogida lo que ha favorecido, en ocasiones, que los puntos de entrada a la red sean muchos y muy diversos. Por otra parte, se han detectado dificultades en la coordinación y distorsiones en el diseño de itinerarios sistemáticos y ordenados.

Desde la concepción integral de las necesidades sociales, resulta lógico pensar que un modelo ideal de atención debe incluir la creación de un espacio sociosanitario dada el gran contenido sanitario que implica la atención a las necesidades de las personas sin hogar.

Por último, es evidente que bajo los planteamientos y modelos diseñados para la atención a estas necesidades se encuentran paradigmas explicativos de la exclusión y diversas filosofías de intervención que inciden directamente en el planteamiento de la red asistencial que realizan los organismos y entidades que intervienen en la atención a estas personas.

En este sentido, las diferencias territoriales en los criterios de atención, niveles de cobertura y planteamientos han sido evidentes a lo largo de todo el proceso de recogida de información. A continuación, analizaremos los itinerarios de atención que se realizan en las tres capitales vascas dado que la mayoría de los recursos de atención se concentran en estas ciudades y son las que, en consecuencia, han tenido que desarrollar itinerarios de atención más complejos.

Anticipando las ideas más destacables de cada sistema de atención, podemos señalar que, en Vitoria-Gasteiz nos encontramos, en el plano teórico, con una plasmación pública del modelo y con itinerarios ordenados y sistemáticos. En Bilbao, se observa el mapa de recursos más amplio y diversificado pero con itinerarios que no siempre son ordenados y sistemáticos. Por último, Donostia-San Sebastián, concibe la red de atención a las personas sin hogar como una red paliativa que debe generar recursos con capacidad para ser el “motor” del inicio de procesos de cambio.

5.2.1.1. ITINERARIOS DE ATENCIÓN EN VITORIA-GASTEIZ

Vitoria-Gasteiz es quien tiene una concepción más pública de su sistema de atención, tanto en el acceso como en las fórmulas de gestión de los dispositivos. Todos los recursos dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de las personas sin hogar están adscritos al Servicio de Inserción Social del Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento y se gestionan bien de forma directa o bien indirectamente mediante convenios de co-

laboración con entidades de la iniciativa privada o con contratos privados de prestación de servicios con empresas del sector.

Asimismo, en el plano teórico, también parece ser el municipio que plantea los itinerarios de atención más ordenados; en este sentido, identificamos tres puertas de entrada a la red asistencial para personas sin hogar:

- servicios sociales de base para aquellas personas empadronadas en el municipio;
- Servicio Municipal de Urgencias Sociales para personas indomiciliadas, quienes están empadronadas en otros municipios del Territorio o quienes se encuentran en situación de emergencia social;
- servicio Norabide para la población extranjera que no cumple los requisitos de empadronamiento para poder acceder a las prestaciones generales ofrecidas por los Servicios Sociales de Base.

Además, la intervención en medio abierto realizada por los “equipos de calle” se constituye en otra vía de entrada y toma de contacto con la red de atención a personas sin hogar y en situación de grave exclusión.

Posteriormente, una vez iniciado el proceso y de manera general, se pasa a la red básica de alojamiento: Centro Aterpe, Parcela Municipal para asentamientos rodados, Casa Abierta, Centro Municipal de Acogida Social (CMAS), Casa Vitoria, pisos tutelados para familias inmigrantes y pisos tutelados para personas en proceso de inserción social. Asimismo, estos recursos orientan de manera sistemática a las personas usuarias a recursos formativos y talleres de inserción cuando se encuentran en niveles avanzados del proceso de incorporación social. Para facilitar la comprensión del entramado de dispositivos que ofrecen cobertura nocturna y diurna en Vitoria-Gasteiz, presentamos los cuadros 5.1 y 5.2.

CUADRO 5.1.: COBERTURA NOCTURNA EN VITORIA-GASTEIZ

ESTANCIA	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Corta	PSH	Ayto. Vitoria-Gasteiz	Centro municipal de acogida social (CMAS): Programa residencial de corta estancia y jornada de puertas abiertas	Municipal: Gestión directa	34 + 8 sillones para jornada de puertas abiertas ⁽¹⁾
			Centro de noche: "Aterpe"	Municipal (Contratado mediante licitación)	22 + 12 sillones + 2 sillones para jornada de puertas abiertas
TOTAL CORTA ESTANCIA				78	27,0%
Media-Larga	Familias	Ayto. Vitoria-Gasteiz	7 pisos de emergencia social	Ayto. de Vitoria-Gasteiz: Gestión Directa	35
		Familias extranjeras	Residentes Afro-americanos	Programa "Casa Vitoria"	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz
	Compartir		Programa Caminante	Convenio con Ayto. de Vitoria-Gasteiz	10 ⁽²⁾
	Inmigración y familias extranjeras	Residentes Afro-americanos	2 pisos tutelados	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz	12
		Compartir	1 piso tutelado	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz	6
	PSH	Ayto. Vitoria-Gasteiz	Centro Municipal de Acogida Social (CMAS): Programa de media-larga estancia	Ayto. de Vitoria-Gasteiz: Subcontratado empresa privada	35 ⁽³⁾
		Comisión Anti-Sida	Casa Abierta	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz	16 ⁽⁴⁾
			5 pisos tutelados	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz	30
	Ostatu	1 piso tutelado	Convenio Ayto. de Vitoria-Gasteiz	5	
	PSH (jóvenes)	IRSE/EBI	1 piso de apoyo	Subvención DFA ⁽⁵⁾ y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	3
	VIH	Comisión Anti-Sida	Besarkada Etxea	Convenio DFA y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	14
	Presos/as sin red social	Comisión Anti-Sida	Piso de acogida	Convenio DFA y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	12
	Presos/as en condicional	Comisión Anti-Sida	Piso de incorporación social	Convenio DFA y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	6
Presas	Ayuda al preso (ADAP)	Piso de apoyo	Convenio DFA y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	9	
TOTAL MEDIA ESTANCIA				211	73,0%
TOTAL ALOJAMIENTO DE CORTA Y MEDIA ESTANCIA				289	100%

(1) Las plazas en jornadas abiertas se completan con el dispositivo de media estancia Casa Abierta, que destina de 6 a 8 sillones.

(2) Se refiere a 10 unidades familiares.

(3) Dado que el programa no tiene una distribución establecida de plazas por programas de corta y media y larga estancia, hemos realizado una distribución de las plazas en base a los datos recogidos a 15 de junio de 2005.

(4) En las jornadas de puertas abiertas disponen de 8 sillones más.

(5) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Álava.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 5.2.: COBERTURA DIURNA EN VITORIA-GASTEIZ

CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL				
NIVEL DE EXIGENCIA Y PERFIL	ENTIDAD Y PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS DE UTILIZACIÓN ÓPTIMA
Baja exigencia para personas sin hogar	Comisión Anti-Sida: Centro de día Estrada	-Zona franca: espacios de encuentro	Convenio con DFA ⁽¹⁾ y Ayto. de Vitoria-Gasteiz	30
		-Zona de talleres: actividades ocupacionales y semi-productivas		
		-Área psicológica: apoyo emocional y educativo		
COMEDORES				
COMEDOR	ENTIDAD	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº MEDIO SERVICIOS DIARIOS
Comedor de los Desamparados	Obra Social de Nuestra Madre de los Desamparados	-Comidas y Cenas	Subvención del Ayto. de Vitoria-Gasteiz, subvenciones propias de la parroquia	220
OTROS SERVICIOS DE ATENCIÓN DIURNA				
11 Servicios Sociales de Base				
Programas de acogida privados				
Servicio Municipal de Urgencias Sociales				
Intervención en medio abierto				
Servicio Norabide para personas extranjeras				
Servicio de vestido				
Talleres ocupacionales, educativos, psicosociales y laborales				
Empresas de inserción				

(1) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Álava.

FUENTE: Elaboración propia.

En términos generales, se diferencia entre el itinerario seguido por las personas sin hogar del que orienta la atención a familias en situación de grave exclusión.

En el caso de las **personas sin hogar** el itinerario seguido consiste en un primer acceso a los centros de baja exigencia, Aterpe como centro nocturno y Estrada como centro de día. Posteriormente se pasa en un segundo nivel al Centro Municipal de Acogida Social en su programa de corta estancia (tres días cada tres meses) y, por último al de media y larga estancia: el módulo de ocupación mayoritaria o a Casa Abierta.

Tras la valoración de la unidad de inserción social, aquellas personas que se encuentren en estados avanzados del proceso de incorporación social accederían a recursos residenciales para la inserción, habitualmente pisos tutelados.

Por otra parte, tenemos el itinerario específico para **familias**; se denomina Programa Caminante. Se trata de familias generalmente rumanas, de etnia gitana, con una impronta de semi-nomadismo en sus costumbres y con una presencia importante de menores.

En un primer momento se establece un diagnóstico inicial que diferencia entre aquellas familias nómadas sin voluntad de asentamiento permanente en la ciudad y cuya pretensión no va más allá de la obtención de recursos económicos, de aquellas que pretenden su integración y asentamiento permanente en el municipio. Esta clasificación supone un punto de inicio para el desarrollo del Plan de Intervención.

El itinerario planteado para aquellas familias con voluntad de asentamiento permanente consiste en un primer momento de acogida en la Parcela Municipal para asentamientos rodados y, posteriormente, se les deriva al Centro Municipal de Acogida Social a la espera de acceder al recurso específico para familias extranjeras, Casa Vitoria. El punto final del proceso se plantea en recursos residenciales de inserción o pisos tutelados.

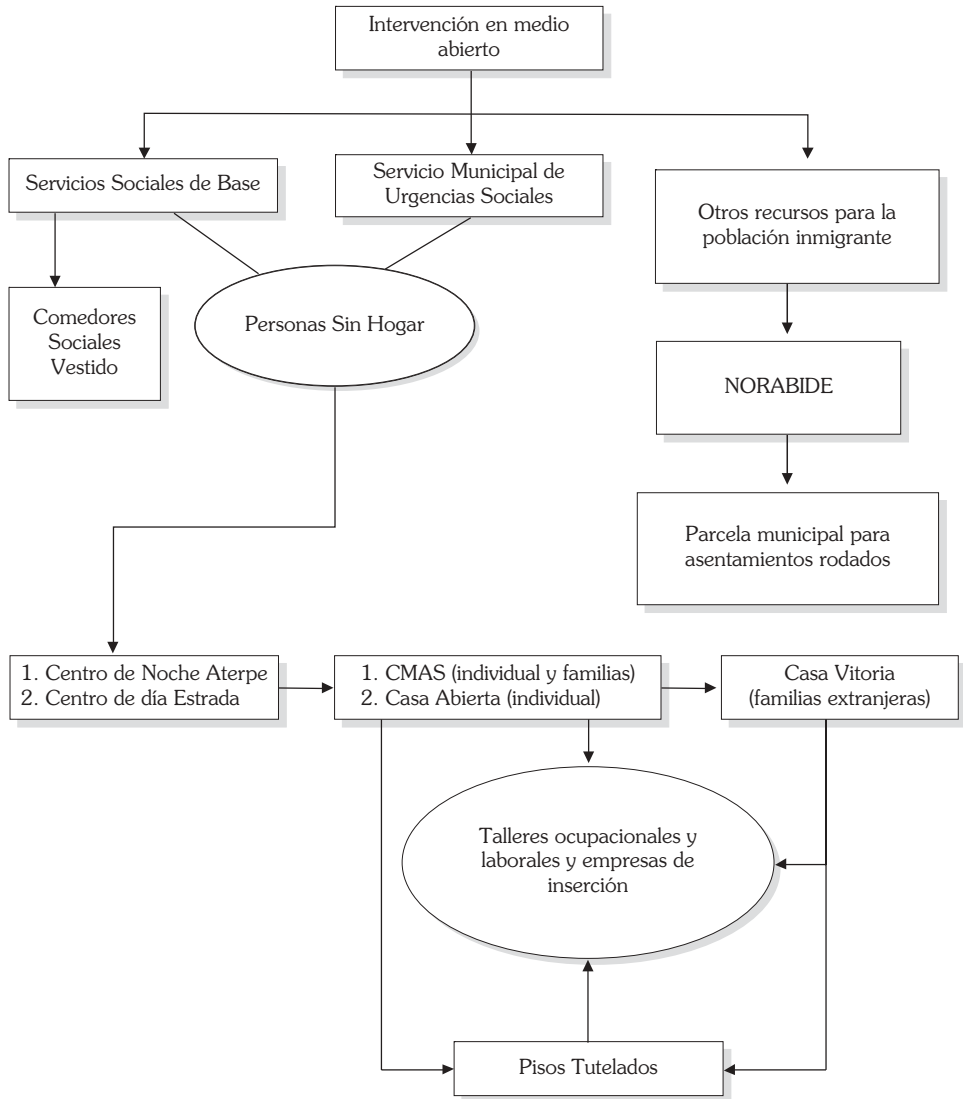
En cualquier caso, la decisión última sobre los itinerarios a seguir por las personas que entran en cualquiera de los dispositivos de atención en Vitoria-Gasteiz corresponde al Departamento de Intervención Social de dicho Ayuntamiento.

En la página siguiente, presentamos el gráfico 5.1 en el que se resume el itinerario diseñado para la atención a las personas sin hogar en Vitoria-Gasteiz.

Cabe destacar que existen suficientes recursos en la red de dispositivos para atender todas las necesidades, los problemas se identifican en el aprovechamiento de dichos recursos. Así, aunque en el plano teórico la red tiene un diseño adecuado, en el plano práctico se producen distorsiones relacionadas, entre otras, con las siguientes cuestiones:

- El excesivo número de profesionales y departamentos interviniendo en un solo caso desde parámetros diferentes, con lo que la intervención no sigue una dirección única.
- Dificultades de coordinación entre todos los agentes que intervienen.
- Atención excesivamente asistencial. La inexistencia de límites en la utilización de los dispositivos muestra dificultades en la toma de decisiones.
- La asunción por parte de los Servicios Sociales de Base de tareas administrativas y de coordinación plantea problemas en la estructuración de los tiempos de trabajo que tienen como consecuencia inmediata que no se realicen de manera adecuada ni los diagnósticos ni las derivaciones. Aunque esta dificultad se observa también en Bilbao y Donostia-San Sebastián, en Vitoria-Gasteiz adquiere especial importancia en tanto que estos servicios se constituyen en puerta efectiva de entrada a la red asistencial para personas sin hogar.

GRÁFICO 5.1.: ITINERARIOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR EN VITORIA-GASTEIZ



5.2.1.2. ITINERARIOS DE ATENCIÓN EN BILBAO

Bilbao es el municipio de la CAPV que cuenta con el mapa de recursos más amplio y diversificado. En este sentido, la presencia de la iniciativa privada en la creación y gestión de dispositivos para la atención a personas sin hogar es más notoria. Así, aunque desde la Administración se financia este tipo de programas, bien mediante convenios o de subvenciones, no se tiene el control directo sobre los itinerarios de atención establecidos, dado el importante volumen en la atención que ha adquirido el sector,

tanto en la variedad de dispositivos y recursos existentes como en la complejidad de los itinerarios diseñados.

En este sentido, el Ayuntamiento de Bilbao ha realizado una planificación estratégica del sector que incluye una propuesta de máximos y que se materializa en un documento elaborado por el Grupo de Trabajo Inter-Áreas denominado *“Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao”*.

El objetivo del Grupo de Trabajo Inter-Áreas es el de coordinar las intervenciones y programas sociales que desarrolle el Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias dirigidas a las personas que se encuentren en situación de exclusión. Este grupo de trabajo está compuesto por técnicos y técnicas de varias áreas del Ayuntamiento (Mujer y Cooperación al Desarrollo, Seguridad Ciudadana, Salud y Consumo y Acción Social), empresas dependientes (Viviendas Municipales y SURBISA) así como representantes de entidades que desarrollan proyectos en este ámbito.

A modo de resumen, presentamos en los cuadros 5.3. y 5.4. los recursos que proporcionan cobertura nocturna y diurna en Bilbao.

CUADRO 5.3.: COBERTURA NOCTURNA EN BILBAO

ESTANCIA	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Corta	Toxicomanía	Cáritas	Hontza: Centro Nocturno de atención sociosanitaria	Subvenciones de Gobierno Vasco y municipales	16
		Lagun-Artean	Centro de Acogida Permanente: servicio nocturno	Subvenciones Ayto. de Bilbao, Gobierno Vasco y privadas	30
	PSH	Ayto. de Bilbao ⁽¹⁾	Albergue de Elejabarri: Programa residencial de corta estancia	Municipal: gestión directa	36
			Albergue de Mazarredo: Dispositivo invernadero de acogida nocturna	Municipal: gestión indirecta ⁽²⁾	50 ⁽²⁾
TOTAL CORTA ESTANCIA				132	26,3%

ESTANCIA	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Media-Larga	PSH	Confederación San Vicente de Paul	Albergue Ozanan: Centro residencial nocturno	Subvención Ayto. de Bilbao y fondos propios	10
		Ayto. de Bilbao	Albergue de Elejabarri: Programa residencial de media estancia	Ayto. de Bilbao: gestión directa	25
		Ayto. de Bilbao: SMUS	2 pisos tutelados	Ayto. de Bilbao: subcontratado	12
		Lagun-Artean	Caserío Aize Onak	Fondos propio	10
			Piso Iruña	Convenio DFB ⁽³⁾	7
			Piso Ramón y Cajal	Subvención de Gobierno Vasco	3
		Cáritas	Centro de Acogida y Diagnóstico: "Luzarra Egoitza"	Convenio DFB	9
			Programa Giltza: 2 pisos (Atxuri y San Francisco)	Subvención de Gobierno Vasco y fondos propios	11
		Cáritas	Apostólicas: Residencia Social "Abegia"	Fondos propios y Subvención de Gobierno Vasco	26
			Residencia Lurberri Etxea	Convenio Ayto. de Bilbao y fondos propios	38
		Bizitegi	Programa Diversificado: 14 pisos tutelados y mini-residencia	Convenio Sanidad y DFB. Subvención Ayto. de Bilbao, Gobierno Vasco y fondos propios	52
		IFAS	Bi Etxeak: Recurso residencial tutelado	Convenio DFB	11
		Itaka-Escolapios	2 pisos tutelados	Convenio DFB	8
		Congregación religiosas Oblatas	Piso de acogida "Lehio Zabalik"	Convenio DFB	5
		Izangai	Programa de Incorporación social: 2 pisos	Convenio DFB	17
		Congregación Siervas de Jesús de la Caridad	Centro de Beata M ^a Josefa	Convenio DFB	13
		Cáritas	3 pisos de apoyo a tratamientos	Subvención Gobierno Vasco y fondos propios	18
		Agiantza	2 pisos de apoyo a tratamientos	Convenio DFB	12
		Zubietxe	Piso de Inserción Berrisar	Convenio DFB, subvención de Gobierno Vasco, Ayto de Bilbao y privada	4
			Piso Protegido: Arrigorriaga	Subvención Gobierno Vasco	3
Toxicomanía	Bidesari	Programa Aldatzen: 1 Piso de reinserción	Convenio DFB	6	
	Askabide	1 Piso tutelado	Subvención Gobierno Vasco y fondos propios	6	
Bizitegi		Programa Askarri: piso tutelado	Convenio DFB	6	
	Lagun-Artean	Piso Langarán	Convenio DFB	6	
Piso Peñasal		Convenio DFB	6		
Caserío Mendigane: tratamientos		Convenio DFB	10		
Lagun-Artean	Piso Miramar	Convenio DFB	5		
	Piso Blas de Otero	Convenio DFB	6		

ESTANCIA	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Media-Larga	Inmigración	CEAR	Programa de acogida temporal: 3 pisos de acogida	Convenio IMSERSO y DFB y fondos propios	4
		Zubietxe	Programa Hiritar: 1 piso	Subvención Gobierno Vasco y privada	6
	Jóvenes Inmigrantes	Lagun-Artean	Programa "Hegaz"	Convenio DFB y fondos propios	4
		Elkarbanatuz	Proyecto "Ondoan": 1 piso tutelado	Convenio DFB	7
	Proyecto "Bidean": 1 piso semi-tutelado		Convenio DFB	4	
TOTAL MEDIA ESTANCIA				370	73,7%
TOTAL ALOJAMIENTO DE CORTA Y MEDIA ESTANCIA				502	100,0%

(1) En el año 2004 la gestión del Albergue de Mazarredo fue indirecta. Fuente: Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao.

(2) El Albergue de Mazarredo consta de 50 plazas, de las que 36 eran para habituales, pero en los días de más frío se habilita otra estancia aumentando el número de plazas hasta 105. Esta ampliación se ha llevado a cabo durante 24 días.

(3) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Bizkaia.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 5.4.: COBERTURA DIURNA EN BILBAO

CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL					
NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD Y PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS DE UTILIZACIÓN ÓPTIMA ⁽¹⁾
Baja	Toxicomanía	Bizitegi: Centro de día "Onartu"	- Lavadora-secadora y ducha - Área sociocomunitaria - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área ocupacional	Subvención Gobierno Vasco y Ayto. de Bilbao	15
		Comisión Anti-Sida: Centro de atención y emergencia sociosanitaria	- Servicio de suministro de alimentos básicos - Servicio de aseo, higiene y lavandería - Intervenciones socioeducativas - Servicio de atención sanitaria - Servicio de atención social	Subvención Gobierno Vasco, DFB ⁽²⁾ y Ayto. de Bilbao	20
	PSH	Agiantza: Centro de día "Abe-gi Egoitza"	- Comedor, duchas y lavandería - Talleres - Información, orientación y asesoramiento - Cuidados básicos sociosanitarios	Convenio con DFB	25
		Lagun-Artean: Centro de día "Julio Urquijo"	- Servicio de comedor: desayunos, cafés y meriendas - Servicio de aseo, lavandería y ropero - Servicio de animación socio-cultural - Servicio de atención sociosanitaria - Servicio de atención social - Servicio de atención jurídica	Subvención Gobierno Vasco, Ayto. de Bilbao y entidades privadas	40
		Cáritas: Centro de día "Apostólicas"	- Servicio de comedor: comidas a través de tarjetas - Servicio de aseo y lavandería - Servicio de animación socio-cultural	Convenio con DFB y Ayto. de Bilbao. Subvenciones privadas	120 ⁽³⁾

NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD Y PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS DE UTILIZACIÓN ÓPTIMA ⁽¹⁾
Media-Alta	Toxicomanía	Bizitegi: abierto a personas no consumidoras y ex toxicómanas	<ul style="list-style-type: none"> - Área sociocomunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área formativa - Área ocupacional y prelaboral - Intervenciones en centros penitenciarios - Talleres de inserción laboral - Servicio nocturno de seguimiento 	Convenio con DFB, subvenciones Gobierno vasco	25
	PSH	Zubietxe: Centro de día "Hazkuntza"	<ul style="list-style-type: none"> - Tutorías y Trabajo social - Asesoría Jurídica - Orientación laboral - Dispensario de medicamentos - Intervención en prisión - Comedor, ropero, servicio de duchas y lavandería - Acompañamientos 	Convenio DFB. Subvención Gobierno Vasco, Ayto Bilbao y entidades privadas	35
		Izangai: Centro de día de Incorporación Social	<ul style="list-style-type: none"> - Área de atención social y comunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicoeducativa - Área formativa - Área ocupacional y prelaboral 	Convenio con DFB	20
		Prisión	ADSIS: Centro de día "Bestalde"	<ul style="list-style-type: none"> - Área de formación: formación laboral (talleres preformativos, formación ocupacional, apoyo escolar) y formación básica (graduado escolar, grupo cultural y taller ocupacional) - Área de tiempo libre - Grupos de ayuda mutua 	Convenio DFB para 5 plazas y subvención de DFB y Gobierno Vasco
Baja-Media-Alta	Toxicomanía	T4 Batzordea: para personas no consumidoras	<ul style="list-style-type: none"> - Área sociocomunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área formativa - Área ocupacional y prelaboral - Área fisioterapéutica - Talleres de inserción laboral - Servicio nocturno de seguimiento 	Subvención de Gobierno Vasco, Ayto. de Bilbao y DFB	15 estables y 8 de paso ⁽⁴⁾
TOTAL					338

COMEDORES ⁽⁵⁾					
COMEDOR	ENTIDAD	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº MEDIO SERVICIOS DIARIOS	
Apostólicas	Cáritas y Congregación Damas Apostólicas	- Comidas	Convenio Ayto. de Bilbao y aportaciones privadas de género	148	
San Antonio de Iralabarri	Congregación Franciscanos	- Comidas y cenas	Convenio Ayto. de Bilbao y aportaciones privadas de género	163	
Conde Aresti	Fundación Conde Aresti	- Comidas y cenas	Convenio Ayto. de Bilbao y aportaciones privadas de género	67	
Beata M ^a Josefa	Congregación Siervas de Jesús	- Desayunos	Subvenciones privadas y Banco de Alimentos	70	
TOTAL					448

OTROS SERVICIOS DE ATENCIÓN DIURNA

11 Servicios Sociales de Base

Programas de acogida privados

Servicio Municipal de Urgencias Sociales

Intervención en medio abierto

Servicio de vestido

Servicio de duchas

Talleres ocupacionales, educativos, psicosociales y laborales

Empresas de inserción

- (1) Número de plazas aproximadas de utilización de forma simultánea en el mismo local.
- (2) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Bizkaia.
- (3) No existe un número de plazas establecidas como óptimas. Normalmente el 80% de las personas usuarias del servicio del comedor son usuarias del centro de día que está ubicado en las mismas instalaciones.
- (4) La Asociación de lucha contra el Sida T4 Batzordea tiene previsto convenir este recurso con la Diputación Foral de Bizkaia a partir del año 2006. Las plazas de paso se refiere a las que reservan para atender a aquellas personas que acuden a realizar trámites puntuales.
- (5) No están incluidos los servicios de comedor prestados en los dispositivos de alojamiento y Centros de Incorporación Social.

FUENTE: Elaboración propia.

Actualmente la entrada al circuito de atención se produce por cualquiera de los dispositivos existentes. En ocasiones, la rotación de las personas por los dispositivos de atención se produce por propia voluntad y, en otras, como consecuencia de las normas establecidas y los sistemas de funcionamiento existentes en estos recursos.

En este sentido, nos encontramos con un entramado interrelacionado de circuitos de atención que se entremezclan y, en algunos casos, superponen, lo que complica el diseño de un esquema claro de itinerarios de atención.

Inicialmente, se diferencian dos circuitos de atención; uno que se relaciona con los recursos residenciales y otro con las actividades o acciones complementarias. En este sentido, parece que el tipo de recurso residencial incide, directamente, en el tipo de itinerario seguido; así, los recursos residenciales a los que se accede de manera directa y que ofrecen estancias más limitadas generan itinerarios poco ordenados, de tal manera que las personas usuarias fluctúan por la red de atención de forma intermitente y sin continuidad.

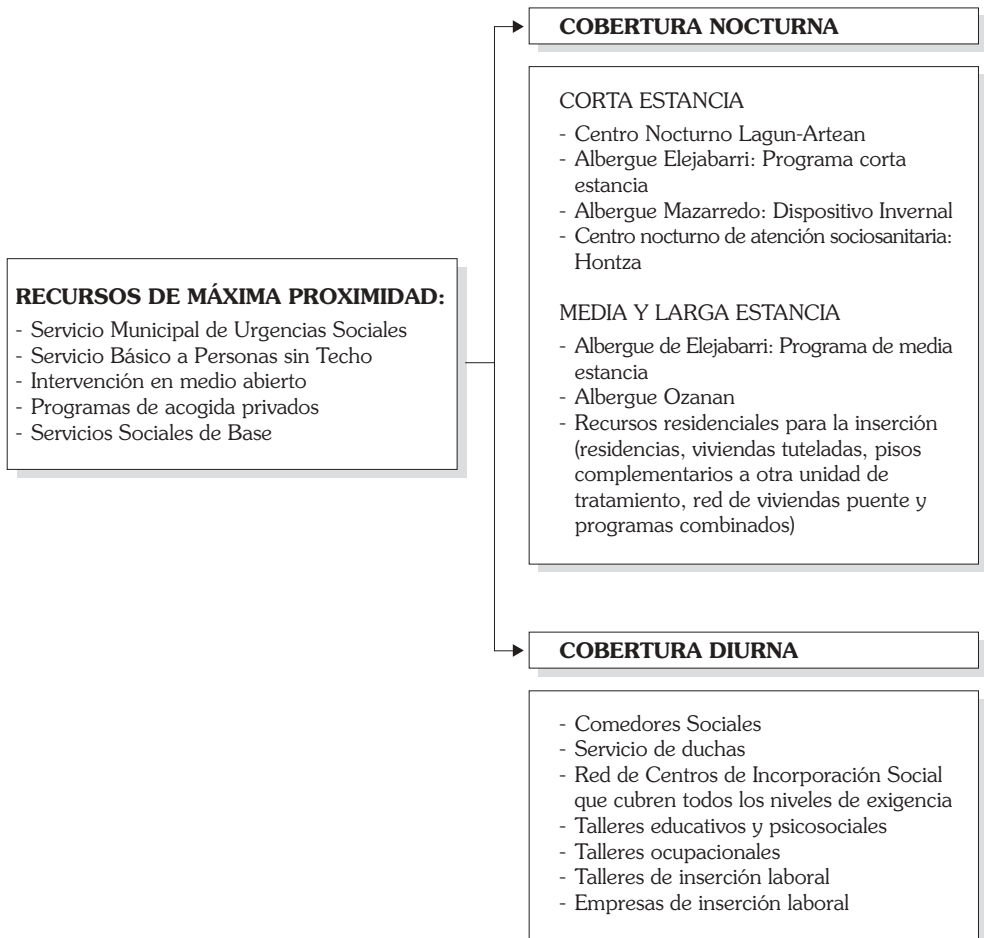
Por el contrario, el itinerario seguido por quienes acceden a recursos residenciales más estables, resulta más sistemático y ordenado, debido principalmente a que su acceso se realiza a través de recursos especializados y previo contacto con un equipo de profesionales de referencia. Sin embargo, no podemos obviar que, a partir de los itinerarios que se crean en las estancias más limitadas, un porcentaje de personas importante en términos cualitativos, inicia procesos de incorporación social y accede a itinerarios más sistemáticos y ordenados.

Dada la multiplicidad de agentes, tanto públicos como privados, que intervienen en la atención y la existencia de sistemas de acogida paralelos, los itinerarios y las fases de la intervención difieren enormemente y hacen prácticamente imposible el establecimiento de itinerarios de atención tipo.

Por otra parte, también identificamos un **itinerario de atención específico** para personas sin hogar con **toxicomanía**, dado el gran desarrollo de los recursos y servicios para atender las necesidades de esta población que ha experimentado Bizkaia y más concretamente el municipio de Bilbao. En este sentido, el paso cíclico por el centro nocturno Hontza y los centros de día de baja exigencia para personas toxicómanas en activo, puede considerarse como un circuito. Para aquellas personas toxicómanas que han mostrado una intención de cambio, en términos generales, el circuito de atención se relaciona con recursos residenciales de media estancia, centros de día de media exigencia y programas formativos para la inserción laboral.

A modo de resumen presentamos un gráfico que contiene el mapa de recursos y dispositivos para atender las necesidades básicas de las personas sin hogar en el municipio de Bilbao, gráfico 5.2.

GRÁFICO 5.2.: MAPA DE RECURSOS DE BILBAO PARA PERSONAS SIN HOGAR



5.2.1.3. ITINERARIOS DE ATENCIÓN EN DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

En la actualidad, en los casos de urgencia-valoración, no existe una única entrada a la red de atención a las personas sin hogar en Gipuzkoa, de hecho, los puntos de entrada resultan excesivos y la atención se dispersa.

Existen grandes dificultades para concentrar la entrada a los dispositivos de atención de urgencia-valoración a través de una sola vía ya que la inercia de las entidades genera, en ocasiones, resistencias en este sentido por los propios presupuestos ideológicos en los que se basan y que se orientan a la atención inmediata, lo que favorece la descoordinación y duplicidad de atenciones. En este sentido, se considera necesario, como paso previo a la definición de un modelo de atención, abrir un periodo inicial de reflexión en el se definan claramente cuáles deben ser las necesidades “ultra-básicas” a cubrir desde la Administración. Inicialmente, estas necesidades se establecen en:

- un lugar para dormir: aunque no queda claro si debe ser durante todo el año o tan sólo en las épocas invernales como cuando se activa la Norma del Frío;
- alimentación;
- acceso a prestaciones sanitarias de urgencia.

En la actualidad, el modelo sobre el que se trabaja consiste en la configuración de una red de servicios de carácter paliativo con dos objetivos principalmente:

- Constituirse en un servicio en sí mismo de prestación de cobertura de una necesidad básica o de supervivencia.
- Que tuviera capacidad de detección o de constituirse en puerta de entrada a la red de dispositivos para aquellas personas que son susceptibles de iniciar un proceso de cambio.

En relación con el primer objetivo, desde el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián se entiende que no deben crearse recursos que cumplan simplemente el objetivo paliativo ya que se considera que, aunque deben respetarse las opciones personales, la Administración no debe promocionar estilos de vida “marginales”. En relación con el segundo objetivo, se entiende que todos los recursos deben tener la capacidad de ser el “motor” del inicio de procesos de incorporación. En este sentido, la mayoría de los recursos y dispositivos de atención están diseñados y pensados para personas que inician procesos de incorporación social, así, los centros de baja exigencia son un recurso muy poco desarrollado en Gipuzkoa y más concretamente en Donostia-San Sebastián. La atención a personas que no inician procesos de cambio es una laguna clarísima, ya que se valora que la baja exigencia puede suponer un arma de doble filo: solventa situaciones a corto plazo, pero puede cronificar situaciones si no se crean recursos intermedios que hagan socialmente rentable esta inversión.

Gipuzkoa, a diferencia de lo que ocurre en Bizkaia o en Álava, dispone de centros y dispositivos para personas sin hogar en otros municipios además de su capital, que bien por el tamaño de su población o por una situación geográfica de paso tienen una presencia significativa de esta problemática.

A continuación presentamos los cuadros 5.5 y 5.6 donde se resumen los recursos y dispositivos que ofrecen cobertura nocturna y diurna a las personas sin hogar en Donostia-San Sebastián.

CUADRO 5.5.: COBERTURA NOCTURNA EN DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

ESTANCIA	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Corta	PSH	Ayto. Donostia-San Sebastián	Centro Municipal de Acogida Social	Municipal: gestión directa	20
		Ayto. Donostia-San Sebastián	Local de acogida en las noches de frío	Municipal: gestión directa	20
		Emaús	"Emaús Valoración"	Convenio DFG ⁽¹⁾ y Subvenciones de Gobierno Vasco	12
		Cáritas	Centro de noche: "Aterpe Noche"	Subvención DFG y fondos propios	16
TOTAL CORTA ESTANCIA				68	30,9%
Media-Larga	PSH	Meaux	2 pisos para cronicados	Convenio DFG	8
		F. Larratxo	Albergue	Convenio DFG	11
		Emaús	Programa ISLA: Centro de Reinserción Social	Convenio DFG y Subvención Gobierno Vasco	24
		Ayto. Donostia-San Sebastián	Centro municipal de acogida social: programa de estancias especiales	Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián: gestión directa	20 ⁽²⁾
	Inmigración	Cáritas	5 pisos de urgencia	Subvención DFG y fondos propios	25
	PSH (Jóvenes)	Cruz Roja	3 pisos de emancipación	Convenio DFG y Subvención Gobierno Vasco	18
	Toxicomanía	F. Izan	Programa Urigain	Convenio DFG	18 ⁽³⁾
	VIH	Acasgi	1 piso de acogida	Convenio DFG	10
Ex reclusos/as	Loiola Etxea	Loiola Etxea	Loiola Etxea	Convenio DFG	12
		2 pisos de transición	Convenio DFG	6	
TOTAL MEDIA ESTANCIA				152	69,1%
TOTAL ALOJAMIENTO DE CORTA Y MEDIA ESTANCIA				220	100,0%

(1) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

(2) Este programa de media estancia sólo se utiliza en ocasiones en las que concurren circunstancias especiales. No se establece límite temporal pero lo habitual suele ser un mes de estancia.

(3) 14 plazas para hombres y 4 plazas reservadas a mujeres.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 5.6.: COBERTURA DIURNA EN DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL					
NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD Y PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS DE UTILIZACIÓN ÓPTIMA
Baja	PSH	Cáritas: "Aterpe Día"	- Servicio de comedor, duchas, aseo y ropero - Servicio de enfermería y podología	Subvención DFG ⁽¹⁾ y fondos propios	48
		RAIS: "Topaleku"	- Talleres, sala de estar y lugar de encuentro	Convenio con DFG, subvención Gobierno Vasco y fondos propios	20
	Toxicomanía/ PSH	F. Izan: Centro de día Uli-Enea	- Sala de estar y lugar de encuentro - Atención sanitaria - Atención psicológica	Convenio con DFG y subvención de Gobierno Vasco	30
TOTAL					98

COMEDORES ⁽²⁾				
COMEDOR	ENTIDAD	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº MEDIO SERVICIOS DIARIOS
Aterpe	Cáritas	- Comidas y Cenas	Subvención de DFG, subvenciones privadas y donativos	160

OTROS SERVICIOS DE ATENCIÓN DIURNA
8 Servicios Sociales de Base
Programas de acogida privados
Intervención en medio abierto
Centro sociosanitario "Hospital de la Cruz Roja"
Talleres ocupacionales, educativos, psicosociales y laborales
Empresas de inserción

(1) Con estas siglas nos referimos a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

(2) No están incluidos los servicios de comedor prestados en los dispositivos de alojamiento y Centros de Incorporación Social.

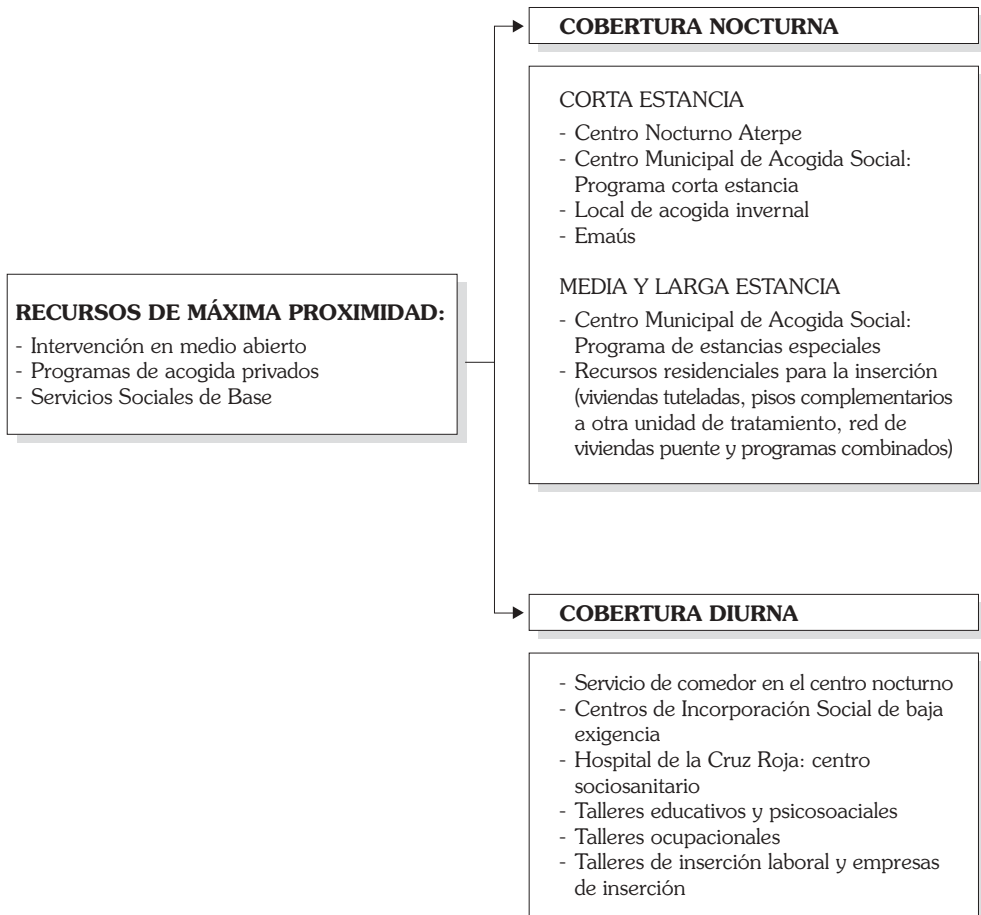
FUENTE: Elaboración propia.

Al igual que ocurría cuando analizábamos el caso de Bilbao, en Donostia-San Sebastián no es posible establecer claramente un circuito o itinerario de atención, aunque aquellas personas que inician procesos de incorporación social sí que realizan itinerarios ordenados. Sin embargo, dada la pluralidad de agentes que intervienen, no existe uniformidad en los itinerarios que se diseñan y éstos dependen, en gran medida, de los criterios y la filosofía de atención de la entidad que gestione el recurso, dispositivo o programa. Por otra parte, en el caso de las personas que no realizan procesos de cambio el se-

guimiento de su itinerario es prácticamente inexistente, bien por las características de estas personas bien por la inadaptación de los recursos existentes a sus necesidades. En este sentido, cabe destacar que tanto desde la Administración Pública como desde las entidades privadas que gestionan los recursos y dispositivos se están realizando esfuerzos importantes orientados a establecer protocolos de derivación y sistematizar los itinerarios que siguen las personas sin hogar por la red de atención.

En el siguiente gráfico, a modo de resumen, presentamos el mapa de recursos para la atención de las necesidades básicas de las personas sin hogar en Donostia-San Sebastián.

GRÁFICO 5.3.: MAPA DE RECURSOS DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN PARA PERSONAS SIN HOGAR



5.2.2. COBERTURA NOCTURNA

La cobertura nocturna, entendida como el conjunto de recursos y servicios que ofrecen la posibilidad de pasar la noche, se puede concretar básicamente en dos tipos:

- Servicios de alojamiento que ofrecen la posibilidad de pernocta en una cama.
- Centros nocturnos que facilitan un espacio de encuentro nocturno donde las personas tienen la posibilidad de descansar o dormir en una hamaca o tumbona.

No obstante, debido principalmente al incremento de la demanda de servicios de alojamiento, los centros nocturnos se han convertido en la práctica en sistemas que proporcionan cobertura de alojamiento para aquellas personas que no pueden acceder, por diferentes motivos, a los servicios de alojamiento establecidos.

Por tanto, a lo largo del capítulo nos referiremos a ambos dispositivos como servicios de alojamiento, con excepción de aquellos apartados en los que analicemos alguno de los dos recursos de manera específica.

Para facilitar la comprensión de la red de dispositivos que proporcionan cobertura nocturna los hemos clasificado en función del nivel de exigencia y del periodo de estancia. En cuanto al **nivel de exigencia**, podemos clasificarlos en:

- Alojamientos de **baja o nula** exigencia: son recursos de carácter colectivo diseñados para cubrir necesidades de alojamiento de urgencia. Se caracterizan por la temporalidad breve y por el trabajo en contención y reducción de daños. Algunos de los recursos de baja exigencia tienen una duración indefinida, aunque no se plantean como objetivo la incorporación social.
- Alojamientos de **media** exigencia: se trata de centros en los que se trabajan líneas de inserción social y laboral, con una duración variable en el tiempo. Los centros de media exigencia facilitan la reestructuración de la persona que no se encuentra en una situación “cronificada” y que ha expresado su voluntad de cambio.
- Alojamiento de **alta** exigencia: recursos que facilitan un alojamiento a personas como un recurso de transición a la vida totalmente autónoma o como recurso de estancia indefinida para aquellas personas con especiales dificultades para acceder y mantener una vivienda normalizada. El acceso a esta red de dispositivos requiere cumplir una serie de requisitos o exigencias (empadronamiento, proceder de determinados programas de inserción o haber superado unos niveles de autonomía, entre otras).

En cuanto a la **temporalidad**, los recursos se clasifican en:

- Alojamiento de **corta** estancia: son alojamientos cuya finalidad es dar una respuesta a una situación de emergencia. Son alojamientos gratuitos y su estancia puede establecerse entre tres o cinco días como mínimo hasta un mes o dos meses como máximo. Generalmente, están dirigidos a responder urgencias derivadas de

una necesidad coyuntural (maltrato, abandono, conflicto familiar, desprotección o desahucios), lo que permite realizar un diagnóstico de la situación de la persona acogida para poder plantear una derivación o intervención con ella. El sistema de acceso a los recursos de corta estancia varía en función del Territorio Histórico donde nos encontremos.

→ Alojamiento de **media** y **larga** estancia: se trata de recursos de alojamiento en los que las personas usuarias pueden contribuir económicamente a su mantenimiento en función de sus posibilidades, aunque también puede tener un carácter gratuito. La posibilidad de estancias más largas en este tipo de recursos posibilita plantear itinerarios de incorporación social con el fin de cumplir los objetivos de los programas de intervención. En este caso, también el sistema de acceso depende del Territorio Histórico en el que nos encontremos, pero comparten el carácter indirecto del mismo, es decir, el acceso se realiza previa derivación de los servicios sociales de los municipios o de las propias entidades que gestionan los recursos. La temporalidad del alojamiento de media/larga estancia oscila de los **seis meses** hasta los **dos años**. En términos generales, la diferencia radica en que la media estancia está dirigida a facilitar procesos de incorporación social de las personas o familias en situación de exclusión o marginación con problemas de desestructuración personal no cronificada, y la larga estancia puede estar dirigida a dar una respuesta a una problemática social cronificada, a personas que carecen de domicilio y de apoyo familiar o ser recursos especializados en la atención de personas con determinadas características (toxicomanía o prisión entre otras). En ambos casos se realiza un seguimiento y una supervisión continua.

Por lo general, los recursos de baja o nula exigencia se caracterizan por un periodo de estancia corta ya que están destinados a cubrir una necesidad de alojamiento de urgencia y los recursos de media y alta exigencia, destinados a procesos de incorporación social, se caracterizan por una temporalidad media y alta.

En estos momentos, la oferta de recursos que proporcionan cobertura nocturna a las personas sin hogar en la CAPV se concentra, mayoritariamente, en las tres capitales vascas. En el caso concreto de Gipuzkoa, se detecta una mayor presencia de este tipo de dispositivos en otros municipios, que bien por su situación geográfica de “paso”, por la presencia más significativa de este tipo de necesidades o por la menor carestía de la vivienda en estas localidades, se han desarrollado recursos, servicios y programas de este tipo.

El primer rasgo distintivo de la red asistencial vasca es que se trata de un entramado de dispositivos y recursos eminentemente **urbanos**, cuadro 5.7.

CUADRO 5.7.: DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS NOCTURNOS Y DE ALOJAMIENTO⁽¹⁾ POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	% ⁽²⁾	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menos de 5.000 habitantes	-	-	1	1,5	-	-	1	0,8
5.001-20.000	-	-	-	-	11	28,9	11	8,3
20.001-50.000	-	-	1	1,5	2	5,3	3	2,3
Más de 50.000	27	100,0	64	97,0	25	65,8	116	88,6
TOTAL⁽³⁾	27	20,6	66	50,4	38	29,0	131	100,0

(1) Se trata de recursos de alojamiento y centros nocturnos que se dirigen específicamente a las personas sin hogar. Contabilizamos los recursos, pisos o centros con los que cuenta cada uno de los programas analizados. No incluimos los pisos polivalentes ubicados en municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. Tenemos en cuenta los recursos generados para la Norma del Frío.

(2) Son porcentajes verticales, se hallan sobre la base total de cada Territorio Histórico.

(3) Son porcentajes horizontales, se hallan sobre la base total de la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de memorias y la consulta a las entidades que gestionan los centros y programas.

Prácticamente nueve de cada diez recursos de alojamiento o centros nocturnos ubicados en la CAPV se encuentran en poblaciones superiores a los 50.000 habitantes, siendo muy poco significativa la presencia de este tipo de dispositivos en municipios que cuentan con una población superior a los 20.000 habitantes y, que, por lo tanto, tienen competencias en acogimiento de urgencia.

En las capitales vascas se concentran 108 del total de los recursos de alojamiento y centros nocturnos⁶² ubicados en poblaciones superiores a los 50.000 habitantes, lo que supone el 93,1% de este tipo de recursos. En el caso de Álava, Vitoria-Gasteiz es el único municipio con este volumen de población, por lo que el 100% de estos dispositivos están ubicados en esta localidad. En Bizkaia, el 92,2% de los recursos ubicados en municipios de estas características están en Bilbao, mientras que en Gipuzkoa, el 88% de los dispositivos de cobertura nocturna ubicados en poblaciones superiores a los 50.000 habitantes se encuentran en Donostia-San Sebastián.

En cuanto a las plazas ofertadas, el total asciende a 1.135, cifra que puede variar levemente en función de la posibilidad de ampliar la oferta de los recursos. Del total de plazas, un 43,7% se concentran en Bizkaia, un 31,7% en Gipuzkoa y un 24,6% en Álava, cuadro 5.8.

⁶² Se trata de recursos de alojamiento y centros nocturnos que se dirigen específicamente a las personas sin hogar. Contabilizamos los recursos, pisos o centros con los que cuenta cada uno de los programas analizados. No incluimos los pisos polivalentes ubicados en municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. Tenemos en cuenta los recursos generados para la Norma del Frío. En Vitoria-Gasteiz se concentran el 100% de este tipo de dispositivos. En Bilbao están 59 de los 66 dispositivos existentes en Bizkaia. En Donostia-San Sebastián se concentran 22 de un total de 38 dispositivos localizados en Gipuzkoa.

CUADRO 5.8.: NÚMERO DE PLAZAS⁽¹⁾ DE ALOJAMIENTO Y CENTROS NOCTURNOS PARA PERSONAS SIN HOGAR POR TEMPORALIDAD DEL RECURSO, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

TEMPORALIDAD	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Corta estancia	68 ⁽³⁾	24,4	82	16,5	75	20,8	225	19,8
Media-larga estancia	211	75,6	414	83,5	285	79,2	910	80,2
TOTAL ⁽²⁾	279	24,6	496	43,7	360	31,7	1.135	100,0

(1) No se incluyen las plazas de los dispositivos invernales o jornadas de puertas abiertas durante la Norma del Frío.

(2) Estos porcentajes son horizontales, es decir, se calculan sobre las plazas totales de la CAPV.

(3) Se toma como base para realizar esta distribución los datos de ocupación del centro municipal de acogida social (CMAS), recogidos a 15 de junio de 2005, dado que la distribución de plazas entre corta y media-larga estancia se realiza en función de la demanda.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

Sin embargo, no podemos obtener indicadores estadísticos que nos permitan establecer los niveles de cobertura y, por lo tanto, realizar comparaciones territoriales al respecto. Dada la opacidad del fenómeno del “sinhogarismo” para evaluar el grado de cobertura que se ofrece a las necesidades básicas de las personas sin hogar, tan solo disponemos de las aportaciones y consideraciones de quienes las atienden.

Por otra parte, ante la falta de un criterio único para establecer una estructuración más aproximada de los dispositivos de alojamiento en cuanto a la temporalidad de la estancia, hemos unificado las categorías de media y larga estancia. De manera, que el 80,2% de las plazas ofertadas en la CAPV, durante todo el año en recursos residenciales generalmente, están destinadas a la media y larga estancia, en su gran mayoría por un periodo de tiempo determinado (hasta los dos años como máximo) y en función del grado de incorporación social alcanzado.

Asimismo, hemos incluido en los dispositivos de corta estancia los centros nocturnos, ya que, aunque no se establece un periodo máximo de estancia para una misma persona, tan sólo ofrecen la posibilidad de pasar la noche y los criterios de entrada no garantizan, en la mayoría de ellos, que una misma persona pueda tener acceso durante un periodo concreto de tiempo.

Aunque ya hemos señalado las dificultades para establecer comparaciones territoriales, cabe señalar que Bizkaia es el Territorio Histórico que dedica el mayor esfuerzo en términos porcentuales, a la cobertura nocturna de media y larga estancia, en cambio, Álava dispone del mayor porcentaje de dispositivos de alojamiento en corta estancia.

El número total de personas atendidas en estos recursos es sustancialmente superior al de plazas establecidas, ya que varias personas pueden utilizar de forma intermitente dichos dispositivos, sobre todo cuando hacemos referencia a los recursos de corta estancia.

Por el carácter rotativo de estos dispositivos y la falta de plazas es habitual que en los recursos que ofrecen **cobertura** nocturna se atienda a un número bastante superior de personas que el establecido, lo que lleva a forzar hasta el límite las posibilidades de los mismos.

Cabe destacar que la oferta de corta estancia se completa durante los meses de invierno con la **Norma del Frío** que determina jornadas abiertas en algunos de los dispositivos de atención, la creación de dispositivos invernales específicos y la concertación de plazas en hostales y pensiones cuando no existen suficientes plazas en los recursos habituales.

Si ponemos en comparación las plazas disponibles con la población que puede ser objeto de atención de este tipo de dispositivos y que en términos generales es aquella que se encuentra entre los 18 y los 65 años, podemos obtener una ligera aproximación a los niveles de cobertura proporcionados por estos dispositivos, cuadro 5.9.

CUADRO 5.9.: PERSONAS POR PLAZA⁽¹⁾ Y PORCENTAJE DE COBERTURA, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAPV
Plazas ⁽²⁾	279	496	360	1.135
Población (18-65) ⁽³⁾	205.024	774.656	464.823	1.444.503
Personas por plaza	734,85	1.561,80	1.291,17	1.272,69
% de Cobertura⁽⁴⁾	0,14	0,06	0,08	0,08

(1) No se incluyen las plazas de los dispositivos invernales o jornadas de puertas abiertas durante la Norma del Frío.

(2) Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

(3) Fuente: Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT). Población actualizada a 31 de diciembre de 2002.

(4) Este porcentaje surge de poner en relación el número de plazas con el total de la población comprendida en esas edades.

FUENTE: Elaboración propia.

Esta comparación tiene limitaciones metodológicas relacionadas con la imposibilidad de conocer, a ciencia cierta, cuál es el porcentaje de esta población que llegará a necesitar de la atención de este tipo de dispositivos. Sin embargo, aun con los problemas metodológicos que implica la estimación de la cobertura que realizamos, resulta interesante, por lo menos, la reflexión a la que invita la misma. Permite obtener una visión de conjunto sobre la capacidad de estos recursos para atender a la población en situación de exclusión social grave y nos permitirá lanzar hipótesis que determinen la necesidad o no de establecer ratios poblacionales de actuación y cuál o cuáles debieran ser esas ratios.

En términos generales, las plazas de cobertura nocturna existentes en la CAPV pueden atender las necesidades del 0,08% de la población que cuenta entre 18 y 65 años, o lo que es lo mismo, hay una plaza de alojamiento o centro nocturno por cada 1.272 habitantes de ese tramo de edades.

Sin embargo, la cobertura muestra cifras significativamente diferentes cuando establecemos comparaciones por Territorio Histórico. Así, Álava resulta ser el Territorio que cuenta con un mayor porcentaje de cobertura, 0,14%, disponiendo de una plaza por cada 734 habitantes en ese intervalo de edad, cifra que resulta significativamente superior a la media registrada en la CAPV. Por el contrario, Bizkaia dispone de una plaza de alojamiento nocturno por cada 1.561 habitantes, lo que supone una cobertura del 0,06%, y Gipuzkoa, muestra una ratio de 1.291 personas por cada plaza, lo que

indica que pueden cubrir las necesidades de alojamiento del 0,08% de las personas que se encuentran en este intervalo de edad.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta en este análisis el **tipo de acceso** a estos dispositivos de atención, ya que determinan las posibilidades de entrada a un recurso en un momento de necesidad inminente. Hay dos tipos de acceso:

- Las plazas de acceso directo: a las que puede acceder cualquier persona en situación de necesidad, ya que los requisitos exigidos son mínimos y el periodo de estancia muy limitado.
- Las plazas de acceso indirecto: que requieren haber mantenido un contacto previo con otras entidades de la red de atención, previa derivación del equipo de profesionales.

Del total de plazas ofertadas, cuadro 5.10, solo el 12,8% son de acceso directo frente a un 87,2% de acceso indirecto. El número de personas usuarias que utilizan estos servicios al año es muy superior al número de plazas establecido ya que se trata de servicios rotativos, pero sobre todo en los recursos de acceso directo, ya que muchas personas pueden utilizar el recurso de forma intermitente.

CUADRO 5.10.: NÚMERO DE PLAZAS⁽¹⁾ DE ALOJAMIENTO Y CENTROS NOCTURNOS PARA PERSONAS SIN HOGAR POR TIPO DE ACCESO, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

TIPO DE ACCESO	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Directo ⁽²⁾	-	-	92	18,5	53	14,7	145	12,8
Indirecto	279	100,0	404	81,5	307	85,3	990	87,2
TOTAL⁽³⁾	279	24,6	496	43,7	360	31,7	1.135	100,0

(1) No se incluyen las plazas de los dispositivos invernales o jornadas de puertas abiertas durante la Norma del Frío.

(2) En las plazas de acceso directo hemos incluido: En Bizkaia el centro Hontza, el centro de acogida permanente de Lagun Artean, el programa de corta estancia del albergue de Elejabarri y el centro residencial nocturno del albergue de Ozanan, todos ellos ubicados en Bilbao. En Gipuzkoa: el albergue Abegi de Tolosa, el centro de valoración de Emaús, el centro nocturno Aterpe y el programa de corta estancia del Centro Municipal de Acogida Social de Donostia-San Sebastián.

(3) Estos porcentajes son horizontales, es decir, se calculan sobre las plazas totales de la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

Es destacable la situación especial del Territorio de Álava donde para el acceso al 100% de los recursos es necesario haber tenido un contacto previo con los Servicios Sociales de Base o con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales.

En este sentido, el tipo de recurso o dispositivo residencial parece influir directamente en el circuito o itinerario de atención seguido por las personas usuarias. Tal itinerario, resulta más sistemático y dirigido en el caso de los recursos a los que se accede de forma indirecta y que suelen ser, habitualmente, los que proporcionan una mayor estabilidad. Esta situación resulta lógica si tenemos en cuenta que para acceder a estos recursos es necesario haber tenido un contacto previo con un equipo de profesionales en trabajo social que habrán realizado un diagnóstico de necesidades y establecido un

plan de trabajo. En cambio, en el caso de los recursos residenciales a los que se accede de forma directa, una de las principales características es la utilización intermitente y sin continuidad de los mismos.

Por otra parte, es destacable que prácticamente el 58% de los dispositivos de alojamiento y centros nocturnos existentes en la CAPV no se especializan en la atención de un **perfil específico**, y cubren las necesidades de alojamiento más básicas del perfil tradicional de transeúnte o de personas sin hogar con una variedad significativa de necesidades atendidas, cuadro 5.11.

CUADRO 5.11.: NÚMERO DE PLAZAS⁽¹⁾ DE ALOJAMIENTO Y CENTROS NOCTURNOS PARA PERSONAS SIN HOGAR POR PERFIL DE PERSONA ATENDIDA, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005⁽¹⁾

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Toxicomanía y VIH	14	5,0	120	24,2	64	17,8	198	17,4
Inmigración y familias extranjeras	81 ⁽³⁾	29,0	54	10,9	67	18,6	202	17,8
Transeúntes y personas sin hogar	154	55,2	318	64,1	185	51,4	657	57,9
Otros ⁽²⁾	30	10,8	4	0,8	44	12,2	78	6,9
TOTAL⁽⁴⁾	279	24,6	496	43,7	360	31,7	1.135	100,0

(1) No se incluyen las plazas de los dispositivos invernales o jornadas de puertas abiertas durante la Norma del Frío.

(2) Bajo este epígrafe incluimos los recursos dirigidos a personas del entorno de prisión y pisos de emancipación para jóvenes.

(3) Del total de estas plazas 35 se dirigen indistintamente a familias extranjeras o nacionales.

(4) Estos porcentajes son horizontales, es decir, se calculan sobre las plazas totales de la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

Sin embargo, la distribución de las plazas existentes por perfil de persona atendida nos muestra diferencias significativas por Territorio Histórico. Por ejemplo Bizkaia dedica el mayor porcentaje de plazas de alojamiento y centros nocturnos a la toxicomanía, lo que nos da cuenta de la incidencia que tienen los usos marginales de drogas en la exclusión social grave que se produce en este Territorio.

Otro aspecto destacable es la dedicación de plazas en Álava a la atención específica de familias ya que se trata del único Territorio que ha desarrollado un programa específico de atención a las familias sin hogar y en situación de exclusión social grave. Principalmente se trata de familias itinerantes rumanas de etnia gitana en las que se encuentran menores.

Por otra parte, en el caso de Álava bajo este epígrafe se incluyen, además de los recursos de alojamiento dirigidos a la población inmigrante con limitados recursos económicos, pisos de emancipación para menores extranjeros no acompañados que han cumplido la mayoría de edad.

En Bizkaia y en Gipuzkoa, lo habitual es la utilización de pisos de emergencia o la concertación de plazas en hostales para atender a las familias con dificultades y que han iniciado un proceso de incorporación social. Sin embargo, la prevalencia de familias sin hogar en estos territorios es, según las personas consultadas, totalmente marginal. En la mayoría de los casos, para acceder a las prestaciones sociales o a aquellos recursos de alojamiento que proporcionan la estabilidad necesaria para el trabajo con familias, es necesario el requisito del empadronamiento. Así, ante la aparición de familias con carácter itinerante y por lo tanto, con imposibilidad de empadronamiento, el trabajo desarrollado suele centrarse en la contención (cubrir necesidades básicas).

En el caso de Álava, la mayor prevalencia de este fenómeno está condicionada por dos aspectos principalmente:

- El “efecto llamada” que genera la creación de recursos y dispositivos específicos de atención a familias sin hogar itinerantes.
- Una mayor presencia de las actividades agrarias y temporeras que facilita la contratación laboral de personas inmigrantes.

En Álava, dentro de la categoría de otros, se incluyen principalmente dispositivos orientados a cubrir las necesidades de alojamiento de las personas ex reclusas o que se encuentran cumpliendo el tercer grado de su condena.

Todo esto evidencia diferencias notables a nivel territorial, tanto en la concepción del modelo de atención como en la gestión de los recursos, servicios y programas específicos, por lo que analizaremos más en profundidad estas diferencias, comenzando por la cobertura de corta estancia.

5.2.2.1. COBERTURA NOCTURNA DE EMERGENCIA O DE CORTA ESTANCIA

Los recursos de corta estancia se conciben como dispositivos dirigidos a proporcionar un alojamiento de urgencia en situaciones de necesidad puntual.

El análisis de los recursos y dispositivos existentes para cubrir las necesidades de acogimiento de urgencia pone de relieve la concentración de los recursos en las tres capitales vascas. El resto de municipios con competencias en acogimiento de urgencia resuelven esta necesidad de manera puntual mediante las dos primeras alternativas que ofrece el Decreto y, normalmente, con exclusividad para las personas empadronadas en el municipio.

Del total de plazas de alojamiento de emergencia o corta estancia el 43,3% se localizan en Bizkaia, el 31,1% en Gipuzkoa y el 25,6% restante en Álava, cuadro 5.12.

CUADRO 5.12.: SERVICIOS DE ALOJAMIENTO Y CENTROS NOCTURNOS DE CORTA ESTANCIA.2005

MUNICIPIO	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/ PROGRAMA	FINANCIACIÓN	Nº PLAZAS
Vitoria-Gasteiz	PSH	Ayto. Vitoria-Gasteiz	Centro municipal de acogida social (CMAS): Programa residencial de corta estancia y jornada de puertas abiertas	Municipal: gestión directa	34 + 8 sillones para jornada de puertas abiertas ⁽¹⁾
	PSH	Ayto. Vitoria-Gasteiz	Centro de noche: "Aterpe"	Municipal (contratado mediante licitación)	22 + 12 sillones + 2 sillones para jornada de puertas abiertas
TOTAL ÁLAVA				78	25,6%
Bilbao	Toxicomanía	Cáritas	Hontza: centro nocturno de atención sociosanitaria	Subvenciones Gobierno Vasco y Ayto. de Bilbao	16
	PSH	Lagun-Artean	Centro de Acogida Permanente: servicio nocturno	Subvenciones Ayto. de Bilbao, Gobierno Vasco y privadas	30
	PSH	Ayto. Bilbao	Albergue de Elejabarri: Programa residencial de corta estancia	Municipal: gestión directa	36
	PSH	Ayto. Bilbao	Albergue de Mazarredo: dispositivo invernal de acogida nocturna	Municipal: gestión indirecta ⁽²⁾	50 ⁽³⁾
TOTAL BIZKAIA				132	43,3%
Tolosa	PSH	Fundación Abegi	Albergue para transeúntes	Subvención foral y municipal	11
Pasaia	PSH	Emaús	Casa del Mar	Convenio foral y subvenciones de Gobierno Vasco	16
Donostia	PSH	Emaús	"Emaús Valoración"	Convenio foral y subvenciones de Gobierno Vasco	12
		Cáritas	Centro nocturno: Aterpe Noche	Subvención foral y propia	16
	PSH	Ayto. Donostia	Centro Municipal de Acogida Social	Municipal: gestión directa	20
	PSH	Ayto. Donostia	Local de acogida en las noches de frío	Municipal: gestión directa	20
TOTAL GIPUZKOA				95	31,1%
TOTAL CAPV				305	100,0%

(1) Las plazas en las jornadas abiertas se completan con el dispositivo de media estancia "Casa Abierta" que destina de 6 a 8 sillones.

(2) Durante el año 2004-2005 la gestión del albergue de Mazarredo fue indirecta. Fuente: Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao.

(3) El albergue de Mazarredo dispone de 50 plazas, de las cuales 36 son para habituales, pero en los días de más frío se habilita otra estancia aumentando el número de plazas hasta 105. Esta ampliación se ha llevado a cabo durante 24 días.

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de memorias y consulta a entidades.

En cuanto al tipo de acceso a los dispositivos que ofrecen cobertura nocturna de corta estancia, en Bizkaia el 100% son de acceso directo, al contrario que en Álava donde es necesario un contacto previo con los servicios sociales de base o el servicio municipal de urgencias sociales para acceder al 100% de sus recursos de alojamiento de corta estancia. En Gipuzkoa, el 70,5% de sus plazas de corta estancia son de acceso directo⁶³.

Ampliaremos el análisis anterior presentando, en primer lugar, la oferta de alojamiento de emergencia o corta estancia en las tres capitales vascas, para centrarnos después en la cobertura proporcionada por el resto de municipios con competencias al respecto.

A) COBERTURA NOCTURNA DE EMERGENCIA Y CORTA ESTANCIA EN LAS CAPITALES VASCAS

Los albergues de las tres capitales disponen de programa de emergencia o corta estancia cuyos criterios son más o menos homogéneos en todos ellos. Así, el periodo de estancia está establecido en tres días cada tres meses ya que la concepción inicial de estos dispositivos les orienta a la atención del perfil itinerante de transeúnte que se encuentra de paso por la ciudad y que dispone, además, de cobertura de corta estancia en los albergues que existen en otras capitales.

De manera general, se orientan a proporcionar la cobertura de necesidades básicas de alojamiento, manutención e higiene a personas mayores de 18 años y menores de 65 ya que la atención de las personas que se encuentran fuera de este intervalo de edad corresponde a las Diputaciones Forales. En algunas ocasiones se realizan excepciones y se amplían los plazos de estancia, previo informe del equipo de trabajo social, en circunstancias en las que la persona se encuentra a la espera de acceder a otro recurso residencial o vivienda autónoma o cuando ha comenzado un trabajo y se encuentra a la espera de percibir su primera nómina.

La participación de los grandes Ayuntamientos en la **financiación** de estos recursos de acogimiento de urgencia o corta estancia no se produce de manera homogénea en los tres Territorios Históricos. Así, tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el de Vitoria-Gasteiz participan, en alguna medida, en la financiación del 100% de las plazas de emergencia o corta estancia que se ubican en las capitales, bien mediante la gestión directa o indirecta de dichos recursos, o bien mediante otras fórmulas de financiación.

En cambio, desde el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, se gestiona de manera directa el programa de corta estancia del Centro Municipal de Acogida Social y del local de acogida en las noches de frío, sin participar en la financiación del resto de dispositivos de corta estancia ubicados en el municipio. En este sentido, las razones aludidas para no financiar este tipo de dispositivos se relacionan con el carácter territorial de actuación que, de hecho, realizan estos recursos, con lo que

⁶³ Para acceder a la Casa del Mar en Pasaia es necesaria la valoración y derivación por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa y para el acceso al programa "Emaús valoración" es necesario un contacto previo con el equipo de trabajo social de la entidad.

dicha financiación, según las personas consultadas, debe competir a la Diputación Foral de Gipuzkoa que es la entidad, junto al Gobierno Vasco, que está financiando en la actualidad el resto de plazas de emergencia y corta estancia localizadas en Donostia-San Sebastián.

El **índice de ocupación** en los dispositivos de corta estancia es del 100% durante todo el año, quedándose personas sin atender. En el caso concreto de las mujeres, salvo situaciones muy puntuales, suelen existir plazas suficientes.

Por el carácter rotativo de los servicios y por la falta de plazas, ya que la demanda es siempre superior a la oferta, es frecuente que en los servicios de alojamiento se atienda a un número superior de personas que el establecido como óptimo, superando en algunas ocasiones los límites de los centros. Estas situaciones se producen fundamentalmente en aquellos recursos donde el acceso se realiza de manera directa.

Por otra parte, no existen criterios uniformes que determinen el **sistema y funcionamiento** de los dispositivos. Así, cada entidad gestiona sus recursos de forma autónoma estableciendo su propio sistema de funcionamiento interno y sus criterios de acceso.

Esta situación se produce principalmente en Bilbao y en Donostia-San Sebastián, ya que en Vitoria-Gasteiz la entrada a los recursos de alojamiento de corta estancia es pública en su totalidad, por lo que la Administración municipal es quien determina las condiciones e itinerarios concretos que debe realizar la persona que accede a este tipo de recursos.

En ocasiones, la rotación y fluctuación de las personas usuarias de estos dispositivos por la red asistencial se produce por propia iniciativa, pero además, la falta de homogeneidad de criterios y las normas de funcionamiento establecidas (tiempos de estancia, sorteos o pérdidas de derechos por faltas de comportamiento, entre otras) inciden directamente en los itinerarios seguidos por algunas de estas personas.

En general, la oferta básica de los centros nocturnos de baja exigencia se relaciona con la posibilidad de pasar la noche, sin embargo, en ocasiones se añaden otro tipo de **servicios**:

- Asistenciales: como desayunos, comidas, cenas, aseo personal, lavandería, prestación del servicio de vestido o consigna.
- Sanitarios: por ejemplo, consulta de enfermería, derivación a recursos sanitarios normalizados, talleres de educación sanitaria o intercambio de jeringuillas.
- Sociales: como acogida, información y orientación sobre las prestaciones de servicios sociales, asesoramiento jurídico, acompañamiento en la realización de trámites administrativos o animación sociocultural.

Por otra parte, al no tratarse de una oferta de alojamiento en sentido estricto suelen ofrecer, en la mayoría de los casos, solamente esterillas, tumbonas y/o hamacas para pasar la noche y el acceso a los mismos suele estar restringido a un número muy limitado de noches.

Una de las características que distingue a estos centros es su orientación hacia las personas que no acceden a los dispositivos habituales de atención a las necesidades básicas, ya que no quieren o no pueden respetar los requisitos y normas de otros dispositivos de mayor exigencia.

Ha sido principalmente la **iniciativa privada** la que ha desarrollado este tipo de dispositivos ante la evidencia de un número importante de personas que no estaban accediendo a los recursos creados para dar cobertura a este tipo de necesidades. En general, están subvencionados o convenidos con la Administración.

En este sentido, Bilbao resulta ser el municipio que más ha desarrollado la cobertura nocturna de baja exigencia ya que durante el periodo invernal dispone de tres centros de estas características⁶⁴ con una capacidad de 96 plazas aproximadamente. En Donostia-San Sebastián⁶⁵ existe un centro nocturno que junto con el local que se habilita durante la Norma de Frío ofrecen una capacidad de 36 plazas. En Vitoria-Gasteiz⁶⁶ existe un centro cuya capacidad máxima en los periodos invernales se cifra en 36 plazas.

En este momento, Bilbao dispone de un centro nocturno de baja exigencia de gestión municipal indirecta, albergue de Mazarredo, sin embargo, este centro ha sido concebido como un dispositivo de acogimiento invernal y tan solo se mantiene abierto cuatro meses al año. El centro de noche Aterpe en Vitoria-Gasteiz es de titularidad municipal, pero es gestionado por una empresa privada mediante la fórmula de la contratación por licitación pública. En Donostia-San Sebastián, el centro nocturno Aterpe Noche es iniciativa de una entidad privada y su financiación se realiza con fondos propios y con subvenciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En torno a la **creación de recursos de baja exigencia** existe un **debate** en el que se identifican claramente dos posturas al respecto:

- Por una parte, existe el discurso de que la baja exigencia refuerza en la persona usuaria sus hábitos dependientes o deficitarios, que no resulta socialmente rentable y que puede cronificar las situaciones de exclusión grave.
- Por otra parte, se considera la baja exigencia como un espacio que ofrece posibilidades de reflexión a la persona usuaria y de observación y derivación al equipo de profesionales. Es decir, la baja exigencia entendida como una filosofía de intervención y una actitud, una herramienta que permite trabajar la vinculación y la motivación necesarias para iniciar procesos de incorporación social.

En cualquier caso, es evidente que al margen de las consideraciones teóricas resulta imprescindible dar cobertura a las necesidades básicas de aquellas personas que,

⁶⁴ En Bilbao los centros nocturnos de baja exigencia son Hontza (centro nocturno de atención sociosanitaria), el centro nocturno de Lagun Artean y el dispositivo de acogida invernal albergue de Mazarredo.

⁶⁵ Centro nocturno Aterpe Noche.

⁶⁶ Centro de noche Aterpe.

bien por sus características o situaciones concretas o bien por el momento vital en el que se encuentran, no van a iniciar procesos de incorporación y, por lo tanto, se quedan al margen de la mayoría de los recursos de alojamiento que ofrecen un mínimo de estabilidad.

En estos momentos, los recursos de alojamiento de corta estancia y los centros nocturnos se encuentran al máximo de sus posibilidades. Todas las personas y entidades consultadas han coincidido en la afirmación de que la demanda es, con mucho, superior a la oferta y que existen personas no atendidas y otras atendidas indebidamente. Además, parece que el aumento más significativo de la demanda se ha producido en los niveles más bajos de exigencia, lo que unido a la menor cobertura proporcionada en estos niveles está favoreciendo que en los dispositivos de atención se esté proporcionando cobertura a un número mayor de personas de las establecidas como óptimas.

La **saturación de los recursos** se relaciona, principalmente, con dos fenómenos:

- La absorción de la demanda que se produce a nivel territorial de los recursos ubicados en las tres capitales vascas por la inexistencia de recursos similares en aquellos municipios con competencia en acogimiento de urgencia.
- La utilización de este tipo de redes por personas que viven procesos migratorios y cuya única necesidad se relaciona con su situación legal y la satisfacción de las necesidades más básicas.

La actuación de los recursos de alojamiento y centros nocturnos de las capitales vascas como dispositivos territoriales se ha evidenciado en la apertura del albergue nocturno de Mazarredo en Bilbao. En la evaluación realizada sobre el funcionamiento del recurso se detectó que del total de personas atendidas naturales de Bizkaia, un 50% eran de alguno de los municipios de la margen izquierda del Nervión, y ante la pregunta de que si existieran dispositivos de este tipo en sus localidades de origen los utilizarían el 100% contestó afirmativamente.

Por otra parte, existen personas que no están siendo atendidas por este entramado de dispositivos. La **demanda no atendida** viene explicada por:

- La escasez de plazas.
- Muchas personas no cumplen con los requisitos de acceso: por ejemplo, personas expulsadas de los recursos, que tienen un gran deterioro físico o mental, que se encuentran en estados alterados de la conciencia, en situaciones de crisis por algún tipo de patología mental o en consumos activos, entre otras.
- Personas que no quieren acceder expresamente a estos recursos por las limitaciones horarias y las normas establecidas.
- Por la fórmula de acceso mediante sorteos y recogida de vales, entre otras.

Además, algunas de las personas que se encuentran en estos dispositivos lo están porque no pueden ser atendidas desde recursos normalizados. Este es el caso concreto de aquellas personas que han vivido procesos migratorios y que no forman parte,

inicialmente, de la grave exclusión, pero que no disponen de otras alternativas para poder satisfacer sus necesidades más básicas.

En este sentido, prácticamente en la totalidad de los recursos, la población inmigrante supone el grueso de las atenciones realizadas. Un ejemplo del peso específico que está adquiriendo la población inmigrante es la situación de especialización en la atención a la inmigración que han experimentado algunos dispositivos que se dirigían, inicialmente a la población sin hogar en general. Este es el caso concreto del dispositivo de centro permanente nocturno gestionado por la entidad Lagun Artean en Bizkaia.

Ante la inexistencia de medidas para facilitar el acceso a una vivienda de estas personas, utilizan este tipo de recursos, lo que favorece la saturación de los mismos. El contacto con los dispositivos que atienden a la exclusión más grave, puede generar que acaben “viviéndose” como personas excluidas. La ubicación de los recursos, la organización y las metodologías de trabajo pueden generar que estas situaciones acaben cronificándose.

Además de los anteriores, otro de los dispositivos a través de los cuáles las capitales vascas realizan el acogimiento de urgencia, son los pisos de titularidad municipal. En este sentido, se manifiesta que en algunas capitales no se garantiza la rotación de las personas usuarias en estos pisos⁶⁷. Algunas personas consultadas manifiestan que en la red de pisos para emergencias sociales existen múltiples casos que quedan “enquistados”, principalmente por dos razones:

- La saturación de los servicios sociales de base que realizan un esfuerzo importante en la atención y tramitación de ayudas económicas, sin que se realice un adecuado seguimiento de los casos.
- No se han definido mecanismos de control para evitar este tipo de situaciones.

ACTUACIÓN EXCEPCIONAL: LA NORMA DE FRÍO

La oferta de corta estancia se amplía durante la Norma de Frío con diferentes medidas de acogimiento invernal. La Norma de Frío se refiere a las actuaciones que, con carácter excepcional, se desarrollan durante los días más fríos de la época invernal.

En este sentido, cabe destacar que **no existe uniformidad en los criterios** que determinan el inicio de estas medidas excepcionales, de tal manera que los grados de temperatura a partir de los cuáles se ponen en marcha estas medidas oscilan entre

⁶⁷ Esta debilidad se señala, principalmente, para el municipio de Donostia-San Sebastián. En el caso de Bilbao, han sido cedidas viviendas de titularidad municipal a algunas entidades para su gestión y el grupo de trabajo señala desconocer la existencia de viviendas municipales para acogimiento de urgencia de carácter temporal. En Vitoria-Gasteiz el grupo de trabajo señala que el enquistamiento de casos es anecdótico.

los tres y los seis grados en función del municipio al que hagamos referencia⁶⁸. Estas medidas excepcionales se concretan en:

- Jornadas de puertas abiertas en los recursos habituales, lo que supone una ampliación del número de plazas de utilización óptima que suele depender del espacio disponible.
- La creación de dispositivos invernales de acogida nocturna, como es el caso del albergue de Mazarredo en Bizkaia.
- La concertación de plazas en hostales y pensiones cuando los dispositivos se encuentran al máximo de su capacidad.

La **ampliación de plazas** es muy **desigual** en cada uno de los municipios: Bilbao es el municipio que habilita el mayor número de plazas de acogimiento invernal, concretamente 50, frente a 20 en Donostia-San Sebastián y aproximadamente 18 en Vitoria-Gasteiz.

En las tres capitales se utiliza la medida de la **concertación de plazas** en hostales y pensiones como medida extraordinaria en aquellas épocas invernales en las que la demanda de plazas supera con mucho a la oferta disponible. No obstante, aunque esta medida resuelve una situación de urgencia inicial durante este periodo, parece que no resulta la más adecuada para aquellos perfiles de personas que necesitan el apoyo y la intervención de un equipo de profesionales.

En Vitoria-Gasteiz, el establecimiento de las jornadas de puertas abiertas lo determina el Servicio Municipal de Urgencias Sociales. El protocolo de actuación establece tres dispositivos a través de los cuales se ofrece cobertura en aquellas noches de invierno en las el Servicio Municipal de Urgencias Sociales determina la necesidad de comenzar con la jornada de puertas abiertas. Estos dispositivos son:

- dos recursos de corta estancia: Centro de noche Aterpe y el Centro Municipal de Acogida Social;
- un dispositivo de media-larga estancia: Casa Abierta.

En Donostia-San Sebastián se habilita un local de acogida en las noches de frío que se encuentra ubicado en el mismo edificio del Centro Municipal de Acogida Social pero que funciona, en cierta medida, de forma independiente. Al no existir un Servicio Municipal de Urgencias Sociales⁶⁹ que funcione las 24 horas del día durante los 365 días al año, son las unidades de la Guardia Municipal las encargadas de la

⁶⁸ En el caso de Bilbao y Donostia-San Sebastián se establecen los seis grados, en Irun la Norma de Frío se inicia a partir de los 3 grados y en Vitoria-Gasteiz no existe una pauta de temperatura establecida para comenzar con la jornada de puertas abiertas, esta decisión corresponde al Servicio Municipal de Urgencias Sociales.

⁶⁹ En el momento en el que se recogió la información para la elaboración de este diagnóstico no existía servicio de urgencias sociales. A partir del 1 de junio de 2005, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha habilitado un Servicio Foral de Urgencias Sociales al que nos referimos en el capítulo sobre la cobertura diurna, concretamente en el apartado sobre Servicios de Máxima Proximidad.

detección y derivación de las personas sin hogar al centro. Sin embargo, ante la saturación de este servicio y la existencia de ciertos grupos conflictivos, se han establecido ciertos controles en la admisión de personas usuarias durante las jornadas de puertas abiertas.

Por último, en Bilbao, desde al año 2002 se ha habilitado un dispositivo de acogimiento invernal, aunque con anterioridad se realizaban actuaciones excepcionales durante las épocas de la Norma de Frío. Hasta el año 2004, como complemento a estas actuaciones excepcionales, existía el recurso denominado Frontón de la Esperanza ubicado en el Casco Viejo y con una capacidad de unas 100 plazas. Este invierno ha sido sustituido por el albergue de Mazarredo⁷⁰ con una capacidad inicial de 50 plazas aproximadamente, que fueron ampliadas hasta las 105 durante los días más fríos del invierno.

B) COBERTURA DE EMERGENCIA O CORTA ESTANCIA EN EL RESTO DE MUNICIPIOS VASCOS

A continuación, en el cuadro 5.13, se recogen los recursos existentes para cubrir el alojamiento de urgencia en el resto de los municipios.

CUADRO 5.13.: COBERTURA DE ALOJAMIENTO DE URGENCIA DE AQUELLOS MUNICIPIOS DE BIZKAIA Y GIPUZKOA CON MÁS DE 20.000 HABITANTES (a excepción de las capitales). 2005

MUNICIPIO	PROGRAMA	RECURSO	Nº PLAZAS	PERFIL DE PERSONA ATENDIDA	REQUISITOS
Barakaldo	- Atención social en situaciones de urgencia	- Disponibilidad de plazas en hostales	Según demanda	- Personas sin alojamiento en situaciones imprevistas (catástrofes, desahucios, etc.) - Mujeres víctimas de malos tratos	- Empadronamiento
Basauri	- Programa de atención a mujeres víctimas de violencia de género	- 2 viviendas de acogida	2	- Mujeres víctimas de malos tratos	- Empadronamiento
Ermua	- Atención integral a mujeres	- 1 vivienda de acogida	6	- Mujeres víctimas de malos tratos	- En caso de urgencia, acceso a través de la Policía Municipal, previa denuncia - Preferentemente se destina a mujeres empadronadas en el municipio
Galdakao	- Programa de atención a mujeres víctimas de violencia de género	- 1 vivienda de acogida	8	- Mujeres en situación de necesidad de protección y alojamiento temporal y urgente como consecuencia de una situación de maltrato doméstico, así como a las hijas e hijos menores de 18 años y mayores de edad que presenten más de un 33% minusvalía	- En caso de urgencia, acceso a través de la Policía Municipal, previa denuncia - Preferentemente se destina a mujeres empadronadas en el municipio

⁷⁰ El albergue de Mazarredo ha permanecido abierto del 23 de diciembre de 2004 al 31 de abril de 2005.

MUNICIPIO	PROGRAMA	RECURSO	Nº PLAZAS	PERFIL DE PERSONA ATENDIDA	REQUISITOS
Getxo	- Atención social en situaciones de urgencia	- Acuerdo con pensiones u hostales para la disponibilidad de plazas	Según demanda	- Agresiones o malos tratos ejercidos a cualquier persona (mujer, anciano, menor) - Abandonos a personas sin apoyos ni recursos personales o familiares - Problemas de alojamiento o vivienda, situaciones de desahucio, demolición. - Situaciones de desprotección social relacionadas con el tema de la salud: altas hospitalarias de personas sin apoyo familiar, escasez de recursos económicos, falta de autonomía personal - Situaciones de desprotección socio-familiar derivadas de emergencias o catástrofes - Personas sin techo o transeúntes que se encuentren en el municipio	- Salvo casos excepcionales, se exige el requisito de 6 meses de empadronamiento
Leioa	- Programa de alojamiento de urgencia	- Se busca disponibilidad de plazas en las pensiones u hostales del municipio	Según demanda	- Personas y/o familias en situaciones críticas de desahucio, finalizaciones de contratos de alquiler, embargos, etc.	- 1 año de empadronamiento - El tiempo de estancia máximo se establece en 3 meses, tiempo necesario para tramitar una ayuda económica para el pago de un alojamiento
Portugalete	- Servicio de atención social en situaciones de urgencia	- Concertación de plazas en hostales y pensiones - Servicio telefónico de urgencia	Según demanda	- Personas sin alojamiento en situaciones imprevistas en que su vivienda habitual queda inutilizada por catástrofes o accidentes - Personas jóvenes que se encuentran sin domicilio por conflictos familiares graves - Mujeres víctimas de malos tratos - Personas sin techo, transeúntes que soliciten alojamiento a su paso por el municipio o que se encuentren pasando la noche en la calle	- En los tres primeros perfiles se solicita empadronamiento para acceder a este recurso - En el caso de personas sin techo no existe el requisito del empadronamiento
Santurtzi	- Programa de mujeres maltratadas	- 1 vivienda de acogida	3	- Mujeres víctimas de malos tratos	- Acceso previa denuncia

En general, la mayoría de los municipios que cuentan con más de 20.000 habitantes y que por lo tanto tienen competencias en acogimiento de urgencia disponen con pisos de titularidad municipal o utilizan el mecanismo de la concertación de plazas en hostales o pensiones para responder a situaciones críticas determinadas como siniestros en la vivienda o conflictos convivenciales que pongan en peligro la integridad física o emocional de la persona.

No obstante, en el caso de los pisos polivalentes, prácticamente la totalidad de estos dispositivos orientan su atención a las mujeres víctimas de la violencia de género y la concertación de plazas en hostales suele estar orientada a solucionar el alojamiento en situaciones concretas de desahucios, accidentes, embargos o imposibilidad de hacer frente al pago de un alquiler.

En este sentido, aunque se prevé la concertación de plazas en hostales como una medida de acogimiento de urgencia, en la mayoría de los Ayuntamientos consultados

dicha concertación no está establecida de manera explícita y se resuelve ante las situaciones concretas que puedan producirse, sin existir ningún acuerdo o convenio concreto con alguno de los hostales o pensiones del municipio, de tal manera que la resolución de estas situaciones de necesidad queda sujeta a la disponibilidad de camas y a la voluntariedad de quienes regentan estos negocios.

Por otra parte, en ninguno de estos municipios existe un servicio de urgencias sociales de titularidad municipal⁷¹ que pueda atender las situaciones de necesidad social fuera del horario laboral.

Como ejemplo podemos señalar el municipio de Portugaleta, en Bizkaia, donde se ha creado un servicio telefónico de urgencias, de tal manera que ante la detección por parte de los servicios sanitarios de urgencia o de la policía de una situación de necesidad urgente de alojamiento, se ponen en contacto con la trabajadora social que se encuentra de guardia quien localiza una plaza hotelera y se lo comunica al servicio para que proceda a su traslado. Posteriormente, se cita a la persona interesada para que acuda a los servicios sociales dentro del horario de atención al público establecido.

En algunos de los restantes municipios, los protocolos de actuación ante la detección de una persona que se encuentre pernoctando en la calle o incluso que viva de manera más o menos estable en ella suele consistir en la derivación, mediante la Policía Municipal, a los distintos dispositivos existentes en alguna de las tres capitales vascas. Diariamente, la Policía Municipal emite un informe que es remitido a los servicios sociales municipales en el que se da cuenta de las situaciones de necesidad social atendidas fuera del horario de los mismos.

CUADRO 5.14.: PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN DE URGENCIA PARA PERSONAS SIN HOGAR EN MUNICIPIOS DE BIZKAIA Y GIPUZKOA CON MÁS DE 20.000 HABITANTES (a excepción de las capitales)⁽¹⁾. 2005

MUNICIPIO	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DE URGENCIA CON PERSONAS SIN HOGAR
Barakaldo	- La Policía Municipal detecta una persona sin hogar y la deriva a los recursos de alojamiento de Bilbao.
Basauri	- No existe un protocolo de actuación con las personas sin hogar; el municipio no es zona de paso y cuando se detecta alguna persona durmiendo en las calles se las deriva al albergue de Elejabarri (Bilbao).
Ermua	- Servicio de atención a personas transeúntes: a través de la Policía Municipal se les informa de los recursos existentes en las 3 capitales vascas y se les facilita un billete de autobús a una de ellas.
Galdakao	- No existe un protocolo de atención específico a personas sin hogar, y cuando se presenta un caso, se les deriva al Albergue de Elejabarri (Bilbao).

⁷¹ En Vitoria-Gasteiz, el Servicio de Urgencias Sociales atiende la demanda que se produce a nivel territorial, siendo financiado tanto por el Ayuntamiento de la capital como por la Diputación Foral. En Bilbao existe un Servicio Municipal de Urgencias Sociales. En Gipuzkoa, desde julio de 2005, existe un servicio de urgencias sociales financiado por la Diputación Foral de Gipuzkoa que atiende la demanda que se produce en la totalidad de este Territorio Histórico.

MUNICIPIO	PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DE URGENCIA CON PERSONAS SIN HOGAR
Getxo	- No existe un protocolo específico de atención a personas sin hogar. La intervención se realiza enmarcada dentro del protocolo de intervención en casos urgentes (si fuera una situación de urgencia) o en la atención ordinaria (si no es una situación de urgencia).
Leioa	- Al no disponer de un recurso específico para personas sin hogar ni de un servicio de urgencias sociales, se les deriva directamente al albergue de Elejabarri (Bilbao).
Portugalete	- Los servicios de urgencia del municipio (sanitarios, policía, Cruz Roja) se ponen en contacto telefónico con la trabajadora social que localiza una plaza hotelera y se lo comunica al servicio para su traslado. Posteriormente da cita a la persona interesada para acudir a los servicios sociales.
Santurtzi	- Al no disponer de un recurso específico para personas sin hogar ni un servicio de urgencias sociales, se les suele ofrecer una ayuda económica y se les deriva directamente a los recursos de alojamiento de urgencia de Bilbao.
Sestao	- Al no disponer de un recurso específico para personas sin hogar ni de un servicio de urgencias sociales, se les deriva a los recursos de alojamiento de urgencia de Bilbao.
Arrasate-Mondragón	- Al no disponer de un recurso específico para personas sin hogar ni de un servicio de urgencias sociales, se les informa de los recursos de alojamiento de urgencia de Donostia-San Sebastián y del resto de albergues que hay en la CAPV.
Eibar	- Al no disponer de un recurso específico para personas sin hogar, Servicios Sociales les deriva a Cáritas o a la Policía Local, quien se encarga de informarles de los diferentes recursos que disponen en la CAPV y se les paga el ticket del viaje a cualquiera de los albergues de la CAPV.
Errenteria	- Al no disponer de recursos específico para personas sin hogar ni de un servicio de urgencias sociales, la Policía Local les deriva al albergue de Donostia-San Sebastián. - Se está estudiando la habilitación de un centro para personas sin hogar.
Irun	- Dispone de un protocolo de actuación con las personas sin hogar, con disponibilidad de plazas en pensiones con una estancia no superior a los tres días, ampliable en situaciones excepcionales. Si no disponen de ingresos, el Ayuntamiento abona los gastos de manutención durante la estancia. Posteriormente, se solicita una cita con los servicios sociales municipales quienes realizarán un diagnóstico de la situación de la persona. - Dispone de un protocolo de actuación en las noches frías, con unas plazas concertadas en pensiones. Se realiza un trabajo de localización para informar a las personas que están pernoctando en las calles de los servicios que tienen a su alcance. En casos excepcionales, y previa valoración del caso, existe la posibilidad de pago de viaje a algún lugar concreto de la geografía estatal.
Zarautz	- Existe de un protocolo de actuación a través de la Policía Local, que atiende la solicitud de comida (bocadillos) y proporciona un ticket de tren para Donostia-San Sebastián. - A las PSH no empadronadas en el municipio, la Policía Local les deriva al albergue municipal de Donostia-San Sebastián.

(1) No se incluyen Bilbao y Donostia-San Sebastián cuya cobertura de alojamiento de emergencia y corta estancia se analiza con más detenimiento a lo largo del diagnóstico. Además, en Álava, tan sólo Vitoria-Gasteiz tiene competencias en acogimiento de urgencia.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta por escrito a las Áreas de Bienestar Social de los Ayuntamientos con competencias en alojamiento de urgencia.

El discurso de las entidades municipales que no disponen de centros de acogimiento de urgencia ni de protocolos estandarizados para la atención de estas necesidades consiste en señalar, por una parte, la inexistencia de la situación del “sinhogarismo” en sus municipios o que cuando se producen son atendidas en el horario habitual de los servicios sociales de base y, por otra parte, la preferencia de las personas que se encuentran en situación de exclusión grave, por acudir a las grandes ciudades.

Los motivos por los que los Ayuntamientos con competencias en alojamiento de urgencia no han creado estructuras del tipo del albergue pueden deberse a una combinación de elementos:

- Por una parte, aunque se ha establecido claramente las competencias municipales en acogimiento de urgencia, esta normativa no ha ido acompañada de la correspondiente dotación de recursos económicos.
- Por otra parte, en función de las sensibilidades municipales se priorizan unos servicios frente a otros.

Además, la propia existencia de este tipo de dispositivos en las capitales vascas actuando de manera territorial, puede generar la sensación en otros Ayuntamientos de que esta necesidad ya se encuentra cubierta. En este sentido, la capitalidad posibilita el mantenimiento de unos comportamientos adictivos. Que las personas drogodependientes subsistan mejor en un ambiente urbano que en uno rural es una situación que retroalimenta que los recursos para su atención se ubiquen en la capital. Sin embargo, parece necesario romper con esta dinámica y crear estructuras de atención nocturnas y diurnas en otros municipios, lo que posibilitaría trabajar los procesos de incorporación social de una manera más natural, vinculando a estas personas a sus redes familiares, sociales y vecinales.

Por otra parte, la afirmación de que los dispositivos de alojamiento de emergencia están actuando como recursos territoriales es cierta solo en parte. Es cierto que en lo referente al alojamiento de urgencia, en la mayoría de los municipios no existen albergues para personas sin hogar, pero el programa de corta estancia de los albergues municipales todavía está definido como un albergue para transeúntes, y en sentido estricto, las personas empadronadas en otros municipios lo son. Sin embargo, el perfil de persona sin hogar ha experimentado grandes cambios y en la actualidad, es mayor la prevalencia de lo que hemos denominado como “sin hogar” estable, es decir, que vive de manera estable en la calle de la misma ciudad. Al no existir servicios de este tipo en otros municipios, las personas que los utilizan tienden a asentarse en alguna de las capitales, alejándose de su entorno habitual, con lo que esto supone de pérdida de redes de apoyo social.

Para completar esta información, hemos elaborado dos tablas recogidas en los anexos I y II, en las que se enumeran las medidas de acogimiento de urgencia desarrolladas por aquellos municipios, salvo las capitales vascas, que tienen competencias al respecto. En el cuadro anexo I se incluye información referida al programa, recursos o dispositivos concretos, número de plazas disponibles, perfil de persona atendida y requisitos establecidos para la prestación del servicio. En el cuadro anexo II, exponemos los protocolos de actuación que se desarrollan en estos municipios ante la detección de una persona sin hogar.

5.2.2.2. COBERTURA NOCTURNA DE MEDIA Y LARGA ESTANCIA

Los recursos de media y larga estancia se caracterizan, habitualmente, por unos niveles de exigencia elevados y por un acceso indirecto, previo diagnóstico y derivación de un equipo de profesionales. En cualquier caso, se dirigen a quienes han iniciado procesos de incorporación social y su acceso y posterior mantenimiento en el mismo suele estar condicionado al cumplimiento de los objetivos establecidos en los itinerarios de incorporación diseñados.

En el anexo II se completa la información con un directorio de recursos de media y larga estancia que contiene la ubicación concreta, el perfil de persona atendida, la entidad que gestiona el dispositivo, la denominación del centro o el programa, la financiación y el número de plazas de utilización óptima establecidas.

A) CARACTERIZACIÓN

El 80,2%⁷² de los recursos de alojamiento se concentran en la media y larga estancia, lo que denota que los mayores esfuerzos se están realizando con aquellas personas que, a priori, tienen mayores posibilidades de inserción social y laboral.

Los dispositivos de alojamiento de media y larga estancia conforman el **grueso de los recursos residenciales para la inserción social**, entre estos dispositivos se encuentran:

- centros de acogida;
- viviendas tuteladas;
- pisos complementarios de otra unidad de tratamiento;
- residencias;
- red de viviendas puente;
- programas combinados.

Estos recursos se dirigen a: personas sin hogar, personas toxicómanas y jóvenes en proceso de emancipación. Se trata, por tanto, de recursos de alojamiento en los que la persona usuaria puede **contribuir económicamente** al mantenimiento del recurso en función de sus posibilidades.

Los recursos de media estancia tienden a facilitar procesos de incorporación, mientras que los dispositivos de larga estancia suelen especializarse en la atención a personas con determinadas características (por ejemplo: toxicomanía o ex reclusos/as) y exigen un mayor compromiso con el proceso de incorporación social.

No obstante, aunque no son muy numerosos, existen programas de alojamiento de larga estancia, cuyos objetivos se centran en la contención y reducción de daños y que no se plantean facilitar procesos de incorporación, bien porque atienden a personas con problemas de desestructuración social y personal crónica o bien porque están trabajando con un perfil de avanzada edad o con algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial y con escasas posibilidades de inserción laboral.

Aunque existe una distinción terminológica entre los recursos de media y los de larga estancia, ésta es sustancialmente diferente en función del Territorio en el que nos encontremos y de la entidad que lo defina. Además, en la práctica, **no existen**

⁷² Ver cuadro 5.8.: Número de plazas de alojamiento y centros nocturnos para personas sin hogar por temporalidad del recurso, según Territorio Histórico. 2005.

criterios uniformes en cuanto a tiempos mínimos y máximos de estancia, lo que ha dificultado el establecimiento de comparaciones territoriales.

Además de la vivienda, manutención y prestaciones básicas, en los dispositivos de alojamiento de media y larga estancia se desarrollan otro tipo de **servicios** a nivel general, como son, por ejemplo: servicio de apoyo psicológico, programas de acompañamiento, servicios de asesoramiento jurídico, formación compensatoria y capacitación profesional, talleres ocupacionales o desarrollo de actividades de ocio, orientación e inserción laboral.

En cuanto a la atención prestada en estos dispositivos, el tipo de acciones desarrolla con las personas usuarias suele relacionarse, entre otras, con las siguientes **prestaciones**:

- orientación, información, asesoramiento y acompañamiento;
- solicitud y tramitación administrativa de ayudas económicas;
- desarrollo de aspectos personales como la autoestima, autoconciencia, etc.;
- capacitación para la autonomía y en habilidades sociales;
- desarrollo de habilidades sociales y de convivencia;
- control de medicación;
- acercamiento a la red de servicios sociales y sanitarios;
- administración autónoma de recursos económicos;
- contención.

B) CENTROS Y RECURSOS: NÚMERO DE PLAZAS

Del total de plazas de alojamiento de media y larga estancia, un 45,5% se encuentran en Bizkaia, un 31,3% en Gipuzkoa y un 23,2% en Álava. En este sentido, resulta ser Bizkaia el Territorio que dedica el mayor porcentaje de sus plazas de alojamiento a los dispositivos de media y larga estancia, concretamente un 83,5%⁷³ del total.

Como ocurría con los dispositivos de corta estancia, los recursos de media y larga estancia tienden a **ubicarse en las tres capitales vascas**. En Álava el 100% de las plazas se ubican en Vitoria-Gasteiz y en Bizkaia, la presencia de este tipo de dispositivos en otros municipios diferentes de Bilbao es totalmente anecdótica, cuadro 5.15.

⁷³ Ver cuadro 5.8.:Número de plazas de alojamiento y centros nocturnos para personas sin hogar por temporalidad del recurso, según Territorio Histórico. 2005.

CUADRO 5.15.: PLAZAS DE ALOJAMIENTO DE MEDIA Y LARGA ESTANCIA POR SU UBICACIÓN EN CAPITALES, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Capital	211	100,0	370	89,4	176	61,7	757	83,2
Fuera de la capital ⁽¹⁾	--	--	44	10,6	109	38,3	153	16,8
TOTAL⁽²⁾	211	23,2	414	45,5	285	31,3	910	100,0

(1) Los municipios de Bizkaia en los que se ubican estos dispositivos son: Barakaldo, Erandio y Gamiz-Fika. En Gipuzkoa nos referimos a: Andoain, Beasain, Errenteria, Irun, Lasarte, Pasaia, Tolosa y Usurbil.

(2) Estos porcentajes son horizontales, se calculan sobre el total de la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir de consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

Sin embargo, en Gipuzkoa la presencia de este tipo de dispositivos es significativamente superior a la observada en otros territorios y se produce, principalmente, en aquellos municipios en los que bien por el tamaño de su población o bien por encontrarse en una situación geográfica de paso tienen una presencia significativa de esta necesidad. Asimismo, la carestía de la vivienda en Donostia-San Sebastián puede estar incidiendo en la ubicación de recursos de este tipo en poblaciones donde la vivienda es más asequible. En concreto, del total de plazas de media y larga estancia, el 38,3% de ellas se encuentran fuera de Donostia-San Sebastián.

Resulta destacable la presencia de este tipo de dispositivos en municipios de Gipuzkoa con población inferior a los 20.000 habitantes, como es el caso de Andoain, Beasain, Lasarte-Oria, Pasaia, Tolosa y Usurbil y que agrupan aproximadamente el 72,9%⁷⁴ del total de las plazas de media y larga estancia ubicadas fuera de Donostia-San Sebastián.

Quizás, el hecho de que se trate de municipios de paso y en algunos casos localidades pesqueras con una gran incidencia del fenómeno de “sinhogarismo”, unido a la mayor capacidad integradora que tienen las comunidades pequeñas, haya podido incidir en la decisión de ubicar en estos municipios dispositivos que trabajan la incorporación social con personas en situación de exclusión social grave. Por otra parte, los elevados precios para acceder a una vivienda que existen en la actualidad en Donostia-San Sebastián puede ser otro de los factores que incide en esta diversificación de los recursos por municipios de la provincia.

Resulta notoria la presencia de plazas de media y larga estancia que se orientan a la atención específica de la toxicomanía, concretamente el 20% del total de plazas de la CAPV, lo que pone de manifiesto la estrecha relación de esta cuestión con la exclusión grave, cuadro 5.16.

⁷⁴ Para ampliar información consultar el cuadro “Servicios de alojamiento de media y larga estancia por Territorio Histórico y municipio. 2005” en el anexo II.

CUADRO 5.16.: NÚMERO DE PLAZAS DE ALOJAMIENTO DE MEDIA Y LARGA ESTANCIA POR PERFIL DE PERSONA ATENDIDA, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Toxicomanía y VIH	14	6,6	104	25,1	64	22,5	182	20,0
Inmigración y familias extranjeras	46	21,8	39	9,4	67	23,5	152	16,7
PSH	89	42,2	271	65,5	136	47,7	496	54,5
Otros ⁽¹⁾	62	29,4	--	--	18	6,3	80	8,8
TOTAL⁽²⁾	211	23,2	414	45,5	285	31,3	910	100,0

(1) En Gipuzkoa incluimos los dispositivos de media estancia para personas reclusas o ex reclusas. En Álava incluimos además de los dispositivos para personas del entorno de prisión (27 plazas) recursos dirigidos específicamente a familias sin hogar del municipio (35 plazas).

(2) Estos porcentajes son horizontales, se calculan sobre el total de la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta a entidades públicas y privadas y fuentes documentales.

En este sentido, Bizkaia es el Territorio Histórico que destina un mayor porcentaje de plazas de media y larga estancia al tratamiento de las toxicomanías que padecen las personas sin hogar, 25,1%, seguida de Gipuzkoa, que destina el 22,5% de sus plazas de mayor estabilidad. Por último, en Álava no se destina ninguna plaza de media o larga estancia de forma específica a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave que tienen algún tipo de toxicomanía. Las plazas que se registran en esta categoría se refieren al dispositivo Besarkada Etxea, orientado a personas con VIH en fase muy desarrollada de la enfermedad.

Por otra parte, ya hemos comentado la disparidad de criterios en la definición de los dispositivos, objetivos que persiguen y la temporalidad que establecen. Para muestra, vamos a analizar los programas de media estancia que tenemos en los albergues para personas sin hogar que existen en las tres capitales vascas.

El Centro Municipal de Acogida Social (CMAS) de Vitoria-Gasteiz es un centro de acogida especializado, destinado a personas carentes de hogar o privados de él temporalmente y que, a su vez, pueden presentar severas dificultades para la incorporación social. En este recurso, además de proporcionar la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento, manutención e higiene, se desarrollan diferentes programas de talleres y actividades cuya finalidad es apoyar a estas personas en un proceso de adquisición o recuperación de hábitos para su capacitación personal.

No existe un número determinado de plazas reservadas para los programas de media y larga estancia, la disponibilidad de plazas para este programa fluctúa en función de la demanda y las necesidades que presenten las personas que acceden al recurso tras el diagnóstico y la valoración del equipo de profesionales del Servicio Social de Base o el Servicio Municipal de Urgencias Sociales. Este programa establece la media estancia cuando la persona permanece en el recurso entre cinco días y un año. Este dispositivo se encuentra dentro del itinerario que deben seguir las familias sin hogar.

El albergue de Elejabarri en Bilbao, por su parte, propone un programa de media estancia que cuenta con 25 plazas, con el objetivo de lograr avanzar en los procesos de incorporación social iniciados por las personas que se encontraban en niveles de exigencia menores. Se interpreta como un recurso intermedio que propone un plan de intervención con la persona usuaria en el que se establecen las metas y objetivos a alcanzar durante su estancia en el recurso. El límite temporal se establece en tres meses, salvo casos excepcionales. El acceso al programa se realiza previo diagnóstico y valoración del Servicio Municipal de Urgencias Sociales.

Por el contrario, el Centro Municipal de Acogida Social de Donostia-San Sebastián no dispone de programa de media estancia en sentido estricto, se trata más bien de un programa de estancias especiales que cuenta con 20 plazas y que no establece un límite máximo de permanencia en el recurso, aunque lo habitual suele ser que no se supere el mes de estancia en el centro de acogida. Por tanto, el objetivo es proporcionar un apoyo puntual y de carácter temporal a aquellas personas que por circunstancias concretas necesitan disponer de un tiempo más en el centro.

Las situaciones concretas en las que es posible superar los tres días de estancia en el centro son las siguientes:

- Personas a las que se les ha admitido a trámite su solicitud de asilo político y se encuentran a la espera de resolución.
- Personas a las que se les ha tramitado una derivación a otro recurso de la red asistencial y se encuentran a la espera de poder acceder al mismo.
- Aquellas personas que van a iniciar tratamiento de desintoxicación en Proyecto Hombre y se encuentran a la espera de acceder a una comunidad terapéutica.
- Personas que han encontrado un trabajo y están a la espera de poder ingresar su primera nómina para acceder a otro tipo de alojamiento más normalizado.

Tan sólo en el primer caso el acceso al programa de estancias temporales se realiza de manera directa, en los tres siguientes supuestos es necesario el informe del equipo de trabajo social del centro de acogida que solicitará que se le aporte documentos acreditativos, en caso necesario, para justificar el supuesto en el que se encuentra.

En otro orden de cosas, del análisis de las memorias se desprende una ocupación que ronda el 100% de las plazas de media y larga estancia. Asimismo, las largas listas de espera que existen para acceder a recursos residenciales para la inserción obligan a largos periodos de espera, que en algunos casos pueden ser de meses.

C) FINANCIACIÓN

Para hacer frente a estas competencias atribuidas por la legislación vigente, lo más habitual es que las diputaciones financien los programas de alojamiento que están desarrollando las entidades prestadoras de servicios de este tipo, mediante convenios de colaboración entre estas entidades y la Administración foral. En este sentido, hay que tener en cuenta que la Administración municipal tiene competencias en acogi-

miento de urgencia, por lo que resulta significativa, en cualquier caso, su aportación a la financiación o gestión de programas de media y larga estancia.

Un análisis de las fórmulas utilizadas para financiar las plazas de alojamiento de media y larga estancia, por parte de las entidades que gestionan estos recursos residenciales de inserción, nos ofrece una panorámica bien distinta en cada uno de los territorios históricos.

ADMINISTRACIÓN FORAL: DIPUTACIONES FORALES⁷⁵

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** participa en la financiación del 93%⁷⁶ del total de plazas de media y larga estancia que existen en la actualidad en el Territorio Histórico mediante la fórmula de la subvención y la del convenio. El convenio es la principal fórmula utilizada para la financiación de estos programas, concretamente la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene establecido convenio con ocho entidades,⁷⁷ lo que supone el 74,3% del total de plazas de media y larga estancia del Territorio. El resto de las plazas de media y larga estancia que son financiadas en parte, por esta Diputación, la fórmula utilizada es la subvención junto con otras administraciones, principalmente Gobierno Vasco.

La **Diputación Foral de Bizkaia**, participa en la financiación del 67,9% de las plazas de media y larga estancia. En este caso, la fórmula del convenio es la utilizada en el 100% de la financiación de programas de media y larga estancia que realiza esta Diputación con las quince entidades⁷⁸ con las que tienen un convenio de colaboración. El 32,1% de plazas restantes se financian a través de subvenciones o convenios concertados con alguno de los departamentos de Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao, aportaciones puntuales de entidades privadas y fondos propios de los que disponen las entidades que gestionan estos programas.

La **Diputación Foral de Álava** participa en la financiación del 20,9% del total de plazas de media y larga estancia del Territorio Histórico, en la mayoría de las ocasiones en colaboración con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La fórmula de financiación más utilizada es el convenio de colaboración, concretamente, esta Diputación tiene convenio de colaboración con dos entidades⁷⁹, lo que supone la financiación del 19,4%

⁷⁵ Para ampliar información consultar el cuadro "Servicios de alojamiento de media y larga estancia por Territorio Histórico y municipio. 2005" en el anexo II

⁷⁶ La Diputación Foral de Gipuzkoa financia todas las plazas de media y larga estancia del Territorio Histórico, a excepción del programa de estancias especiales del Centro Municipal de Acogida Social de Donostia-San Sebastián.

⁷⁷ Las entidades con las que la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene convenio en 2005 son: Acasgi, Abegi, Caritas, Cruz Roja, Fundación Emaús, Fundación Larratxo, Fundación Izan y Loyola Etxea.

⁷⁸ Las entidades con las que la Diputación Foral de Bizkaia tiene convenio en 2005 son: Agiantza, Askabide, Bidesari, Bizitegi, CEAR, Congregación religiosas Oblatas, Congregación Siervas de Jesús de la Caridad, Elkarabanatuz, Fundación Emaús, Goiztiri, el recurso residencial tutelado Bi Etxeak del IFAS, Itaka-Escolapios, Izangai, Lagun Artean y Zubietxe.

⁷⁹ Las entidades con las que la Diputación Foral de Álava tiene convenio en 2005 son: Asociación de ayuda al preso (ADAP) y Comisión Anti-Sida.

del total de plazas. El resto de plazas de media y larga estancia son financiadas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

ADMINISTRACIÓN LOCAL: AYUNTAMIENTOS⁸⁰

En Álava, lo que resulta realmente significativo es la presencia del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** en la financiación mediante convenios o en la gestión directa o indirecta, por contratos administrativos, de prácticamente la totalidad de las plazas de media y larga estancia del Territorio Histórico, financiación que se realiza, en algunas ocasiones, en colaboración con la Diputación Foral de Álava.

En el caso de Bizkaia, la presencia del **Ayuntamiento de Bilbao** en la financiación o gestión de plazas de media y larga estancia es menor, concretamente gestiona de manera directa o indirecta o colabora en la financiación del 34,1% del total de plazas de media y larga estancia.

El **Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián** tan sólo tiene presencia en la gestión del programa de estancias especiales del Centro Municipal de Acogida Social. Además, los Ayuntamientos de Pasaia y Tolosa, donde se ubican recursos residenciales para personas sin hogar, participan en la financiación de dichos dispositivos mediante subvención.

D) ALGUNAS EXPERIENCIAS DESTACABLES: UN HOGAR DONDE VOLVER A EMPEZAR

Dentro de la cobertura de media y larga estancia resulta destacable la existencia de dispositivos que procuran alojamiento dando la oportunidad de constituirse en un lugar de referencia estable donde se responde a las necesidades relacionadas con la soledad y el desarraigo. Existen varios programas que tienen en cuenta la posibilidad de arraigo en el diseño de los mismos, como ejemplo, hemos destacado un dispositivo por cada Territorio Histórico en el que bien en su diseño, en los programas que desarrolla o en alguno de los elementos que lo componen se tiene en cuenta esta posibilidad. Estos recursos de alojamiento de media y larga estancia son: Casa Abierta en Vitoria-Gasteiz, la Posada de los Abrazos en Bilbao y Loiola Etxea en Donostia-San Sebastián.

Casa Abierta es un servicio que ofrece un espacio físico, un acompañamiento básico en los procesos de incorporación social y unas relaciones cálidas y comprensivas en las dificultades diarias para todas aquellas personas que, por diferentes motivos, han perdido la capacidad y disposición de participar en la sociedad, es decir, se encuentran en situación de exclusión o su posición es vulnerable.

⁸⁰ Para ampliar información consultar el cuadro "Servicios de alojamiento de media y larga estancia por Territorio Histórico y municipio. 2005" en el anexo II.

La **Posada de los Abrazos** es una pensión, aunque con características que la diferencian de otras pensiones al uso. Se trata de dos pisos ubicados en el barrio de San Francisco en Bilbao que albergan quince habitaciones y acogen, aproximadamente, a veinticinco personas. Es un lugar en el que además de satisfacer las necesidades básicas se trabaja la reconstrucción de la persona “en la creación de su nuevo paisaje personal”. Además promueven la concienciación social sobre el problema de la vivienda y contribuyen a la creación de nuevas redes sociales y en la recuperación de los vínculos familiares. Quienes la llevan acompañan a “las y los posadores” en el proceso de encontrarse de nuevo consigo mismos, y en su fortalecimiento personal para que puedan participar en la sociedad a la que reivindican un hueco.

Habitualmente, las personas que viven aquí han accedido a un empleo o disponen de recursos económicos derivados de las ayudas sociales, por lo que no la hemos incluido en el análisis de la cobertura de atención. No obstante, nos parecía conveniente mencionarla como experiencia de la creación de espacios solidarios desde la iniciativa ciudadana.

Loiola Etxea es un centro de acogida y acompañamiento de media estancia con personas en situación de exclusión social, con atención preferencial a las necesidades de acogida y acompañamiento generadas entre la población penitenciaria en Gipuzkoa. Este centro tiene entre sus objetivos crear un espacio de vida que facilite el encuentro de las personas con su propia realidad, el reconocimiento de sus potencialidades y de sus carencias y en el aprecio de las otras personas con las que convive ya que la inexistencia de unas relaciones sociales normalizadas es el condicionamiento más fuerte de la población con la que trabajan.

5.2.2.3. APOYO A LA VIVIENDA AUTÓNOMA

Por otra parte, también existen programas y recursos de **apoyo a la vivienda autónoma** que se orientan a facilitar el alojamiento de forma autónoma de quienes tienen especiales dificultades de acceso al mercado laboral pero que no necesitan de un tutelaje social. En este sentido, aunque este tipo de ayudas no forman parte, estrictamente, de la cobertura nocturna, las hemos incluido en cuanto a sistemas de alojamiento para personas con especiales dificultades.

Para acceder a la mayoría de estos programas es necesario cumplir una serie de requisitos como son la antigüedad en el empadronamiento o disponer de determinados niveles de renta que imposibilitan el acceso a muchas personas que, inicialmente, se adaptan a este perfil.

Habitualmente, se materializan en prestaciones económicas concedidas por la administración para sufragar gastos de alquiler o mantenimiento de la vivienda. Estas ayudas se concretan, principalmente, en las Ayudas de Emergencia Social, pero también existen programas que se realizan desde la iniciativa social privada. En este sentido, podríamos hacer referencia también a las políticas de vivienda protegida y viviendas municipales. Asimismo, en los últimos tiempos se han desarrollado nuevos programas como la in-

intermediación en alquileres, tanto desde la **iniciativa pública** como desde la privada. Desde la iniciativa pública podemos destacar dos programas:

- el programa de movilización de vivienda vacía BIZIGUNE;
- el programa ALOKABIDE para la gestión del alquiler de viviendas sociales.

La **iniciativa privada** también ha desarrollado medidas de este tipo, este es el caso del servicio de intermediación inmobiliaria del que dispone la Asociación Goiztiri, ubicada en Barakaldo, y orientada a realizar labores de intermediación para facilitar el acceso a una vivienda de la población inmigrante con especiales dificultades. Además, algunas entidades proporcionan ayudas económicas específicas para que aquellas personas que acumulan especiales dificultades para acceder a una vivienda puedan disponer de un apoyo puntual para ello.

Este tipo de ayudas están dirigidas a personas que no acumulan necesidades y dificultades sociales severas ya que, principalmente, su necesidad se relaciona con carecer de vivienda y de los recursos necesarios para acceder a ella por lo que no las incluiremos en nuestro análisis. No obstante, nos parecía importante hacer referencia a ellas porque completan la red de recursos que dan cobertura de alojamiento.

5.2.3. **COBERTURA DIURNA**

La cobertura de atención diurna se centra, principalmente, en programas que proporcionan a las personas sin hogar las prestaciones y servicios necesarios para satisfacer las necesidades más básicas en materia de alimentación, ropa, higiene y restablecimiento de vínculos sociales.

A menudo, este tipo de servicios se presta dentro del marco de los recursos de alojamiento o centros nocturnos. No obstante, también existen dispositivos creados para atender de manera específica estas necesidades.

De cara a facilitar la comprensión del entramado de dispositivos y recursos que ofrecen cobertura de necesidades básicas durante el día, hemos estructurado estos servicios de la siguiente manera:

- prestaciones básicas de alimentación, vestido y duchas;
- centros de Incorporación Social (CIS);
- servicios sociosanitarios;
- servicios de máxima proximidad.

En esta estructura de atención diurna se enmarcan, a su vez, programas y servicios educativos orientados a la recuperación o adquisición de habilidades sociales y a trabajar aspectos personales y relacionales. Asimismo, para aquellas personas que se encuentran en los niveles más altos del proceso de incorporación social, existen **talleres** prelaborales y programas dirigidos a facilitar la incorporación al mercado laboral. En este sentido, nos ha parecido conveniente incluir estos talleres y programas en el análisis, dada su estrecha relación con los procesos de incorporación social que inician algunas de las

personas que son atendidas desde los dispositivos que proporcionan cobertura diurna a las personas en situación de exclusión social grave.

Junto a los recursos de alojamiento de urgencia, este tipo de servicios conforman los dispositivos de atención clásicos a las personas sin hogar. Según el Instituto Nacional de Estadística⁸¹, del total de centros para personas sin techo que existen en el Estado Español, un 69,7% ofrecen servicios de restauración y un 43,8% prestación de vestido, lo que da cuenta del carácter asistencial de la red de atención diurna *“motivado tal vez por la falta de recursos y por una determinada visión de la asistencia social”*.

Aquellos servicios que tienen un carácter más educativo y que se orientan en mayor medida a los procesos de incorporación social son proporcionados por un núcleo menor de centros. Así, en el Estado Español, la atención psicológica es prestada por un 32,8%⁸² de los centros, los cuidados médicos por un 22,5% y la regularización de papeles por un 23,2%, como muestra *“del creciente peso de la inmigración en nuestra sociedad y de las graves dificultades en sus condiciones de vida”*.

Otro tipo de prestaciones ligadas a la incorporación en el mercado laboral tienen una débil presencia en nuestra red, por ejemplo, los talleres ocupacionales o los talleres de inserción que tienen una presencia modesta en los centros de atención a personas sin hogar existentes en el Estado Español y que se cifra en un 15,3% del total de centros según la misma fuente. Esto muestra una red con una visión poco integradora y de reinserción de la acción social.

Finalmente, otra característica de la red de atención diurna se relaciona con el carácter individual con el que es concebida la atención desde este tipo de recursos, como lo muestra la escasa presencia de dispositivos con servicios que atiendan de manera integral a la familia o a la pareja.

Sin embargo, en los últimos años se ha producido una evolución significativa en algunos de estos centros hacia prestaciones y servicios con una carácter menos asistencial y más integrador, acentuando el esfuerzo en la intervención social y derivando hacia otros recursos con mayores capacidades de integración. Así, en la mayoría de los servicios se entremezclan los niveles de atención a las necesidades básicas y los trabajos socioeducativos y de acompañamiento en los procesos de incorporación social.

5.2.3.1. PRESTACIONES BÁSICAS DE ALIMENTACIÓN, VESTIDO Y DUCHAS

La prestación de alimentos junto a la cobertura de alojamiento y centros nocturnos y la prestación del servicio de vestido han sido tradicionalmente las prestaciones y servicios proporcionados a las personas sin hogar. En sus orígenes, tanto los comedores sociales

⁸¹ Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta sobre personas sin hogar (centros). Mayo 2004. Pág. 14.

⁸² Instituto Nacional de estadística (INE). Ob. citada. Pág. 15.

como la prestación del servicio de vestido han estado gestionados por entidades religiosas, sin apenas presencia de la Administración en la prestación de este servicio.

A) PRESTACIONES DE ALIMENTACIÓN

Los comedores son uno de los servicios más utilizados por las personas que se encuentran en situación de exclusión y constituyen, en muchas ocasiones, la puerta de entrada a la red de dispositivos que atienden las necesidades más básicas, dada la sencillez del acceso y los niveles de exigencia que se centran en la prohibición de consumir sustancias ilegales dentro de las instalaciones y respetar unas normas mínimas de convivencia.

En la mayoría de las ocasiones, la **atención prestada** es de tipo puntual y dirigida a paliar las necesidades alimenticias. No obstante, con la incorporación de nuevos perfiles profesionales a estos recursos se ha comenzado a realizar una labor educativa para favorecer el inicio de procesos de cambio.

El **acceso** a los comedores está abierto a cualquier persona que lo solicite, previo contacto con la entidad encargada de la distribución de unas tarjetas que permiten el acceso gratuito a esta prestación. En Vitoria-Gasteiz, son los propios servicios sociales del Ayuntamiento quienes adjudican las tarjetas para acceder al comedor, al que también se puede acceder sin éstas abonando un precio económico por la comida. En el caso de Bilbao, estas tarjetas son distribuidas directamente por el Ayuntamiento, concretamente por un equipo de trabajo social que depende del Servicio Municipal de Urgencias Sociales. En Donostia-San Sebastián, es una entidad privada, Cáritas, la encargada de distribuir las tarjetas y dan acceso gratuito a comidas y cenas por estricto orden de llegada.

Los dispositivos de prestación de alimentos también se encuentran concentrados en las capitales vascas, tal y como ocurre con la mayoría del resto de recursos.

Sin embargo, algunos municipios de Bizkaia y Gipuzkoa⁸³ derivan a las personas que tienen este tipo de necesidades a comedores, normalmente ubicados en residencias para la tercera edad, o a restaurantes económicos orientados a personas que perciben la Renta Básica. En todos estos municipios, el sistema de acceso se regula mediante la distribución de tarjetas, previa valoración de los equipos de servicios sociales de base municipales.

Actualmente, cada organización es autónoma para determinar su régimen interno de funcionamiento, horarios de atención y prestaciones proporcionadas, que en ocasiones vienen determinadas por normas tradicionales de la institución o costumbres del entorno social.

En base a la demanda actual, la capacidad de los comedores para prestar este servicio es claramente insuficiente, la media de usuarios por día muestra una total saturación de estos servicios. Por ello, en la mayoría de ellos se ha establecido un sistema de

⁸³ En Bizkaia los municipios que ofrecen esta prestación son Portugalete y Santurtzi. En Gipuzkoa, Irun y Eibar.

turnos para reducir la saturación del recurso y los momentos de cierta tensión y violencia⁸⁴, que ha provocado que en alguno de estos recursos la prestación se realice siempre con presencia policial.

Generalmente, hay una media de dos turnos por servicio de comidas y cenas, de manera que el número de personas atendidas por día es mucho mayor que la capacidad del servicio.

Además de los comedores sociales, desde los propios centros de alojamiento y centros de día también se ofrecen servicios de desayunos, comidas y meriendas, pero esta prestación no está abierta a toda aquella persona que lo solicite y se limita a proporcionar este servicio a las personas usuarias del centro, cuadro 5.17.

**CUADRO 5.17.: SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN⁽¹⁾
EN LAS CAPITALES DE LA CAPV. 2005**

COMEDOR	ENTIDAD	SERVICIOS	FINANCIACIÓN	Nº MEDIO SERVICIOS DIARIOS
Apostólicas	Cáritas y Congregación Damas Apostólicas	- Comidas	Convenio Ayuntamiento de Bilbao y aportaciones privadas de género	148
San Antonio de Iralabarri	Congregación Franciscanos	- Comidas y cenas	Convenio Ayuntamiento de Bilbao y aportaciones privadas de género	163
Conde Aresti	Fundación Conde Aresti	- Comidas y cenas	Convenio Ayuntamiento de Bilbao y aportaciones privadas de género	67
Beata María Josefa	Congregación Siervas de Jesús	- Desayunos	Subvenciones privadas y Banco de Alimentos	70
TOTAL BILBAO				448
Aterpe	Cáritas	- Comidas y cenas	Subvención de la DFG, subvenciones privadas y donativos	160
TOTAL DONOSTIA				160
Comedor de los Desamparados	Obra Social de Nuestra Madre de los Desamparados	- Comidas y cenas	Subvención del Ayuntamiento de Vitoria, subvenciones propias de la Parroquia	220
TOTAL VITORIA-GASTEIZ				220
TOTAL				828

(1) No están incluidos los servicios de comedor prestados a través de los dispositivos de alojamiento y Centros de Incorporación Social.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta a los comedores.

Una de las dificultades que presenta el servicio de comedor para la persona usuaria es la **coincidencia de los horarios de comida**; en todos ellos se sirven las comidas entre las 12.30 y las 13.30, a excepción del comedor ubicado en Vitoria-Gasteiz que amplía su horario de comidas hasta las 15:00, y las cenas a las 19.30.

⁸⁴ Esta situación se hace visible principalmente en Bilbao

Este horario supone una dificultad para las personas usuarias que han entrado en itinerarios de inserción y han de cumplir ciertas exigencias, como el acudir a cursos de formación, cuyos horarios, se solapan con los del propio recurso. Los fines de semana y periodos festivos, si no se ha recogido la tarjeta, no es posible acceder a la prestación alimenticia.

Por otra parte, también es una percepción generalizada que la prestación que se realiza en la actualidad desde los comedores sociales es de carácter **asistencial**, desconectada de la intervención integral que se desarrolla desde otros dispositivos y recursos de atención. En este sentido, se señala la necesidad de diversificar los modelos de prestación de alimentos para que mantengan una cierta coherencia con el resto de políticas sociales. Desde un planteamiento teórico, algunas personas consultadas manifiestan que resulta incoherente mantener un modelo de comedor social a partir de la puesta en marcha en 1989 de programas de ingresos mínimos (actualmente Renta Básica), con el Plan de Lucha contra la pobreza como prestación orientada a sufragar las necesidades básicas.

De todos modos, es evidente que existen factores que dificultan la gestión de los recursos económicos, por lo que, probablemente sea necesario mantener este modelo de comedor social orientado a aquellas personas que no disponen de medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades de alimentación básicas.

DIVERSIFICACIÓN DEL MODELO: DOS ALTERNATIVAS

La diversificación de este modelo puede venir bien por la participación económica de la persona usuaria o bien por la incorporación de perfiles profesionales a estos comedores.

a) Modelos similares a los de **restaurantes económicos**: de tal manera que aquellas personas que se encuentren percibiendo la renta básica o dispongan de algún otro tipo de ingreso económico participen en el mantenimiento del recurso ya que en la medida en que se fomenta la dignidad personal se resta fuerza al estigma que supone el acceso a un comedor social.

Otra alternativa para evitar la carga estigmatizante que supone el acceso a un dispositivo de este tipo puede ser integrarlo, en la medida de lo posible, en un modelo más normalizador. Así, estos restaurantes económicos podrían estar abiertos a cualquier persona que quiera acceder a un menú barato, tal y como ocurre en la actualidad en el comedor ubicado en Vitoria-Gasteiz.

b) **Incorporación de profesionales, el trabajo en red y la coordinación** como forma de ligar la intervención que se realiza desde estos dispositivos con la realizada desde otros recursos que atienden a estas mismas personas e integrar la atención en un modelo más global. La incorporación de profesionales facilitaría la coordinación con otros dispositivos de la red y permitiría el seguimiento de aquellas personas que se encuentran en los niveles más bajos de exigencia, es decir, en esas primeras etapas de intervención de calle o centros nocturnos y, así, favorecer el inicio de procesos de incorporación social.

El consenso se encuentra en torno a la idea de que hay que trabajar, en un primer momento, en la cobertura de necesidades básicas pero sin olvidar que la pretensión última de la intervención está orientada a poner los medios para que una persona pueda iniciar procesos de cambio. Los matices se introducen en las formas en las que se materializa esta intervención y, por tanto, en los niveles de exigencia que hay que priorizar para ello.

FINANCIACIÓN

Con respecto a las fórmulas de financiación de estos dispositivos de prestación de alimentos, cabe señalar que existen grandes diferencias territoriales. Así, en Bilbao, hasta el año 2004 los comedores estaban convenidos con la Diputación Foral de Bizkaia. Sin embargo, tras un acuerdo con el Ayuntamiento de Bilbao sobre políticas de inserción esta competencia ha sido transferida al Ayuntamiento en su totalidad, entidad que a partir del año 2005 es la encargada de la financiación de este servicio.

En Donostia-San Sebastián, la financiación del dispositivo se realiza mediante la fórmula de la subvención, en la que participa la Diputación Foral de Gipuzkoa, diferentes entidades privadas y se complementa con fondos propios de la organización adquiridos y con donativos particulares.

En Vitoria-Gasteiz la financiación del comedor social es municipal, sin embargo, debe completarse con fondos propios ya que esta financiación no cubre el gasto total del recurso.

En cualquier caso, todos ellos cuentan con aportaciones de género de grandes superficies, supermercados y del Banco de Alimentos.

En el resto de municipios con más de 20.000 habitantes, la financiación de los servicios de manutención es asumida por las entidades locales.

B) PRESTACIÓN DE SERVICIO DE VESTIDO

En general son las parroquias las encargadas de gestionar la prestación del servicio de vestido en la mayoría de los municipios que ofertan esta prestación, nutriéndose principalmente de aportaciones de particulares.

En este sentido, Vitoria-Gasteiz y Bilbao son los dos municipios que se diferencian en la organización y prestación de este servicio por razones diferentes. En el caso de Vitoria-Gasteiz este servicio se encuentra integrado en un programa de inserción laboral denominado Programa Berjantzi, gestionado por Cáritas, que integra la distribución de ropa a personas con necesidad con la formación a personas en situación de exclusión como un nuevo medio que propicie su integración en el mercado laboral.

En el caso concreto de Bilbao, la prestación de este servicio ha estado gestionada tradicionalmente por Cáritas. Sin embargo, el Ayuntamiento de Bilbao ha asumido

su gestión directa a partir del año 2005, aunque hasta la finalización de esta investigación (septiembre de 2005) no había iniciado su prestación. En la actualidad, desde el servicio de acogida de Cáritas de Bilbao se distribuyen tarjetas para las tiendas de "Ekorropa" o para los servicios de vestido ubicados en las parroquias. No obstante, se producen distorsiones en la prestación de este servicio que se relacionan con el escaso control ejercido sobre la frecuencia con la que una misma persona accede a esta prestación.

C) DUCHAS

En la CAPV, tan solo existe un dispositivo de duchas ubicado en Bilbao; es de titularidad municipal y está abierto a todas las personas residentes o de paso por el municipio. Dispone de 14 duchas para hombres y de 7 duchas para mujeres, existiendo servicios adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad. El acceso es totalmente gratuito, y solo se cobra seis céntimos de euro por el jabón. Está abierto en horario de tarde, de 14:00-19:00 horas en invierno y de 14:00-20:00 horas en verano, los fines de semana y festivos el recurso permanece cerrado.

Además de este servicio municipal, los centros de incorporación social, suelen incluir éste entre sus servicios y se lo proporcionan a cualquier persona que lo solicite con independencia de que sea usuaria del dispositivo. En este sentido, la higiene personal es una de las cuestiones que se trabajan en todos los dispositivos y programas de manera transversal; en algunos centros uno de los requisitos es cumplir unas mínimas condiciones higiénicas para el acceso al mismo.

5.2.3.2. CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Los centros de incorporación social, en adelante CIS, o centros de día están considerados como centros para la inserción de carácter no residencial. Se trata de centros polivalentes y diurnos donde se presta una atención intensiva y prolongada en el tiempo, sin separar a la persona de su entorno habitual, para que consiga el máximo grado de autonomía, favoreciendo su relación con la comunidad, ofreciendo un acompañamiento en el proceso de incorporación social, con actividades ocupacionales, educativas, terapéuticas y de inserción sociolaboral.

Estos centros surgieron en los ochenta y se fueron implantando de manera generalizada durante la primera década de los noventa. Surgen del movimiento asociativo y se orientan, inicialmente, a la atención de personas con problemas de drogodependencias. No obstante, con el paso del tiempo han ido diversificando sus modelos de atención y los perfiles de personas atendidas ya que se han producido cambios importantes relacionados con las sustancias, las personas consumidoras y el medio en el que se produce el consumo.

Además se han abierto a perfiles de personas no consumidoras pero con otras características y necesidades que les sitúan en la exclusión y, por tanto, actualmente absorben a una demanda amplia de personas en muy diversas situaciones y con necesidades que se corresponden con diferentes niveles de atención.

A continuación, cuadro 5.18, presentamos un directorio de CIS con información referida al nivel de exigencia, el perfil de persona atendida, la entidad que gestiona el centro, los servicios proporcionados, las fuentes de financiación y el número de plazas establecido como óptimo en los tres territorios históricos.

CUADRO 5.18.: CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL EN BILBAO, DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN Y VITORIA-GASTEIZ. 2005

NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD	PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº ⁽²⁾ PLAZAS ÓPTIMAS	
BAJA		Bizitegi	Centro de día "Onartu"	<ul style="list-style-type: none"> - Lavadora-secadora y ducha - Área sociocomunitaria - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área ocupacional 	Subvención Gobierno Vasco y Ayuntamiento de Bilbao	15	
		Toxicomanía	Comisión Anti-Sida	Centro de atención y emergencia sociosanitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de suministro de alimentos básicos - Servicio de aseo, higiene y lavandería - Intervenciones socioeducativas - Servicio de atención sanitaria - Servicio de atención social 	Subvención Gobierno Vasco, DFB y Ayuntamiento de Bilbao	20
		Agiantza	Centro de día "Abegi Egoitza"	<ul style="list-style-type: none"> - Comedor, duchas y lavandería - Talleres - Información, orientación y asesoramiento - Cuidados básicos sociosanitarios 	Convenio con DFB	25	
		PSH	Lagun Artean	Centro de día "Julio Urkijo"	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de comedor: desayunos, cafés y meriendas - Servicio de aseo, lavandería y ropero - Servicio de animación sociocultural - Servicio de atención sociosanitaria - Servicio de atención social - Servicio de atención jurídica 	Subvención Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y entidades privadas	40
			Cáritas	Centro de día "Apostólicas"	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de comedor: comidas a través de tarjetas - Servicio de aseo y lavandería - Servicio de animación sociocultural 	Convenio con DFB y Ayuntamiento de Bilbao. Subvenciones privadas	120 ⁽³⁾

NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD	PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº(2) PLAZAS ÓPTIMAS
MEDIA-ALTA	Toxicomanía	Bizitegi	Centro de día: dirigido a personas con toxicomanía, no consumidoras y ex-toxicómanas	<ul style="list-style-type: none"> - Área sociocomunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área formativa - Área ocupacional y pre-laboral - Intervenciones en centros penitenciarios - Talleres de inserción laboral - Servicio nocturno de seguimiento 	Convenio con DFB, subvenciones Gobierno Vasco	25
		Zubietxe	Centro de día: Hazkuntza	<ul style="list-style-type: none"> - Tutorías y trabajo social - Asesoría jurídica - Orientación laboral - Dispensario de medicamentos - Intervención en prisión - Comedor, ropero, servicio de duchas y lavandería - Acompañamientos 	Convenio DFB. Subvención Gobierno Vasco, Ayuntamiento Bilbao y entidades privadas	35
	PSH	Izangai	Centro de día de incorporación social	<ul style="list-style-type: none"> - Área de atención social y comunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicoeducativa - Área formativa - Área ocupacional y pre-laboral 	Convenio con DFB	20
		Prisión	ADSI	Centro de día: Bestalde	<ul style="list-style-type: none"> - Área de formación: formación laboral (talleres preformativos, formación ocupacional, apoyo escolar) y formación básica (graduado escolar, grupo cultural y taller ocupacional) - Área de tiempo libre - Grupos de ayuda mutua 	Convenio DFB para 5 plazas y subvención de DFB y Gobierno Vasco
BAJA-MEDIA Y ALTA	Toxicomanía	T4 Batzordea	Centro de día T4: dirigido a personas no consumidoras	<ul style="list-style-type: none"> - Área sociocomunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área formativa - Área ocupacional y pre-laboral - Área fisioterapéutica - Talleres de inserción laboral - Servicio nocturno de seguimiento 	Subvención de Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y DFB ⁽⁴⁾	15 estables y 8 de paso ⁽⁵⁾
TOTAL BILBAO						338
BAJA	PSH	Cáritas	Aterpe día	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de comedor, duchas, aseo y ropero - Servicio de enfermería y podología 	Subvención DFG y fondos propios	48
		RAIS	Topaleku	Talleres, sala de estar y lugar de encuentro	Convenio con DFG, subvención Gobierno Vasco y fondos propios	20
	Toxicomanía/PSH	F.Izan	Centro de día: Uli-Enea	<ul style="list-style-type: none"> - Sala de estar y lugar de encuentro - Acogida - Atención sanitaria - Atención psicológica 	Convenio con DFG y subvenciones de Gobierno Vasco	30
TOTAL DONOSTIA						98

NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD	PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº ⁽²⁾ PLAZAS ÓPTIMAS
BAJA	PSH	Comisión Anti - Sida	Centro de día: Estrada	- Zona franca: espacios de encuentro - Zona de talleres: actividades ocupacionales y semiproductivas - Área psicológica: apoyo emocional y educativo	Convenio con DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	30
TOTAL VITORIA-GASTEIZ						30
TOTAL						466

(1) DFA, DFB y DFG se refiere a la Diputación Foral de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

(2) Número de plazas aproximadas de utilización de forma simultánea en el mismo local.

(3) No existe un número de plazas establecidas como óptimas. Normalmente el 80% de las personas usuarias del servicio del comedor son usuarias del centro de día que está ubicado en las mismas instalaciones.

(4) La Asociación Lucha contra el Sida T4 Batzordea tiene previsto convenir este recurso con la Diputación Foral de Bizkaia a partir del año 2006.

(5) Las plazas de paso se refiere a las que reservan para atender a aquellas personas que acuden a realizar trámites puntuales.

A) TIPOLOGÍA

En términos generales, los dispositivos de atención diurna a la exclusión grave se estructuran en niveles de exigencia, de tal manera que los CIS de **baja exigencia** son aquellos en los que el acceso y la prestación del servicio no se relacionan con el inicio de procesos de cambio, no estableciéndose niveles normativos más allá de los necesarios para el buen funcionamiento del recurso y que suelen estar relacionados con la prohibición de consumos de sustancias adictivas dentro del local y el respeto a unas mínimas normas de convivencia.

Los CIS de **media y alta exigencia** están orientados a avanzar en los procesos de incorporación social iniciados. Asimismo, los CIS de alta exigencia suelen incorporar actividades de tipo formativo y laboral, que suele ser el último escalón del proceso de incorporación social.

B) OBJETIVOS

Los CIS tienen como principal finalidad orientar a la persona usuaria hacia itinerarios de incorporación social. Pero no todas las personas usuarias de los centros presentan las mismas características; hay personas que por su deterioro físico o psíquico o por el momento vital en el que se encuentran sólo buscan un lugar donde “estar”, “donde pasar el día”, con unos niveles de exigencia mínimos. Así, estos centros pueden servir para “enganchar” a algunos perfiles que de otra manera no iniciarían ningún tipo de proceso de cambio o realizar una labor de contención y reducción de daños.

En los CIS es donde principalmente se enmarca la atención de día, su intervención se orienta a dar cobertura a las necesidades básicas sociosanitarias, de alimentación, higiene, información, orientación jurídica y otras actividades dirigidas al desarrollo personal y a la ocupación del tiempo libre.

El proceso de acompañamiento⁸⁵ es el principal instrumento para materializar la intervención. Entre los componentes básicos que integran este proceso, hemos destacado los siguientes:

- Se trata de una relación de apoyo y ayuda dentro de un proceso de cambio.
- Es un proceso de tipo tutorial empático, centrado en los procesos de orientación, en la estimulación y en el diálogo sobre la elaboración del itinerario de incorporación social personalizado.
- Comienza con la construcción de la relación a partir del proceso de acogida.
- Pretende siempre la elaboración de un itinerario personalizado e implica la revisión y mantenimiento a lo largo de un periodo.
- Se apoyan en el diseño de actividades y acciones con un doble objetivo:
 - actividades que les proporcionen una sensación de éxito, que les permita sentirse útiles y en consecuencia personas “valiosas”;
 - actuaciones puente para facilitar el acceso a los recursos del entorno.
- La persona que acompaña hace de facilitadora, de soporte y apoyo para las personas y de puente y mediadora entre situaciones y recursos.
- El acompañamiento es un proceso que se desarrolla en equipo, que es el que da sentido y soporte a todo el proceso y que coordina el conjunto de actuaciones que se realizan.

C) EJES DE INTERVENCIÓN

La intervención desde un CIS se enmarca dentro del espacio sociosanitario y gira en torno a los siguientes ejes:

- Acompañamiento: apoyo y presencia educativa que se reduce progresivamente a medida que la persona alcanza mayores cuotas de autonomía, desarrollen competencias personales y accedan a sus derechos y cumplan con las obligaciones que implica el concepto de ciudadanía.
- Flexibilidad: proporcionar respuestas concretas a las necesidades, realizando procesos de incorporación, actuando como elemento unificador y adaptando los recursos a las necesidades y demandas.
- Transversalidad: interviniendo en diferentes etapas del proceso de incorporación, actuando como elemento unificador de las actuaciones desarrolladas por otros agentes que intervienen sobre esta realidad.

D) CARACTERÍSTICAS

En la actualidad, estos centros comparten una serie de características comunes⁸⁶:

- Se integran dentro de programas de intervención más amplios como talleres o pisos.

⁸⁵ Diputación Foral de Bizkaia. Manual de Buenas Prácticas en los Centros de Incorporación Social. 2003. Págs. 46-47.

⁸⁶ Diputación Foral de Bizkaia. Obra citada. Págs. 21-22.

- Realizan su intervención en coordinación con otros recursos de la red sociosanitaria (ambulatorios, módulos o centros de drogodependencias) y de la red social (trabajadores/as sociales o juzgados).
- Tendencia a incluir perfiles de personas en situaciones de exclusión sin problemática de drogodependencias.
- Los centros son gestionados por entidades de iniciativa social que están subvencionadas por varias instituciones públicas, proviniendo las mayores aportaciones de Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos.
- Todos ellos se encuentran en espacios comunitarios.
- Su intervención se realiza por equipos de profesionales y voluntariado.

La experiencia ha demostrado que los CIS han dado **resultados excelentes** al proporcionar un lugar de referencia para todas aquellas personas que acuden de manera habitual; sin embargo, en muchas ocasiones, al trabajo desarrollado durante el día no le acompaña la necesaria estabilidad y cobertura por la noche, ya que muchas personas se encuentran en una situación de alojamiento muy inestable, combinando su estancia en albergues, pensiones o en la calle, lo que suele generar que los procesos no se materialicen.

Entre los servicios ofertados por los centros de baja exigencia, los servicios de higiene, lavandería y ducha son de los más utilizados por las personas usuarias junto con los servicios sociosanitarios. En este sentido, los servicios de ducha y lavandería se encuentran abiertos a cualquier persona en situación de exclusión que lo solicite, con independencia de que sea o no usuaria del centro. Estos recursos se encuentran **saturados**, entre otras cosas, porque están siendo utilizados por perfiles de personas que no se corresponden con la de persona sin hogar y en situación de exclusión extrema. Por otra parte, también prestan habitualmente servicios de alimentación (desayuno o merienda) y, en ocasiones, suelen estar abiertos a personas no usuarias del centro.

Por otra parte, Bizkaia se caracteriza por ser el Territorio Histórico que ha desarrollado en mayor medida programas de atención sociosanitaria a personas consumidoras activas encuadradas en la política de reducción de daños. Se trata de dispositivos de baja exigencia y se caracterizan por la inmediatez en la respuesta y en la elaboración de un diagnóstico de la persona.

Un aspecto a resaltar es la movilidad y la fluctuación de las personas usuarias por la red de dispositivos de centro de día; así, hay personas que pueden pasar por varios CIS en periodos cortos de tiempo, produciéndose una interrupción en los procesos. Esta situación produce un alto grado de inestabilidad en los procesos y la sensación de que continuamente se está empezando de nuevo.

En algunas ocasiones, esta movilidad se considera inevitable por las características y niveles de deterioro que tienen las personas usuarias de los centros en sus niveles más bajos de exigencia y por las dificultades para mantenerse realizando un mismo proceso en un mismo recurso durante mucho tiempo.

Al igual que ocurría con los dispositivos de alojamiento y centros nocturnos, entre las personas que acuden a los CIS hay una presencia importante de la inmigración

en situación irregular. También hay personas que presentan situaciones relacionadas con las drogodependencias y patologías psiquiátricas.

Merece especial atención la presencia del perfil de joven extranjero tras su salida de un centro de protección para menores que presenta las dificultades propias de la adolescencia, y que se caracterizan, según las personas consultadas, por actitudes violentas de gran intensidad, conductas relacionadas, en la mayoría de los casos, con usos problemáticos de drogas.

En este sentido, se produce una contradicción del sistema de protección y atención a la infancia, que se relaciona con la protección proporcionada por la Administración foral a estos menores hasta cumplir la mayoría de edad, momento éste a partir del cual no existen recursos para todos los perfiles y se quedan en algunos casos sin protección. Existen lagunas importantes en los aspectos relacionados con la prevención, el seguimiento y evaluación de los procesos y, sobre todo, en las vías diseñadas para la emancipación o incorporación social.

Por otra parte, un perfil que está aumentando significativamente su presencia en la red de la exclusión social grave son las personas con patología dual, esto es, personas con alguna patología mental y consumos activos.

E) CENTROS Y RECURSOS: NÚMERO DE PLAZAS

En las tres capitales se oferta aproximadamente 496 plazas de utilización óptima cuadro 5.19, de las que aproximadamente el 72% se ofrecen en centros de baja exigencia. Estos centros están dirigidos a personas con una alta problemática y un deterioro físico y psíquico bastante acuciado. Son personas que no han iniciado ningún tratamiento de superación de problemáticas asociadas al alcoholismo, problemas de toxicomanías o enfermedad mental y tampoco han iniciado procesos de inserción.

Sin embargo, el nivel de **desarrollo de los CIS** evidencia **diferencias notables** en función del Territorio Histórico al que hagamos referencia, así el 74,2% de las plazas ofertadas se ubican en Bizkaia, concretamente en Bilbao donde cuentan con nueve centros de día, frente a tres ubicados en Donostia-San Sebastián y uno localizado en Vitoria-Gasteiz, cuadro 5.19.

CUADRO 5.19.: PLAZAS EN CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL POR NIVEL DE EXIGENCIA, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

NIVEL DE EXIGENCIA	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Baja	30	100,0	228	62,0	98	100,0	356	71,8
Media-Alta	--	--	140	38,0	--	--	140	28,2
TOTAL	30	6,1	368	74,2	98	19,7	496	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de memorias y consulta a entidades.

Este mayor desarrollo de los CIS en Bizkaia puede venir determinado por la mayor prevalencia de las problemáticas relacionadas con la toxicomanía en este territorio, lo que puede haber incidido en el surgimiento y posterior desarrollo de movimientos asociativos dirigidos a dar solución a estas cuestiones.

El mayor desarrollo y evolución experimentado por los CIS en Bizkaia ha aumentado notablemente tanto la cantidad como la complejidad de la atención que se presta a través de estos dispositivos, lo que ha provocado la necesidad de regular, estructurar y unificar los criterios y principios de la actuación enmarcada en estos centros.

Esta necesidad de regulación de la intervención se ha materializado en un **Manual de Buenas Prácticas**, realizado por la **Diputación Foral de Bizkaia** en colaboración con las entidades que promueven y gestionan estos programas, y en la creación de una mesa de coordinación de los centros de incorporación social que actúan en el Gran Bilbao.

Como ya hemos avanzado, estos dispositivos tienden a concentrarse en alguna de las capitales vascas, siendo anecdótica su presencia en otros municipios. Así, tan sólo existe un centro de día para personas en situación de exclusión social grave que encontramos fuera de las capitales vascas, localizado en el municipio de Barakaldo y que es gestionado por la Asociación Goiztiri.

Este centro se concibe como un recurso dinámico asistencial que presta atención integral en coordinación con los recursos de la comunidad y sin desligar a la persona de su entorno habitual. Está dirigido a personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social, con el objetivo de promover procesos personales de incorporación que mejoren la calidad de vida y el grado de autonomía, tanto a nivel físico y psíquico como social. Por un lado, realizan una primera labor de acogida y acompañamiento personalizado, y por otro, servicios y prestaciones que cubran las necesidades de información y orientación, acercamiento a la red de recursos normalizados o derivación hacia estructuras más específicas de atención. Tiene capacidad para acoger a 30 personas de forma simultánea y está financiado por la Diputación Foral de Bizkaia mediante la fórmula del convenio y por subvenciones del Ayuntamiento de Barakaldo y Gobierno Vasco.

En algunas ocasiones, los CIS se especializan en la atención a determinadas situaciones como son la toxicomanía, personas del entorno de prisión o personas en situación de exclusión grave que acumulan distintas y variadas problemáticas y necesidades. Así, del total de **plazas** ofertadas en los centros de día en la CAPV, el 22,8% están reservadas a la atención a personas con toxicomanía, el 3% se orientan a la atención a personas reclusas o ex reclusas y el 74,2% restante se orienta a la atención a personas en situaciones diversas de exclusión y que presentan problemáticas y necesidades diferentes, cuadro 5.20.

CUADRO 5.20.: PLAZAS EN CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL POR PERFIL ATENDIDO, SEGÚN TERRITORIO HISTÓRICO. 2005

	ÁLAVA		BIZKAIA ⁽¹⁾		GIPUZKOA		CAPV	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Toxicomanía	--	--	83	22,6	30	30,6	113	22,8
Prisión	--	--	15	4,0	--	--	15	3,0
PSH	30	100,0	270	73,4	68	69,4	368	74,2
TOTAL⁽²⁾	30	6,0	368	74,2	98	19,8	496	100,0

(1) Además de los CIS ubicados en Bilbao, incluimos las plazas del centro de día gestionado por Goiztiri en Barakaldo.

(2) Estos porcentajes son horizontales, es decir, se calculan sobre las plazas totales en la CAPV.

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de memorias y consulta a entidades.

Generalmente, los centros suelen tener un índice de ocupación muy superior al número de plazas ofertadas y hay momentos del día que la ocupación satura el servicio. Desde las entidades se hace manifiesta la necesidad de aumentar el número de plazas en los CIS, sin embargo, aunque se señala la necesidad de aumentar las plazas en todos los niveles de exigencia y de perfiles específicos, en cada Territorio Histórico se prioriza la atención a las necesidades que se considera que se encuentran más descubiertas.

En Álava, el grupo de trabajo estable manifiesta la escasez de espacios de día de media y alta exigencia adaptados a las necesidades específicas de las personas que han iniciado procesos de incorporación social facilitando un espacio de transición.

En el caso del grupo de trabajo de Bizkaia, se pone el acento en la necesidad de ampliar las plazas en los centros de día de baja exigencia para dar cobertura a aquellas personas que presentan un nivel de deterioro grave.

En cambio, en Gipuzkoa, las personas consultadas muestran una mayor preocupación por la falta de centros de día para la atención de necesidades específicas como es el caso de las personas toxicómanas en consumos activos, ya que, aparte del centro de día de Uli-Enea de la Fundación Izan (Proyecto Hombre), no existe ningún recurso que realice un trabajo de contención y reducción de daños con este colectivo.

F) FINANCIACIÓN

Los CIS se nutren económicamente de fondos que provienen de la Administración pública en sus diferentes niveles, es decir, Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos y de subvenciones proporcionadas por entidades privadas. En este sentido, se ha detectado una tendencia a convenir estas plazas cuando la entidad que las financia es alguna de las diputaciones forales; en concreto, la Diputación Foral de Bizkaia participa en la financiación de seis centros de día mediante convenio y de dos más por subvención, lo que supone el 76,1%⁸⁷ del total de las plazas en CIS del

⁸⁷ Tiene convenio con la DFB las siguientes entidades: Goiztiri, ADSIS, Agiantza, Damas Apostólicas, Bizitegi, Zubietxe e Izangai.

territorio. Por otra parte, también es significativa la presencia del Ayuntamiento de Bilbao en la financiación de los dispositivos de este tipo que se localizan en la ciudad: aproximadamente el 74,9% de las plazas en CIS localizadas en este municipio, principalmente mediante subvenciones y en colaboración con el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia.

La situación de Gipuzkoa difiere con mucho de la expuesta en Bizkaia, en este caso, los CIS se financian por subvenciones del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y fondos propios. En este sentido, la Diputación de este Territorio participa en la financiación de 50 de las 98 plazas localizadas en este Territorio.

Por último, el único dispositivo de este tipo que existe en Vitoria-Gasteiz está convenido con la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de la ciudad.

5.2.3.3. SERVICIOS SOCIOSANITARIOS

Este tipo de servicios toman una especial relevancia cuando hablamos de la atención a las personas sin hogar debido a que, habitualmente, presentan carencias relacionadas con la salud física y mental y requieren de la implicación sanitaria.

En este sentido, diversos autores⁸⁸ destacan que los problemas de salud física pueden relacionarse con la situación de “sinhogarismo”, al menos, de tres formas complementarias:

- Los hábitos y las formas de vida de las personas sin hogar tienen un efecto perjudicial para la salud física debido a una dieta deficiente, a comportamientos de riesgo como fumar y beber alcohol en exceso, descanso en posturas y lugares inapropiados, una higiene deficiente y la exposición continua a inclemencias meteorológicas y a focos de infección y polución.
- Todos estos factores pueden verse potenciados por los altos niveles de sucesos estresantes sufridos por las personas sin hogar en el transcurso de sus vidas, por el propio hecho traumático de quedarse sin hogar, por la carencia de apoyos sociales y por la soledad.
- Además, las personas sin hogar sufren, incluso en aquellos países que disponen de asistencia sanitaria universal y gratuita, de mayores dificultades para acceder a los sistemas sanitarios por diversas situaciones:
 - La propia enfermedad puede incapacitar a la persona para solicitar ayuda como en enfermedades mentales crónicas, adicciones varias, etc;
 - La situación de pobreza. Diferentes estudios señalan el menor índice de acceso a los servicios de salud por parte de quienes disponen de menores recursos económicos;

⁸⁸ M. Muñoz, C. Vázquez, J.J. Vázquez. Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas “sin hogar” en Madrid. Ediciones Témpora. Madrid 2003. Págs. 343-344.

- El sistema, las condiciones de acceso y la organización de los propios servicios de salud.

Resulta evidente que las entidades que gestionan los recursos que se dirigen a la atención de esta población son conscientes de las problemáticas sanitarias que suelen acumular las personas sin hogar, como lo demuestra la incorporación transversal de servicios sanitarios en toda la red de recursos ofertados, que oscilan entre las prestaciones estrictamente médicas y de enfermería o de acercamiento a la red de recursos sanitarios, hasta los talleres orientados a la educación en hábitos saludables.

La mayoría de los recursos están dotados de un servicio de enfermería o de atención sanitaria básica en donde poder realizar curas o un inicial diagnóstico médico que determine si la persona requiere de una atención médica más especializada. Además, los recursos y dispositivos de atención derivan de forma sistemática a las personas sin hogar a la red de recursos sanitarios dirigidos a la población en general, a saber: los módulos psico-sociales, los servicios de salud general y los servicios de salud mental.

Por otra parte, existen asociaciones y entidades que, por su orientación a determinados perfiles, desarrollan en mayor medida este tipo de servicios en su intervención. Este es el caso de los programas y dispositivos orientados a la población con toxicomanía o a aquellas personas que ejercen la prostitución, por su mayor exposición a factores de riesgo para su salud física.

En este sentido, podemos destacar recursos para la atención a personas toxicómanas en activo, al estilo de Hontza en Bilbao, o dispositivos orientados a la atención de personas infectadas por el VIH y en estados muy avanzados de la enfermedad, como Besarkada etxea en Vitoria-Gasteiz, ambos recursos tienen un marcado carácter sociosanitario.

No obstante, el único centro sociosanitario en sentido estricto, entendiendo como tal aquel que ya desde su inicio tienen una financiación mixta, sería el antiguo hospital de la Cruz Roja ubicado en Donostia-San Sebastián y que no pertenece a la red sanitaria. En este centro se combinan las necesidades sanitarias del paciente, sobre todo relacionado con los cuidados de enfermería, y la cobertura residencial. Este dispositivo está gestionado por una comisión mixta que integra a la Diputación Foral de Gipuzkoa y al sistema público vasco de salud. Este centro, que dispone de 80 plazas, está orientado a las convalecencias de aquellas personas que no disponen de cobertura familiar ni social de apoyo.

En otros centros hospitalarios de la CAPV⁸⁹ se atiende a personas que no tienen cobertura familiar. Aunque el que no dispongan de hogar no es un criterio determinante o diferencial para el acceso a los mismos, incluyéndose como un factor más a analizar.

⁸⁹ Por ejemplo: hospital de Leza en Vitoria-Gasteiz, hospital de Gorliz y el de Santa Marina en Bizkaia y hospital de Amara en Donostia-San Sebastián.

En cualquier caso, cada historial es analizado en una Comisión Sociosanitaria de Valoración que se reúne mensualmente y que determina el recurso más adecuado para cada paciente que se encuentra en esta situación.

Por otra parte, también se evidencia una gran prevalencia de la enfermedad mental no diagnosticada o no tratada entre las personas usuarias de estos recursos. Al no encontrarse compensadas psiquiátricamente no es posible plantear ningún tipo de intervención social con ellas.

En la actualidad, en función del cuadro psiquiátrico que presenta la persona atendida, se plantean dos soluciones: la derivación a una residencia social o el ingreso en un centro psiquiátrico. Sin embargo, no existen espacios para personas que acumulan múltiples y variadas carencias. Así, por ejemplo, no existe ningún espacio en el que atender las necesidades de una persona que presenta una deficiencia mental, tiene un alto consumo de sustancias y presenta conductas delictivas.

La falta de espacios residenciales para dar cobertura a determinadas patologías mentales es una de las grandes dificultades a las que se enfrenta el ámbito de la salud mental, y por extensión, el ámbito social, en la medida en que muchas de estas personas pueden acabar convirtiéndose en personas sin hogar y en situación de exclusión social grave por su enorme vulnerabilidad ante las dinámicas sociales.

5.2.3.4. SERVICIOS DE MÁXIMA PROXIMIDAD

Estos servicios son aquellos que se sitúan en los niveles más cercanos a la demanda, es decir, aquellos que atienden en primera instancia las situaciones de urgencia o se orientan a la detección de aquellas personas que no acceden a la red de recursos por los dispositivos habituales.

Para facilitar la comprensión de estos dispositivos, los hemos agrupado en tres bloques temáticos: intervención en medio abierto, servicios de urgencias sociales y programas de acogida.

5.2.3.4.1. INTERVENCIÓN EN MEDIO ABIERTO

La intervención en medio abierto, o el trabajo de equipos de calle, es un servicio básico para tomar contacto con las personas sin hogar que no acceden a la red de recursos para la atención social. En este sentido, el trabajo de calle adquiere especial relevancia en la detección de estas situaciones aunque, por el momento, son pocas las organizaciones y profesionales dedicados a trabajar este aspecto.

La intervención de los equipos de calle se propone trabajar “desde las personas”, basándose en sus potencialidades para avanzar en la superación de las carencias que padecen. La fundamentación de este trabajo se basa en la evidencia de que existen personas en situación de grave exclusión que podrían beneficiarse de una serie de recursos socio-sanitarios preferentemente y a los que, en muchas ocasiones, no acceden bien por las

dificultades o falta de habilidades personales o bien por la inadaptación del sistema y de los recursos a sus necesidades y características.

A) OBJETIVOS Y SERVICIOS

Este tipo de programas se enmarcan en la filosofía de reducción del daño y prevención de riesgos, así como de satisfacción de las necesidades básicas. Pueden distinguirse, principalmente, tres tipos de enfoques u **objetivos** de esta intervención⁹⁰:

- Educación de calle: cuando las actividades desarrolladas en medio abierto tienen como objetivo principal una intervención socioeducativa básica que abra las puertas a un posible proceso de cambio.
- Detección y derivación: cuando la principal tarea de estos equipos consiste en la detección de las personas sin hogar y su derivación hacia los recursos más adecuados a sus necesidades.
- Cobertura de necesidades básicas: cuando, sin renunciar a la intervención socioeducativa, las intervenciones se orientan a la prestación de servicios básicos como alimentación, material higiénico o escucha activa a las personas sin hogar en la propia calle.

Habitualmente este tipo de intervenciones se realizan con personas con problemas de salud mental, personas en consumos activos y con personas, normalmente mujeres, que ejercen la prostitución en la calle. Por otra parte, esta intervención también se utiliza como herramienta en los programas de prevención, orientados, por ejemplo a jóvenes en riesgo de exclusión social.

Los **servicios** básicos que se prestan desde estas intervenciones son:

- reparto de alimentos o material higiénico al estilo de preservativos o jeringuillas;
- primeros auxilios o cuidados sanitarios básicos y actividades educativas;
- acompañamiento en la gestión de trámites administrativos;
- diagnóstico inicial de necesidades y derivación;
- información, orientación y asesoramiento;
- seguimiento de casos.

Se trata de intervenciones que no requieren de grandes inversiones presupuestarias y cuyo éxito descansa sobre la capacidad del equipo de profesionales de generar una relación de confianza con las personas con las que trabajan. Por otra parte, parece que la multidisciplinariedad del equipo se convierte en un elemento fundamental a la hora de estructurar esta intervención, ya que deben atender a una amplia y variada gama de necesidades y situaciones.

⁹⁰ Centro de documentación y estudios SIIS. Servicios y centros de atención para personas sin hogar. Donostia-San Sebastián. Julio 2004. Pág. 23.

Muy frecuentemente, estos equipos están integrados en dispositivos o centros que cubren necesidades variadas, como son los centros de incorporación social o servicios de urgencias sociales.

B) ENTIDADES Y EQUIPOS DE INTERVENCIÓN

El Ayuntamiento de **Vitoria-Gasteiz** cuenta desde el año 2002 con un equipo de calle para la atención de personas sin hogar. El objetivo principal de este programa es motivar el acercamiento de las personas sin hogar para lograr un correcto uso de los servicios sociales y sanitarios y facilitar el acceso a los mismos estableciéndose como un “recurso puente” entre los dispositivos de atención y las personas.

Una de las principales intervenciones se relaciona con el servicio de información sobre distintos recursos y prestaciones para cubrir necesidades concretas. Una vez que la persona accede a la red de recursos sociales se presta un servicio de orientación, información y acompañamiento para la mejora de sus hábitos. Asimismo, se realiza un diagnóstico para derivarle al recurso más adaptado a sus necesidades.

La asociación Gizarterako, destinada a facilitar información, orientar y asesorar a personas prostitutas, prostituidas⁹¹ y/o ex prostitutas y sobre los servicios y prestaciones sociales a las que tienen derecho como ciudadanas, dispone de un servicio de atención de calle en el que se realizan visitas a clubes de carretera para informar a estas mujeres de la labor que realiza la asociación. Este programa esta formado íntegramente por personas voluntarias.

El Ayuntamiento de **Bilbao** dispone de un programa de intervención en medio abierto que es gestionado por la asociación Bizitegi en el que se realiza atención de calle por la ciudad apoyado por un educador.

Comisión Anti-Sida desarrolla este tipo de intervenciones enmarcadas en su programa de intercambio de jeringuillas y del programa de prostitución en el barrio de San Francisco, caracterizado por acoger a personas gravemente excluidas.

Esta entidad desarrolla una intervención de calle mediante la figura “Agente de Salud”. Estos agentes son personas usuarias de alguno de los dispositivos de la entidad que destacan por su capacidad de liderazgo y captación. Para desarrollar su labor en el medio abierto reciben una formación que dura aproximadamente veinte horas sobre recursos sociales y sanitarios y dinámicas grupales.

Los equipos de intervención están compuestos por las y los agentes de salud y por profesionales de la entidad que realizan una labor de acompañamiento en la intervención realizada por estas personas. Principalmente, sus funciones se relacionan con labores de información, intercambio de jeringuillas y reparto de preservativos. Se orientan a las personas con toxicomanía en activo y a quienes ejercen la prostitución

⁹¹ Prostituidas: Aquellas mujeres que ejercen la prostitución en contra de su voluntad y sometidas a cualquier tipo de coacción o chantaje.

en alguna de las zonas en las que realizan la intervención. En este sentido, se realiza un trabajo en doble dirección, por una parte se refuerzan las habilidades de liderazgo y la autoestima de las y los agentes de salud, reforzando el trabajo en equipo, y se realiza, por otra parte, una labor de información y de vinculación con las personas en situación de grave exclusión.

La asociación Agiantza dispone de una unidad móvil dirigida a personas sin hogar que viven en la calle y que en muchos casos no tienen ni medios ni voluntad para iniciar los pasos necesarios para acceder a un dispositivo de alojamiento. Se lleva a cabo mediante una furgoneta acondicionada para ello, en la que se realiza una escucha activa a las personas sin hogar, para detectar necesidades e intentar solucionarlas, derivándoles hacia otro tipo de recursos asistenciales. También se realizan intercambios de jeringuillas, reparto de preservativos, se reparte café, galletas o batidos energéticos.

Tanto en Bilbao como en Vitoria-Gasteiz, esta intervención de calle se completa desde el plano municipal con la labor realizada desde los servicios municipales de urgencias sociales, con el procedimiento de actuación con los servicios de emergencia y la Policía Municipal.

En **Donostia-San Sebastián**, la asociación Arrats realiza un trabajo de calle diario que se orienta a contactar con personas ex reclusas, que se encuentran en libertad condicional, pendientes de juicio o en fase de reinserción para informarles de los recursos existentes, realizar labores de acompañamiento en las gestiones y trámites judiciales y orientarles hacia la reinserción.

La asociación Rais desarrolla un trabajo de calle en la zona de Donostia-San Sebastián y Donostialdea con un equipo de profesionales. El objetivo es contactar con aquellas personas y acercarles a los recursos y dispositivos que existen para la atención de sus necesidades básicas y sociales, y por otro lado, crear las condiciones de confianza y seguridad necesarias para convertirse en “palanca movilizadora” del inicio de procesos de cambio.

5.2.3.4.2.SERVICIO DE URGENCIAS SOCIALES

A) CARACTERÍSTICAS

Los servicios de urgencias sociales nacen para atender aquellas necesidades que vienen producidas por un suceso “extraordinario” y que requieren de una actuación inmediata ya que sin ella, existen indicios razonables de que se produzca un deterioro de la situación y, por ello, un perjuicio para las personas implicadas.

La principal característica de este servicio es que funciona durante **24 horas al día todos los días del año** y que fueron concebidos, principalmente, para atender las necesidades de alojamiento y apoyo social de la población en general, cuando el resto de dispositivos o recursos se encuentran cerrados o no están operativos.

En general, se conciben como un recurso de carácter mixto, diferenciando dos niveles de atención:

- Atención primaria a las necesidades de carácter social urgente individual y familiar.
- Atención específica a determinados colectivos en situación de exclusión social.

En la CAPV, este servicio se ha convertido, en su nivel de atención específica, en el servicio base municipal que articula la intervención con personas sin hogar y que abre la puerta al conjunto de servicios prestados a las personas sin techo. Además, otras características que definen a los servicios municipales de urgencias sociales son:

- La detección y diagnóstico social avanzado de necesidades sociales.
- Disponibilidad para la resolución de situaciones de necesidad mediante la inmediatez en la intervención social y la posterior derivación a la red de servicios sociales convencionales.

Estos servicios trabajan en colaboración con los equipos de intervención de calle, con los servicios de urgencias y Policía Local del municipio. El acceso a estos servicios, se realiza, principalmente, a través de un número telefónico que opera durante las 24 horas del día.

Habitualmente se encuentran ubicados en las instalaciones de alguno de los recursos municipales dirigidos a la atención de personas sin hogar, lo que nos da cuenta de la estrecha relación del trabajo realizado por este servicio con la situación que aquí analizamos. Además, suelen ejercer de observatorio social y como dispositivo preventivo de necesidades sociales emergentes o instauradas.

Aunque están definidos como un servicio dirigido a la población en general en situación de necesidad urgente, podemos identificar cuatro grupos o perfiles de **personas destinatarias** de este servicio:

- Personas sin alojamiento en situaciones imprevistas en que su vivienda habitual queda inutilizada como consecuencia de catástrofes o accidentes y que no disponen o no desean utilizar recursos familiares.
- Personas jóvenes que se encuentran de improviso sin alojamiento a consecuencia de conflictos familiares graves.
- Mujeres víctimas de malos tratos por parte de su pareja, que no disponen o no desean utilizar recursos familiares y que precisan de alojamiento con ubicación confidencial.
- Personas sin hogar y transeúntes que soliciten alojamiento a su paso por el municipio o que se encuentren pasando la noche en la calle.

B) SERVICIOS DE URGENCIAS SOCIALES POR TERRITORIO

En **Álava**, el Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Vitoria-Gasteiz está adscrito al Servicio de Inserción Social, aunque cuenta con financiación foral, y dispone de

un equipo de seis trabajadoras sociales y la figura de una coordinadora. En el año 2004 atendieron a 3.484 personas, de los cuales un 73% eran transeúntes. La media diaria de intervenciones supera las 48 y octubre resultó ser el mes que concentró el mayor número de actuaciones realizadas desde este servicio.

En su nivel de actuación primaria se orienta a atender, a las situaciones de necesidad que se produzcan en el Territorio Histórico de Álava y entre sus funciones se encuentra, además, atender a las demandas de información realizadas por la ciudadanía. En su nivel de atención específica, destacan las siguientes funciones:

- Acoger a las personas transeúntes que acuden a Vitoria-Gasteiz, ofertando los recursos existentes.
- Atención social a las personas acogidas como transeúntes que encuentran trabajo en la ciudad.
- Servir como medio de incentivación para la búsqueda de empleo, asentamiento y normalización de la persona en un espacio psico-físico.
- Atención social a personas que presentan una problemática de desarraigo “voluntario” en la ciudad.
- Atención social a personas indomiciliadas.

En **Bizkaia**, el Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Bilbao se encuentra ubicado en el albergue de Elejabarri y dispone del Programa de Indomiciliados, que cuenta con dos pisos de titularidad municipal y gestiona los procesos de personas sin hogar que se encuentran en pensiones o pisos compartidos. Además, constituye la puerta de entrada al programa de corta estancia de dicho centro de acogida.

En su nivel de atención específica dispone de un procedimiento de actuación con el 112, recibiendo en el servicio llamadas procedentes de este teléfono del Servicio de Emergencias, informando sobre la existencia de personas que se encuentran durmiendo en la calle y que requieren una intervención social. Tras una investigación rápida, con el objetivo de recoger información básica, se personan en el lugar y se realiza una valoración inicial de la situación y, si la persona acepta la cobertura de alojamiento o atención a necesidades básicas que se le propone, se le deriva al recurso más adaptado a sus necesidades.

Ambos servicios dependen directamente de las entidades municipales correspondientes y la gestión de los mismos se realiza por contrato privado de prestación de servicios con empresas del sector.

En el resto de municipios con competencias en acogimiento de urgencia no existen servicios municipales de urgencias sociales. En algunos casos, se han desarrollado programas alternativos para atender demandas sociales fuera del horario de atención de los servicios de atención primaria municipal o se han establecido protocolos de actuación con la policía local del municipio. Entre estos, uno de los municipios que ha desarrollado la primera fórmula de atención de urgencias sociales es Portugalete en Bizkaia que dispone de un servicio de atención social en situaciones de urgencia, cuyas funciones son las siguientes:

- Atender telefónicamente las demandas de los servicios de urgencia en el municipio, con relación a las necesidades de alojamiento urgente.
- Valorar la necesidad, con la información recibida, y precisar el recurso idóneo.
- Localizar una plaza hotelera disponible y concertar su ocupación por las personas que necesitan el recurso.
- Concertar cita de la persona atendida, con los servicios sociales municipales en horario habitual, al objeto de establecer la prestación de otros servicios sociales necesarios para cubrir las necesidades al margen de la urgencia.
- En los casos en los que, la complejidad del caso, o la dificultad en establecer el recurso idóneo, lo requieran, la trabajadora social se desplazará a colaborar con el servicio de urgencia que haya solicitado sus servicios.
- Registrar las actuaciones realizadas, iniciar expediente de la persona atendida y trasladar a la trabajadora social asignada de referencia para el caso, toda la información disponible.

El procedimiento consiste en que ante la detección, por parte de la policía municipal o los servicios sanitarios de urgencia del municipio, de una persona sin alojamiento, se comunican telefónicamente con una trabajadora social que se encuentra de guardia. La trabajadora social valora la situación y decide si es necesaria su presencia. En cualquier caso, localiza una plaza hotelera vacante y lo comunica al servicio que atiende a la persona sin alojamiento para que proceda a su traslado. A continuación, la trabajadora social da cita a la persona interesada para que acuda a los servicios sociales municipales en horario habitual.

En cuanto a los protocolos de actuación con la Policía Local que desarrollan los municipios con competencias en acogimiento de urgencia, éstos suelen consistir en acuerdos, en mayor o menor medida explicitados, en los que la policía municipal informa sobre los recursos existentes en alguna de las capitales vascas e invita a la persona interesada a que acuda a alguno de ellos.

Gipuzkoa es el único Territorio Histórico de la CAPV que no cuenta, en su capital, con un servicio específico de estas características de titularidad municipal. Sin embargo, desde junio de 2005 se ha puesto en marcha un Servicio Foral de Urgencias Sociales, concebido como un recurso para situaciones de urgencia-emergencia de carácter coyuntural, individual, familiar o social, y que se presentan fuera del horario de atención de los Servicios Sociales municipales.

A diferencia de Bizkaia y Álava, el servicio de urgencias sociales es de ámbito foral y es un servicio orientado a atender la demanda de todo el Territorio Histórico. Otra de las características que le diferencian es que los servicios forales de urgencia social están dotados de un equipo pluridisciplinar en donde además de los profesionales del sector también se cuenta con un equipo especializado en psicología y en criminología.

El objetivo del Servicio Foral de Urgencias Sociales, gestionado por una entidad privada, es la atención en situaciones de desprotección social provocadas por un hecho inesperado, y la atención en situaciones provocadas por un hecho imprevisible debido a causas naturales u ocasionadas. Los supuestos de urgencia consideran:

- la agresión o malos tratos a cualquier persona;
- el abandono de personas sin recursos o apoyos familiares;
- problemas de alojamiento por situación excepcional y urgente;
- situaciones de desprotección social relacionadas con problemas de salud;
- situaciones de desprotección socio-familiar previamente atendidas por otros servicios de emergencia y que necesiten de una respuesta social inmediata.

Dado el escaso tiempo que lleva en funcionamiento este servicio, no disponemos de datos que nos permitan establecer la incidencia real que tiene sobre la atención a las urgencias sociales.

Entre las funciones que le corresponden al Servicio Foral de Urgencias Sociales, destacamos las siguientes:

- La realización del diagnóstico y orientación inmediata de la persona.
- El acompañamiento en todo momento en el proceso de derivación al recurso correspondiente.
- Dar información de los recursos existentes, tanto públicos como privados.
- Realizar informes técnicos por el profesional que ha intervenido en la atención, para las Administraciones intervinientes.
- Facilitar la comunicación y la información de la red de atención en otros idiomas que los oficiales.
- En el caso de violencia de género o delitos sexuales, asistir en el lugar a la persona y en los traslados posteriores para trámites asistenciales.
- Servir de observatorio de nuevas demandas o necesidades sociales.

5.2.3.4.3. PROGRAMAS DE ACOGIDA

Los **servicios sociales de base** constituyen la red primaria de atención, considerándose como la puerta de entrada a toda la red de dispositivos y prestaciones sociales y como el sistema público que realiza el inicial proceso de acogida. Están dirigidos a la población en general, tanto a nivel individual como comunitario, prestando una atención integral.

En este sentido, el dispositivo es amplio: existen 210⁹² Unidades de Base distribuidas de la siguiente forma:

- Álava cuenta con 55 unidades de base agrupando 11 de ellas en Vitoria-Gasteiz;
- Bizkaia dispone de 79 Centros de Servicios Sociales de Base, de los cuales 11 están ubicados en Bilbao;
- Gipuzkoa con 76 centros de los cuales 8 están concentrados en Donostia-San Sebastián.

⁹² Ararteko: La situación de los Servicios Sociales en la CAPV, Vitoria-Gasteiz, 1999, pag.70

El objetivo general de los servicios sociales de base es contribuir al bienestar de toda la ciudadanía promocionando la red de recursos y servicios que tienen a su alcance, tanto municipales como procedentes de otras instituciones o sectores.

En la atención a las personas sin hogar, la principal **diferencia entre los Territorios Históricos** es que para Bizkaia y Gipuzkoa la puerta de entrada a los servicios sociales no solo se realiza a través de las unidades de base, sino que a través de cualquier dispositivo de la red de atención como los programas de acogida desarrollados por distintas entidades de carácter privado, la persona puede acceder a los recursos y servicios que se adecuen a sus necesidades. En cambio, en Álava, los servicios sociales centralizan la entrada a todos los recursos funcionando a modo de un sistema de ventanilla única.

En general, las **funciones** que desarrollan se sitúan en la misma línea y puede resumirse en:

- informar y orientar de los recursos existentes;
- detectar demandas y desarrollar programas de intervención;
- realizar diagnósticos y derivar hacia los servicios especializados del Área Social y de otras instituciones;
- gestionar las tramitaciones de las ayudas.

Como hemos mencionado anteriormente, los programas de acogida pertenecen a la oferta pública en su gran mayoría, pero también se cuenta con iniciativa privada, lo que ha generado sistemas paralelos. En este sentido destaca, por su nivel de cobertura, el Programa de Acogida desarrollado por Cáritas, que dispone de 13 puntos de atención en Álava, 97 en Bizkaia y 147 en Gipuzkoa. La red de equipos de acogida ofrece información, acompañamiento, ayudas económicas, orientación a personas en situación o riesgo de exclusión que necesiten apoyo para iniciar procesos de inserción social o laboral.

Los centros de acogida responden a las necesidades básicas, alojamiento, comida y ropa, con el objetivo de ir ampliando la actuación hacia la cobertura de otro tipo de necesidades de carácter más social para que la persona pueda iniciar procesos de inserción. El sistema de funcionamiento que sigue este programa consiste en la realización de un diagnóstico de la situación de la persona para detectar sus necesidades más inmediatas y se plantea la derivación de la persona a programas propios de la entidad o de otras entidades, gestionando los trámites necesarios para que la persona pueda acceder a la red de atención sanitaria y a las prestaciones a las que tenga derecho.

En este sentido, la red de acogida de Cáritas resulta un fuerte apoyo para hacer frente a la demanda que paulatinamente está aumentando y está desbordando los servicios sociales de base, pero igualmente los dispositivos de esta entidad se han visto desbordados por las mismas causas que los propios servicios sociales de base, es decir, han ido asumiendo las demandas de la población extranjera que, debido a no tener su situación administrativa regularizada, se han acercado directamente a los dispositivos de atención que no forman parte de estructura pública de atención primaria y que, por lo tanto, no exigen el empadronamiento para poder acceder a ellos. El Programa de Acogida de Cáritas ofrece atención a toda persona que se acerque al dispositivo solicitando una

cita para poder ser atendido e informado de su situación y de los recursos de los que dispone.

En este aspecto, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha desarrollado un programa de acogida específico para la inmigración denominado Norabide, que ofrece una serie de servicios destinados a la población extranjera que se encuentre en situación o riesgo de exclusión social. Toda persona inmigrante que se acerque a los Servicios Sociales de Base o cualquier otra institución y no cumpla los requisitos de empadronamiento exigidos para acceder a este tipo de servicios, es derivada al centro Norabide donde dispondrá de asistencia social enfocada a sus necesidades más inmediatas, así como de la asistencia jurídica necesaria para poder tramitar su documentación.

Por otra parte, resulta reseñable el **Programa Heldu**, un servicio de atención jurídico social a las personas inmigrantes extranjeras de nuestra Comunidad creado mediante un convenio entre el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y los Colegios de Abogados de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Este servicio tiene como finalidad colaborar con los Servicios Sociales de Base para que puedan atender, con mayores garantías, a las personas ciudadanas inmigrantes extranjeras que, a razón de su situación de falta de autorización administrativa para residir en el Estado Español, sufren grave riesgo de exclusión social o se encuentran en una clara situación de vulnerabilidad social.

Este servicio asesora, informa y tramita, de forma gratuita, solicitudes de permiso de residencia, o residencia y trabajo, de personas inmigrantes extranjeras que han sido derivadas por profesionales de los servicios sociales de base de la CAPV. Así mismo, asesora a los equipos profesionales de los servicios sociales de base, principalmente sobre cuestiones jurídicas que afectan a la situación administrativa de las personas inmigrantes extranjeras que acuden a demandar sus servicios, para que puedan realizar sus labores de atención social, en condiciones de igualdad con las personas autóctonas.

5.2.3.5. TALLERES OCUPACIONALES Y PRELABORALES

En los últimos tiempos, la atención a las personas sin hogar ha ido diversificándose e incluyendo prestaciones y servicios que trabajan aspectos relacionados con la incorporación social de quienes han iniciado itinerarios de inserción social y laboral. Así, en estos momentos la intervención se centra en aspectos educativos, como complemento a la atención asistencial que tradicionalmente se ha proporcionado a estas personas.

En este sentido, la inserción socio-laboral y el desarrollo de habilidades sociales de las personas sin hogar comienza a ser una cuestión central en la intervención realizada por los agentes sociales, ya que a la situación de desempleo se unen una serie de necesidades de carácter social, familiar, cultural o económico que agravan más su nivel de exclusión, dificultando su integración social y laboral.

Una de las líneas de trabajo que están desarrollándose, en la actualidad, es la creación de cursos y talleres para proporcionar experiencias de socialización, de relación con el otro y de crear espacios comunes para la convivencia, con el objetivo final de mejorar los niveles de autoestima y motivación de las personas.

Este enfoque de la atención a las personas sin hogar desde la óptica de la intervención educativa ha permitido que las entidades, en colaboración con la Administración, hayan adoptado medidas formativas, educativas o de rehabilitación que están permitiendo a la persona avanzar en su proceso de incorporación social. En base a este objetivo, se han desarrollado numerosos programas formativos, talleres, cursos y programas de inserción laboral dirigidos, específicamente, a las personas sin hogar, pero en los que también tienen cabida otras personas con diferentes problemáticas.

El objetivo de este apartado no se centra en explicar en profundidad los diferentes cursos y talleres desarrollados por las entidades, sino en señalar la importancia que tienen estos talleres en todo el proceso de cambio de la persona. Estos servicios han centrado sus esfuerzos en trabajar los aspectos personales y relacionales de la persona, desarrollando talleres y cursos que se centran más en el ámbito relacional y en la adquisición de habilidades sociales.

Resulta difícil incluir en un solo capítulo toda la oferta educativa que están desarrollando las entidades que trabajan con las personas sin hogar, ya que existen, tanto cursos de tiempo libre y de manualidades como talleres centrados en el aprendizaje de un oficio. En general, la peculiaridad de estos talleres reside tanto en la diversidad de contenidos con los que trabajan como en las metodologías aplicadas y en la creación de espacios donde las personas puedan expresarse y manifestarse sin sentirse juzgadas.

Aunque somos conscientes de que existen muchas más experiencias que las señaladas en este capítulo, hemos seleccionado algunas que por su metodología de trabajo, por su carácter innovador y por la especificidad del colectivo al que va dirigido han resultado ser experiencias positivas y pueden extrapolarse y adaptarse a las necesidades específicas de otros perfiles de personas en situación de grave exclusión.

A) TIPOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS

Para organizar la información y presentarla de manera sistemática, hemos utilizado tres categorías de análisis en base a la diversidad de contenidos que abordan los diferentes cursos y talleres ofertados. Estas categorías no son compartimentos estancos, las fronteras entre los tipos de talleres son difusas y en ocasiones se complementan o superponen. En este sentido, se trata de un sistema para estructurar la información orientado a dar una visión de la realidad lo más aproximada posible:

- Talleres **educativos o psicosociales**: pueden ser considerados como un punto de inicio a procesos de incorporación social. Estos talleres están destinados a trabajar las habilidades y los hábitos sociales que las personas sin hogar y en riesgo de exclusión grave han perdido o no han llegado a adquirir durante el transcurso de su vida. Por otra parte, también pueden trabajar aspectos personales, como el aumento de la autoestima y la motivación, o aquellos que se relacionan con el restablecimiento de vínculos sociales.
- Talleres **ocupacionales**: en esta categoría incluimos aquellos talleres prelaborales que pueden estar orientados hacia dos objetivos:

- Talleres de baja exigencia que se encuadran dentro de la filosofía de reducción de daños o como alternativa a la ocupación del ocio de personas con grave deterioro físico o mental.
- Talleres que están relacionados con el aprendizaje y desarrollo de habilidades dirigidas a mejorar la empleabilidad de la persona que lleva mucho tiempo desvinculada del mercado laboral. El objetivo primordial de estos talleres es aportar la dimensión laboral al proceso de incorporación social que está realizando la persona y pueden plantearse como paso previo al aprendizaje de un oficio.
- Talleres de **inserción laboral**: suelen plantearse como el punto final al proceso para dar el salto al mercado laboral. Muchas son las entidades que disponen de este tipo de programas. Tienen por objeto facilitar y posibilitar el acceso de las personas sin hogar a un puesto de trabajo remunerado.

En ocasiones, los programas de inserción laboral que desarrollan las entidades sociales que atienden a personas sin hogar engloban las tres categorías definidas y pueden incluir, asimismo, el asesoramiento en la búsqueda de empleo.

En la práctica resulta difícil desligar los talleres ocupacionales de los orientados a la inserción laboral y de los talleres educativos y psicosociales, como los hemos descrito anteriormente. En todos ellos, de una u otra manera, se trabaja de forma transversal la mejora de la empleabilidad, la capacitación laboral y la inserción en el mercado de trabajo.

B) TALLERES EDUCATIVOS Y PSICOSOCIALES

Los talleres educativos y psicosociales están más enfocados a potenciar las capacidades, paliar las carencias, principalmente las de carácter social, y dotar a las personas sin hogar de las habilidades sociales necesarias que faciliten la inserción en una vida normalizada.

Desde las entidades se han desarrollado numerosos talleres y cursos cuyo objetivo final es crear espacios donde la persona pueda iniciarse en procesos de socialización y de relación con el entorno, con la intención de mejorar la autoestima y la motivación para iniciar los procesos de incorporación social. En la mayoría de los casos, estos talleres suelen incorporar perfiles profesionales relacionados con la psicología, cuya función primordial es acompañar a las personas participantes en todo el proceso. Generalmente, su contenido se centra en la adquisición de habilidades sociales mediante diferentes actividades, entre las que destacan:

- actividades de tiempo libre;
- alfabetización para adultos;
- talleres de manualidades o artesanía;
- talleres de búsqueda de empleo y vivienda.

Se trata de talleres breves y sencillos dirigidos a favorecer relaciones gratificantes y promover la autoestima y la motivación de las personas participantes. El éxito de

estos talleres se centra en la realización de actividades que promuevan que la propia persona adquiera una idea de sí misma como persona valiosa. Además, en la medida en que estas actividades se integran en entornos normalizados, se favorece la dignidad personal restando fuerza al estigma que supone encontrarse en situación de sin hogar.

En **Álava**, la Asociación Gizarterako orienta sus servicios a personas, principalmente mujeres, que trabajan en la prostitución y dispone de una Comisión formativa y de sensibilización que se encarga de desarrollar diferentes actividades basadas en el trabajo de las habilidades sociales y afectivas, con el objetivo de crear un espacio de confianza para que las mujeres puedan expresar sus miedos y sus expectativas de futuro. Posteriormente se realizan actividades orientadas a la información de las diferentes ofertas de trabajo y en la formación en técnicas de búsqueda de empleo para lograr su inserción laboral.

En **Bizkaia**, la Asociación Zubietxe desarrolla un taller de creación artística basado en experiencias que se han puesto en marcha en Europa y en el Estado Español. La iniciativa de este proyecto parte de la necesidad de crear espacios de libertad estructurada donde la persona puede expresarse y manifestar sus deseos y frustraciones a través de procesos creativos y tenga la oportunidad de transformarlos en sentimientos e ideas. El trabajo del taller está encuadrado en prácticas no directivas, permitiendo que las personas evolucionen a su ritmo.

En **Gipuzkoa**, la Fundación Emaús cuenta con un Área de habituación laboral dirigida a personas que muestran carencias y necesidades que les impiden desarrollar su vida con normalidad, ya que carecen de la confianza y las habilidades sociales y afectivas necesarias para su incorporación social y posterior inserción laboral. Para ello, adaptan su metodología de trabajo a las aptitudes y actitudes de la persona usuaria con el fin de potenciar la responsabilidad y motivación hacia el trabajo.

C) TALLERES OCUPACIONALES Y TALLERES DE INSERCIÓN LABORAL

Los **talleres ocupacionales** enmarcados en proyectos de baja exigencia suelen incluir actividades de trabajo en grupo y encuentros con la comunidad que buscan, sobre todo, la vinculación de las personas al recurso, como paso previo a la mediación más activa en busca de la demanda de la persona o enmarcado en la intervención de reducción de daños como alternativa a la ocupación del tiempo libre de personas con hábitos de vida poco saludables. Se trata de actividades accesibles, que favorecen la vinculación y que pueden ser promotoras del inicio de procesos de cambio.

En este sentido, la entidad Rais dispone, en Donostia-San Sebastián, de un lugar de encuentro denominado “Topa Leku” que tiene como objetivo movilizar a las personas para hacerlas conscientes de que su situación puede mejorar, además de acompañarles en el proceso. Este proyecto se basa en cinco ejes: el libre acceso, la baja exigencia, la flexibilidad, globalidad y promoción al cambio. Así, para la consecución de este objetivo desarrollan talleres de informática, de Internet y se organizan actividades de vídeo-Forum.

Por otra parte, algunos de los **talleres ocupacionales** y de **inserción laboral** que desarrollan las entidades suelen realizarse en colaboración con el INEM. Son programas formativos en ocupaciones con salidas laborales, bien en empresas de inserción laboral o, en empresas concertadas donde las personas puedan realizar un periodo de prácticas.

Se trata de programas a los que raramente acceden personas sin hogar en situación de exclusión grave pero, básicamente, están dirigidos a, aquellas personas que todavía no han alcanzado un deterioro muy grave o han iniciado un proceso de inserción social y se encuentran en la fase final del mismo, siendo este el último peldaño que le falta para acceder al mercado laboral por sus propios medios. Encontramos cursos dedicados a la jardinería, albañilería, cerrajería como del sector de limpiezas industriales... Se realizan también labores de orientación laboral con la persona, con la que se trabaja todo tipo de técnicas de búsqueda de empleo.

La asociación Bizitegi desarrolla talleres ocupacionales y de inserción laboral dirigidos a las personas en situación de exclusión social, fundamentalmente con problemas de toxicomanía y de salud mental. Por un lado, está el taller de Otxarkoaga, dirigido tanto a personas que han iniciado tratamiento de su toxicomanía y necesitan de un acompañamiento continuo como a personas que se encuentran en fases más avanzadas de su proceso de incorporación social, pero precisan de espacios protegidos antes de acceder a procesos de inserción laboral. En este tipo de taller se trabajan aspectos educativos a través de actividades de taller como trabajar el cartón y el papel, realizar reuniones, entrevistas, actividades socioculturales que ayuden a desarrollar la empleabilidad de la persona, adquirir hábitos laborales y a realizar tareas de ocupación del tiempo y contención.

Por otro lado, está el taller del Centro Uribarri, dirigido a personas que se encuentran en fases más avanzadas de su proceso de inserción social. En este taller se realizan itinerarios más personalizados que posibiliten el proceso de normalización sociolaboral. En este taller se trabajan más las aptitudes laborales de la persona, los hábitos y la disciplina mediante la formación y práctica en técnicas de cartón, encuadernación y cuero, orientando toda la actividad hacia la inserción laboral de la persona en alguna empresa, sin que pierda el vínculo con su tratamiento.

El taller educativo prelaboral Ibaia, de Cáritas, ubicado en Bilbao, y su homólogo en Donostia-San Sebastián, taller Ikatx-Kale, son dispositivos dirigidos a personas en situación de exclusión grave con carencias sociopersonales que inciden de manera negativa en su inserción laboral.

El grueso de la población que accede a estos dos talleres son personas sin hogar aunque está abierto a más perfiles, como personas paradas de larga duración, personas con ingresos subsidiados o personas en procesos de deshabitación. Los talleres disponen de 20-25 plazas y están destinados también a mujeres aunque la mayoría de las personas asistentes son hombres. El objetivo del taller es trabajar la motivación, los aspectos personales y los hábitos laborales y sociales mediante actividades de taller, del acompañamiento diario en el proceso personal o del

propio entrenamiento individual de la persona, para que una vez haya finalizado las diferentes fases del proceso pueda tener mayores oportunidades de acceso al mercado laboral ordinario.

Ambos talleres constan de tres fases en función del tiempo que lleve la persona y de los logros alcanzados durante el proceso, y en cada una de ellas la persona recibe una retribución económica semanal.

Además de los talleres, existen **empresas de inserción laboral** en diferentes sectores, como es el textil o la hostelería, empresas que ofrecen una oportunidad de empleo a personas que pertenecen a los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral. Se trata de demostrar que son capaces de desarrollar un trabajo productivo y de culminar los procesos de normalización e inserción.

Entre los talleres y empresas de inserción laboral que gestionan algunas de las entidades, hemos señalado aquellas que están dirigidas especialmente a las personas sin hogar en situación o riesgo de exclusión grave.

Cáritas, a través de sus programas de inserción laboral ha puesto en marcha la cooperativa Berohi, en Bizkaia. Esta cooperativa se dedica a la recogida, desinfección y reciclaje de ropa, que posteriormente se distribuye en las tiendas Ekorropa, tiendas de venta de ropa de segunda mano dirigidas a todo el público en general y donde se realiza la prestación del servicio de vestido a quienes dispongan de una tarjeta emitida por los programas de acogida de esta misma entidad.

Es un proyecto que surge para dignificar la donación de ropa mediante la creación de tiendas, como una opción normalizada y socializadora, que cumplen un doble objetivo: la distribución de ropa de segunda mano y la creación de puestos de trabajo estables para personas con especiales dificultades de acceso al mercado laboral.

De forma similar funciona el programa Berjantzi en Álava, también dirigido al sector textil, en el que la persona participa de todos los procesos de la ropa: recogida, desinfección y reciclaje, y de la atención al público en los puntos de venta.

En el caso de Álava, la persona accede a través de los servicios sociales de base, quienes realizan seguimientos continuos de la evolución de la persona dentro del programa. El periodo máximo de permanencia en el programa se establece entre cuatro meses y un año. Como casi todos los dispositivos destinados a la atención de personas sin hogar, la financiación del programa es apoyada, en parte, por el Ayuntamiento y por la Diputación, además de los recursos propios con los que cuenta la propia entidad.

La Fundación Emaús ha desarrollado una serie de programas de inserción social y laboral en Bizkaia y Gipuzkoa, destinados a personas en situación o riesgo de exclusión, cuyo objetivo es que estas personas se conviertan en “personas empleables” mediante un proceso personalizado e integral. Aparte de estos programas de inserción, la Fundación Emaús cuenta con una serie de empresas de inserción

laboral en diferentes sectores, como es el textil, la construcción o la restauración de muebles.

En febrero de 2005 se puso en marcha el programa Aurrera por parte de la Fundación Emaús en Bilbao. Se trata de un taller prelaboral dirigido a personas sin hogar en el que además del desguace de piezas de electrodomésticos se trabajan habilidades sociales y laborales.

Las personas asistentes a los talleres son derivadas, principalmente, del albergue de Elejabarri, de la residencia Lurberri y del Programa Giltza⁹³ de Cáritas Bizkaia, y suelen ser personas que han iniciado procesos de inserción y están preparados para ir adquiriendo nuevos hábitos. En este sentido, en su corto periodo de vida ha obtenido unos resultados satisfactorios.

En Álava, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz gestiona de manera directa el programa Gizarteratu, programa enmarcado dentro del ámbito sociolaboral en el que se ofrece una serie de talleres formativos que dotan de un cierto nivel de competencia personal para que la persona pueda avanzar en el desarrollo de una vida autónoma y normalizada.

5.2.4. EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR EN LA CAPV: ALCANCE Y LIMITACIONES

A continuación expondremos las principales debilidades y fortalezas detectadas en el análisis cuantitativo y cualitativo realizado sobre el sistema de atención a las personas sin hogar en la CAPV, de cara a superar las debilidades y reforzar aquellos aspectos que pueden mejorar la prestación de la atención.

5.2.4.1. DEBILIDADES

Este sistema de dispositivos de atención a personas sin hogar denominado, comúnmente, como red de atención, **no** es realmente una **red**. Más bien se trata de un conjunto de recursos, entidades e instituciones de muy diverso origen, con formas de “hacer” e interpretar la realidad muy diferentes, desigualmente dotados de medios materiales y técnicos y que, sólo excepcionalmente, desarrollan su trabajo de forma coordinada y en red.

Además, las fronteras no están claramente delimitadas, a consecuencia principalmente, de la **inexistencia** de una **definición** estandarizada y consensuada por todos los agentes que intervienen sobre lo que significa, realmente, ser una **persona sin hogar**. Como consecuencia de ello, en los diferentes estudios y acercamientos al fenómeno se adoptan posiciones metodológicas variadas que hacen que el objeto de investigación

⁹³ Denominación otorgada por la entidad al Programa de personas sin hogar.

dependa de las perspectivas adoptadas por el equipo investigador. Así, ¿consideramos los pisos polivalentes para mujeres maltratadas como recursos que proporcionan cobertura nocturna a personas sin hogar?, ¿incluimos en el análisis los centros o comunidades terapéuticas como recursos que ofrecen alojamiento y cobertura de necesidades básicas? Hay que tener en cuenta que, en todos estos casos, se presta alojamiento y cobertura de necesidades básicas a personas que, de manera permanente o temporal, no disponen de alojamiento estable.

Asimismo, la **inexistencia de criterios concretos y estandarizados**⁹⁴ sobre las condiciones y requisitos que deben de cubrir los recursos y dispositivos para obtener la calificación de servicio social en este sector genera que se pongan en marcha bajo un mismo epígrafe iniciativas que poco tienen que ver entre sí.

Por otra parte, la **multiplicidad de organismos y entidades** implicadas en la atención a las personas sin hogar, con criterios y modelos de atención diferenciados generan que la intervención no tenga una dirección única. Tres sistemas distintos de protección social pública, liderados por cada una de las tres diputaciones vascas y con la intervención, en diferentes niveles, del Gobierno Vasco y de los propios ayuntamientos conforman una situación en la que no existen criterios comunes adaptados a la realidad social de cada territorio y una actuación social común para toda la CAPV, lo que genera “grandes desigualdades” en la cobertura proporcionada en cada uno de los municipios que tienen atribuidas competencias y funciones en la atención a personas sin hogar.

Además, la **desconexión** de estos dispositivos con otros ámbitos sectoriales estrechamente relacionados con sus dificultades y necesidades, como son vivienda, empleo y salud, entre otros, supone uno de las mayores debilidades detectadas si esta red pretende prestar atención de manera integral a las necesidades de estas personas y superar tradicionales modelos de intervención asistencial para posibilitar procesos de incorporación social.

Por otra parte, la intervención del ámbito público en la atención a las necesidades de las personas sin hogar se reduce, en algunas ocasiones, a la financiación de estos dispositivos, con escasa presencia y control sobre el diseño y definición de los criterios de intervención, lo que unido a ciertas resistencias por parte de algunas entidades sociales del ámbito privado a perder sus “cuotas de atención” complica, enormemente, las labores de **liderazgo** y ordenación del sector que son, en cualquier caso, responsabilidad pública.

Éstas son, de manera general, las principales debilidades detectadas. No obstante, a continuación las concretamos en niveles más operativos:

⁹⁴ En la actualidad se encuentra vigente el Decreto 40/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que en su artículo 4 establece que los servicios y centros de servicios sociales deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente para cada tipo de servicio o centro. Está pendiente de regular los requisitos que deben reunir los recursos y servicios para personas sin hogar.

1. ACOGIMIENTO DE URGENCIA

Las lecturas restrictivas sobre las competencias atribuidas en materia de acogimiento de urgencia y la ausencia de mecanismos de control específicos posibilitan que algunas entidades de la Administración pública desatiendan las funciones que a ese respecto les asigna la Ley de Servicios Sociales⁹⁵, lo que evidencia, en algunos casos, una falta de voluntad e implicación política. Esta lectura restrictiva genera que se delegue en las capitales la responsabilidad de la actuación y la atención social a la exclusión grave. En este sentido, podemos destacar algunas cuestiones:

- Esta situación favorece la **concentración de los recursos en las tres capitales** vascas, lo que genera, en algunas ocasiones, que se planteen intervenciones en lugares alejados a los círculos naturales de las personas.
- La mayoría de los municipios consultados, a excepción de las tres capitales vascas, hace frente a sus competencias en acogimiento de urgencia, principalmente, mediante el mecanismo de **concertación de plazas hoteleras**. Sin embargo, dicha concertación no está establecida explícitamente, por lo que la resolución de estas situaciones queda supeditada a la disponibilidad de plazas y a la voluntad de quienes regentan estos negocios.
- Estos municipios además, carecen de protocolos estandarizados de actuación ante la detección de una persona pernoctando en la calle. En la mayoría de las ocasiones, se deriva a estas personas a los recursos y dispositivos existentes en alguna de las tres capitales de la CAPV. Asimismo, la mayoría de estos municipios⁹⁶ no dispone de servicios de urgencias sociales, por lo que la atención social es excesivamente dependiente de los horarios de los Servicios Sociales de Base.

2. CONCENTRACIÓN DE LOS RECURSOS EN LOS NIVELES DE MEDIA EXIGENCIA

Los mayores esfuerzos se están realizando con aquellas personas que, en principio, pueden tener mayores posibilidades de incorporación social. En este sentido, se detecta la necesidad de abrir los espacios para que puedan acceder personas que por su situación de deterioro o por el momento vital en el que se encuentran no pueden acceder a niveles de media y alta exigencia.

3. FALTA DE UNIDAD EN LOS CRITERIOS

Se ha detectado una falta de unidad territorial en los criterios de la atención, periodos de estancia o niveles de exigencia, entre otras cuestiones. En el caso de los dispositivos gestionados por la iniciativa social, cada entidad es autónoma en la gestión del

⁹⁵ Nos referimos a la Ley 5/1996 de Servicios Sociales

⁹⁶ Bilbao y Vitoria-Gasteiz disponen de Servicio Municipal de Urgencias Sociales. Gipuzkoa cuenta con un Servicio Foral de Urgencias Sociales. Portugalete dispone de un servicio telefónico de urgencias.

recurso; la determinación de los servicios a prestar, el establecimiento de normas, criterios de acceso o el funcionamiento interno se realiza en función de sus modelos de intervención o de las costumbres o usos sociales de la zona.

4. ESCASA COORDINACIÓN ENTRE LOS AGENTES IMPLICADOS EN LA ATENCIÓN

La ausencia de protocolos estandarizados reduce la coordinación a la voluntad de las y los profesionales implicados. Como consecuencia se producen duplicidades en la atención, no se optimizan suficientemente los recursos, existe un escaso seguimiento de los casos y se tiene la sensación, por parte de los equipos de intervención de estar constantemente “volviendo a empezar”.

5. FALTA DE DESARROLLO DEL ESPACIO SOCIOSANITARIO

La falta de concreción sobre los recursos y del reparto de funciones está dificultando su impulso definitivo. La ausencia de desarrollo de un espacio sociosanitario, teniendo en cuenta la necesaria atención sanitaria que implica la intervención con estas personas, genera una respuesta inadecuada a sus necesidades, incluso, que, en ocasiones, queden totalmente desatendidas. Estas cuestiones se concretan en los siguientes aspectos:

- Una de las grandes demandas, que las entidades han realizado a lo largo de esta investigación, ha estado relacionada con la necesidad de crear **estructuras de convalecencia** donde atender a aquellas personas que no disponen de un lugar en el que recuperarse de enfermedades o en periodo de convalecencia por altas médicas.
- Es evidente que las estructuras actuales no son las adecuadas para las personas que, bien por problemas de conducta o bien por algún tipo de enfermedad mental, no pueden ser atendidas debidamente desde los dispositivos sociales. Así, se plantea generar **estructuras sociosanitarias adecuadas**, bajo condiciones y parámetros consensuados por todos los agentes implicados en la atención, concretando, además, la intervención de cada uno de los departamentos que deben participar en ese espacio, como el Sistema Vasco de Salud y las correspondientes Diputaciones Forales.
- No existen centros específicos para la atención de personas con **patología dual**.
- Desde el ámbito sanitario, se demanda **diversificar los recursos** residenciales para, entre otros, los siguientes perfiles:
 - Personas con enfermedad mental y fuertes retrasos cognitivos.
 - Pacientes de edades avanzadas que han perdido todo contacto social porque llevan muchos años ingresados en un hospital psiquiátrico.
 - Personas adultas, de en torno a 40 años, cuyos familiares son mayores, no pueden hacerse cargo de su atención y van a necesitar un apoyo social para poder incorporarse a una vida normalizada.
 - Pacientes con trastornos de conducta por el consumo de alcohol o drogas.

6. ESPACIOS INADECUADOS

En muchas ocasiones los espacios en los que se ubican los recursos son totalmente inadecuados. En este sentido, se hace necesario abrir un periodo de reflexión sobre la creación de espacios y estructuras más adecuadas y sobre la calidad de estas instalaciones. Esta situación se produce, entre otras, por las siguientes cuestiones:

- En muchas ocasiones, la orientación hacia la cobertura inmediata de la necesidad que suele regir la atención a estas personas genera una cierta sensación de que “cualquier espacio es mejor que la calle”.
- No existe normativa específica que regule este tipo de centros, como la que está prevista para la tercera edad.

7. NO SE GARANTIZA LA ESTABILIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DE NECESIDADES BÁSICAS

Las fórmulas de financiación mediante subvenciones producen una sensación de inseguridad en las entidades que gestionan los recursos y, favorece la falta de estabilidad de los programas y el endeudamiento de las entidades. Esta inestabilidad provoca problemas internos en los programas y, en ocasiones, las entidades se ven obligadas a aplicar políticas de reducción de costes que, en general, se centran en la reducción de salarios, lo que redundará, directamente, en la calidad del servicio prestado.

8. ESCASA PRESENCIA DEL TRABAJO DE PREVENCIÓN

En otras experiencias de buenas prácticas el trabajo preventivo adquiere una importancia fundamental para evitar algunas situaciones de riesgo y la entrada en dinámicas de grave exclusión. Para ello, sería necesario realizar un trabajo preventivo sobre las causas más comunes que producen la situación de sin hogar:

- Procesos de desahucios y embargos por situaciones de gran vulnerabilidad a las crisis económicas y relacionadas con los procesos de ruptura de relaciones afectivas.
- Procesos de salida de instituciones cerradas como excarcelaciones, altas en centros de salud mental o salidas de centros de menores.

9. NO SE REALIZA UN TRABAJO DE SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

Si hemos definido la exclusión como un proceso en el que intervienen la persona excluida y la sociedad excluyente, el trabajo de sensibilización y concienciación de la sociedad en general debe adquirir un peso importante en la atención, ya que la mayoría de los procesos fracasan porque la sociedad no es capaz de “generar más alternativas”. Es necesario una concienciación social, un acercamiento a estas personas desde la empatía y la solidaridad que permita atender este fenómeno y dar respuestas integrales.

10. OFERTA FOCALIZADA Y DISPERSA

Del análisis de la cobertura de atención se desprende que no existe una planificación estratégica del sector ni una verdadera política social de atención a estas necesidades. Por tanto, nos encontramos ante un entramado de dispositivos disperso, descoordinado y localizado en unas determinadas zonas, habitualmente, en aquellas que se encuentran más degradadas.

En este sentido, es necesario realizar una planificación “solidaria” para la ubicación de este tipo de dispositivos, creando recursos de pequeñas dimensiones que se encuentren repartidos por toda la ciudad y por todos los municipios de la CAPV. Para ello, hay que tener en cuenta la capacidad de la comunidad para absorber este tipo de dispositivos evitando su concentración en determinadas zonas.

11. SATURACIÓN DE LOS RECURSOS DE ALOJAMIENTO

Del análisis de las memorias se desprende un índice de ocupación, en el caso de las plazas masculinas, del 100% en todos los recursos y en todos los niveles de exigencia, quedando personas sin atender. En este sentido, destacamos tres aspectos que se relacionan con estos niveles de saturación:

- En el caso concreto de los **centros de noche** esta saturación viene explicada, principalmente, por el carácter territorial de la actuación de los recursos y dispositivos ubicados en las tres capitales vascas y por la utilización masiva de estos dispositivos por parte de la población inmigrante. En este sentido, la demanda es, claramente, superior a la oferta.
- A pesar de que la falta de plazas de alojamiento se produce en todos los niveles de exigencia, las personas consultadas manifiestan que se ha producido un **incremento** significativo de la demanda en los **niveles de exigencia más bajos**, lo que puede estar producido por un aumento de la necesidad en estos niveles, por la falta de plazas en los niveles intermedios o porque no se plantean bien las derivaciones desde los dispositivos de acogida.
- En este sentido, es destacable la utilización de estos dispositivos de baja exigencia por parte de personas que, en principio, no tienen más dificultades que las relacionadas con el acceso a una vivienda y la satisfacción de necesidades básicas y que requerirían apoyos para acceder a una **vivienda autónoma**, pero que por el nivel de requisitos establecidos (antigüedad de empadronamiento, niveles de renta, etc.) acaban entrando en el circuito de atención a la exclusión grave con el consiguiente peligro de cronificación y estigmatización.

12. FLUCTUACIÓN POR LOS DISPOSITIVOS

Las normas de acceso y aquellas relacionadas con los periodos de estancia que caracterizan a los recursos y dispositivos de alojamiento de corta estancia, generan fluctuaciones de las personas usuarias por la red de atención. Además, estos periodos de estancia y acceso “empujan”, en muchas ocasiones, a las personas a la calle sin

ningún tipo de alternativa. En este sentido, se hace necesario revisar la prestación de alojamiento de corta estancia para evitar itinerarios intermitentes y caóticos y crear recursos más estables.

13. ESCASA DIVERSIFICACIÓN PARA ATENDER PERFILES EMERGENTES EN LOS RECURSOS RESIDENCIALES DE INSERCIÓN

Las entidades consultadas manifiestan la necesidad de diversificar las plazas para que puedan atenderse nuevos perfiles, que en estos momentos están siendo atendidos indebidamente o se sitúan fuera de la cobertura de atención. Podemos destacar dos cuestiones relacionadas con la necesidad de diversificar las plazas en recursos residenciales para la inserción:

- Un caso concreto es la atención que se está proporcionando en estos dispositivos a las personas con **enfermedad mental no diagnosticada** o no tratada y que además tienen consumos activos. El tipo de atención especializada que requiere este perfil sobrepasa, con mucho, la capacidad de los recursos, ya que ni el diseño actual ni la dotación de recursos materiales y humanos posibilita la intervención social con personas que se encuentran descompensadas psiquiátricamente. En este sentido, se detecta una situación de especial desprotección por falta de plazas para personas con enfermedad mental que necesitan acceder a recursos residenciales tutelados.
- En el caso concreto de los **recursos residenciales de apoyo a tratamientos** para personas drogodependientes, se constata que la grave dificultad para acceder a un alojamiento más o menos estable produce distorsiones en la finalidad para la que fueron previstos inicialmente. Esta situación se produce principalmente en Bizkaia, ya que es el Territorio que ha desarrollado en mayor medida este tipo de dispositivos:
 - Por un lado, con frecuencia, resulta complicado distinguir entre aquellas personas cuya motivación es, realmente, iniciar un tratamiento de aquellas cuyo objetivo es lograr un lugar donde vivir.
 - Por otro, su naturaleza de “recursos puente”, es decir, de estancias temporales, está seriamente amenazada por la “prolongación interminable” de personas en estadios avanzados del proceso de incorporación social pero que no terminan por rehabilitarse.

14. ESCASA ESTABILIDAD Y CONTINUIDAD AL TRABAJO DESARROLLADO EN LOS CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

La experiencia ha demostrado que los CIS han dado resultados excelentes al proporcionar un lugar de referencia para todas aquellas personas que acuden de manera habitual. Sin embargo, en muchas ocasiones, el trabajo desarrollado durante el día no tiene la necesaria estabilidad y cobertura por la noche, porque muchas personas se encuentran en una situación de alojamiento muy inestable, combinando su estancia en albergues, pensiones o en la calle, lo que suele generar que los procesos no se materialicen. Así, podemos mencionar cuatro aspectos críticos:

- No siempre se valora de forma negativa la centralidad de recursos de este tipo en las capitales, aunque se reconoce que lo más conveniente sería generar estructuras de este tipo en otros municipios para garantizar la accesibilidad a los mismos y el principio de mantener a la persona usuaria vinculada a sus redes naturales de apoyo. No es menos cierto que existe una cierta preferencia de las personas que están en situaciones de exclusión por acudir a las grandes ciudades en la medida en que les permite mantener comportamientos marginales y de economía de subsistencia. En este sentido, lo que se demanda por parte de las personas consultadas es la necesidad de corresponsabilizar de alguna manera al resto de los municipios en la atención a este tipo de necesidades, con lo que de permanecer este tipo de recursos en las capitales vascas, una de las alternativas podría ser la de fomentar la participación en la financiación de estos recursos por parte de los Ayuntamientos de procedencia de las personas usuarias de los mismos.
- Las entidades y personas consultadas nos han trasladado su sensación del **aumento de la prevalencia de la enfermedad mental** entre las personas usuarias de este tipo de recursos y dispositivos, lo que les obliga a realizar una enorme tarea de contención con escasos recursos y con insuficiente apoyo del sistema público de salud.
- El **desarrollo** de la cobertura proporcionada por los CIS no se produce de manera uniforme en los tres territorios históricos. Así, Bizkaia, y en concreto Bilbao, tiene un mayor desarrollo de este dispositivo. Por lo tanto, los grupos estables de colaboración ponen el acento en diferentes necesidades en función del territorio al que hagamos referencia:
- Bizkaia: enfatiza la necesidad de ampliar las plazas en centros de día de baja exigencia, ya que se evidencia un aumento del grado de deterioro con el que acceden a los recursos las personas en situación de exclusión grave, niveles de deterioro que hacen impensable el acceso a centros con niveles de exigencia mayores.
 - Gipuzkoa: el grupo de trabajo ha mostrado su preocupación por la inexistencia de centros de día para la atención de necesidades específicas como es el caso de las personas toxicómanas en consumos activos.
 - Álava: se manifiesta que la escasez de espacios de día, de media y alta exigencia adaptados a las necesidades específicas de las personas que han iniciado procesos de incorporación social es un elemento que interviene en el estancamiento de algunos de estos procesos.
- Además, podemos mencionar, **otras dificultades** a las que se enfrentan actualmente los CIS⁹⁷:

⁹⁷ Diputación Foral de Bizkaia. Ob. cit.

- La atención en un mismo recurso a personas con distintos perfiles, situaciones y tipos de tratamiento, lo cual exige una mayor flexibilidad en las respuestas, desde itinerarios personalizados y apoyos específicos.
- La falta de motivación de las personas que se encuentran en el centro como alternativa a una pena privativa de libertad o como condición para acceder al régimen abierto.
- La definición de los perfiles y funciones de las diferentes figuras profesionales que conviven en estos servicios, así como la función del voluntariado o alumnado en prácticas.
- Mayor implicación de la Administración.
- Participación en la comunidad.
- Respuesta a las nuevas necesidades surgidas del aumento de la población inmigrante, necesidad de vivienda, jóvenes, etc. con recursos o políticas adecuados.

15. COMEDORES SOCIALES MASIFICADOS

Los comedores se encuentran al límite de sus posibilidades: son pocos y están masificados. El horario de atención también dificulta el acceso a los mismos. Además, se considera necesario superar el modelo asistencial actual y diversificar la prestación de alimentos mediante diferentes alternativas como los restaurantes económicos o la incorporación de equipos profesionales a la prestación de este servicio para incluir una intervención social educativa y la derivación a otros recursos.

16. NO SE GARANTIZA LA COBERTURA DIURNA DURANTE LOS FINES DE SEMANA Y PERIODOS FESTIVOS.

Una de las grandes lagunas que se produce en la atención proporcionada es que no hay una garantía de cobertura de servicios y prestaciones diurnos durante el fin de semana y los días festivos, lo que supone una ruptura con respecto al trabajo realizado durante toda la semana. La toma de medicinas y los espacios de contención son prestaciones que deben tener continuidad durante el fin de semana. En algunos centros se garantizan unos servicios mínimos en periodos festivos que tienen que ser cubiertos, en algunas ocasiones, con personas voluntarias de las asociaciones, ante la falta de profesionales. Dos ejemplos de esta situación son:

- Muchos de los **CIS** se encuentran cerrados durante el fin de semana o periodos festivos o, en el mejor de los casos, trabajan con los recursos mínimos.
- Para el acceso a los **comedores**, es habitual la necesidad de lograr tarjetas en los servicios sociales de base o sistemas de acogida. En el caso de no disponer de ellas, no es posible acceder a la mayoría de los recursos que proporcionan prestaciones básicas de alimentación.

17. NO EXISTEN SISTEMAS DE CONSIGNA

Aunque algunos centros incorporan este servicio, las posibilidades de las personas sin hogar para guardar sus pertenencias son todavía escasas.

5.2.4.2. NECESIDADES SIN UNA ADECUADA ATENCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES

Durante las reflexiones realizadas en los grupos de trabajo que de manera estable han colaborado en esta investigación, se han constatado necesidades no atendidas y perfiles de personas que, por diferentes motivos, quedan fuera de la cobertura de atención, tal y como en la actualidad está establecida. Por ello, nos ha parecido conveniente realizar una reseña, desde una perspectiva más cualitativa, sobre algunos aspectos que preocupan a quienes desarrollan su actividad profesional en el ámbito de la atención directa a la grave exclusión social.

1. LA ATENCIÓN A LA PATOLOGÍA DUAL

Las entidades consultadas muestran una gran preocupación por el incremento de las personas que tienen patología dual, porque generan graves conflictos convivenciales, por su carácter agresivo y violento y, porque su atención excede con mucho las posibilidades de los recursos y dispositivos sociales, tal y como están diseñados en la actualidad.

En este sentido, se detecta un gran vacío en la atención a estos perfiles, que al presentar problemas importantes de conducta y de convivencia acaban, en muchas ocasiones, siendo expulsadas de los dispositivos sociales y con pocas alternativas para conectarse con la red de recursos que atienden las necesidades básicas de las personas sin hogar.

2. LOS PROCESOS DE EMANCIPACIÓN CON MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Según las personas consultadas, los momentos más críticos en la intervención con este perfil se centran en las “salidas” una vez cumplida la mayoría de edad, ya que se trata de un periodo lleno de riesgos que puede echar por tierra el trabajo realizado, por una falta de seguimiento o acompañamiento en los procesos.

Así, se demanda la necesidad de mejorar sustancialmente la intervención en las fases finales de los procesos de incorporación social, desarrollando programas que faciliten o acompañen al o la adolescente en su proceso de emancipación progresiva e incorporación social.

3. LA INMIGRACIÓN SIN POSIBILIDAD DE EMPADRONAMIENTO

Uno de los perfiles que se sitúa fuera de la cobertura de atención social es la población inmigrante que no se puede empadronar. La inscripción en el padrón en el que reside es un requisito para el acceso a los servicios del ayuntamiento, a las prestaciones y ayudas sociales o ejercer derechos como el derecho a la asistencia sanitaria a través del ambulatorio del lugar de residencia. De tal manera que se ven forzadas a incorporarse a los circuitos de baja exigencia donde, en la actualidad, no existen criterios excluyentes relacionados con el padrón. Los requisitos para la inscripción en el padrón son disponer de un documento de identificación de los que contempla la normativa y tener un domicilio. En cuanto al documento es suficiente con el pasaporte porque

no es preciso estar en situación regular y respecto a la vivienda, valdría contrato de alquiler, autorización de otra persona que esté inscrita en esa dirección o, en el caso de que no tenga ningún título y reside efectivamente en el domicilio, informe del ayuntamiento certificándolo.

Los grupos de trabajo manifiestan que las personas inmigrantes tienen dificultades para empadronarse porque a veces no disponen tan siquiera de pasaporte y las Embajadas no se lo tramitan o no hay Embajada en España del país del que procede... En cuanto al domicilio, al igual que con otros colectivos, la negativa del dueño/a o de otros arrendatarios que viven en la vivienda a o la imposibilidad de alquilar una vivienda por su elevado precio o por prejuicios sociales les impide poder acreditar que tienen un domicilio para poder inscribirse en el padrón.

En los casos en que las personas inmigrantes extranjeras están en situación irregular, la imposibilidad de empadronarse les provoca numerosos perjuicios porque no pueden ejercer los pocos derechos que tienen en esa situación y no pueden acreditar arraigo en un municipio, condición que suele ser muy importante para regularizar su situación administrativa y poder disfrutar de derechos.

Por último, la posibilidad de ceder los datos del padrón de las personas extranjeras inscritas a la policía nacional, tras la reforma de diciembre de 2003 de la ley de extranjería, desincentiva el acceso al padrón por la desconfianza que genera sobre el uso por parte de la policía de estos datos.

4. LA ATENCIÓN A LAS FAMILIAS SIN VIVIENDA

En estos momentos el acogimiento de urgencia a familias se está realizando, entre otras medidas, en los centros de acogida municipal. En la medida en que existan menores, estos recursos no se consideran adecuados para la atención de este perfil, las unidades convivenciales (pisos y viviendas compartidas, entre otras) parecen ser medidas más adecuadas y adaptadas a sus necesidades.

No obstante, la prevalencia de esta problemática es bastante desigual. Así, mientras en Bizkaia y en Gipuzkoa no se ha puesto en marcha ningún dispositivo para la atención a este perfil. En Álava se ha desarrollado el Programa Caminante para atender a un perfil de familia itinerante rumana, generalmente de etnia gitana, cuya presencia se ha visto incrementada en los últimos años.

Por otra parte, pocos son los recursos que, en la actualidad, atienden a la intimidad y al espacio de las parejas. En términos generales no se contempla la sexualidad de las personas usuarias en los recursos de atención.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS MUJERES SIN VIVIENDA

Las mujeres sin hogar son, todavía, una realidad poco presente en los dispositivos de atención a la grave exclusión. Sin embargo, esto está más relacionado con la escasez de alternativas interesantes para ellas que con la inexistencia de la realidad del "sinhogarismo" entre las mujeres.

En la actualidad, pocos son los recursos que excluyen a las mujeres, por el contrario, se aplica la discriminación positiva en el acceso. Las dificultades para acceder a los recursos se relacionan quizá, con un cierto sentimiento de “estar en minoría”, incómodas o convencidas de que no se trata de un espacio en el que van a atender sus necesidades, lo que puede hacerles sentirse “intimidadas”.

Los recursos específicos de mujer están diseñados, en su mayoría, para atender las necesidades de mujeres solas con responsabilidades familiares o en situaciones de violencia de género, y lo que se denomina como “recursos mixtos”⁹⁸ son, en realidad, recursos diseñados y “pensados” para hombres en los que se permite el acceso a las mujeres.

6. PERSONAS RECLUSAS Y EX RECLUSAS

Las personas consultadas coinciden en señalar que quienes viven procesos de excarcelación se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad social y de riesgo de entrada en procesos de grave exclusión si no disponen de los apoyos necesarios. En este sentido, se identifican dos colectivos especialmente vulnerables: las personas inmigrantes sin documentación en regla y las mujeres.

En el caso de las personas inmigrantes en situación administrativa irregular, su situación de mayor vulnerabilidad se relaciona con la imposibilidad de gestionar subsidios a la salida de prisión si no disponen de la documentación en regla. Así, al no disponer de documentación no pueden tramitar el subsidio de excarcelación aun cuando hayan desarrollado algún tipo de actividad laboral en la cárcel.

Por otra parte, se habla de una discriminación estructural del sistema hacia la mujer en prisión, ya que dispone de menores alternativas durante el régimen de tercer grado y en el acceso a recursos tanto en drogodependencias como en búsqueda y orientación laboral, al ser prácticamente inexistentes los recursos y dispositivos que atiendan a esta realidad.

7. PROGRAMAS DE OCIO Y TIEMPO LIBRE

En la atención a las personas sin hogar se ha dado escasa importancia al ocio y tiempo libre en la trayectoria vital de estas personas. En este sentido, la falta de cobertura de actividades en fines de semana y festivos resulta, según las personas consultadas, una laguna fundamental en el trabajo con estas personas.

Así, se propone realizar este tipo de actividades con dos orientaciones principalmente:

- Actividades enmarcadas en los modelos de intervención para la contención y reducción de daños, orientados a proporcionar alternativas de ocio y tiempo

⁹⁸ Recursos y dispositivos orientados a la atención indistinta de hombres y mujeres.

libre a personas con “grandes consumos” y niveles de deterioro elevados, de cara a reducir daños y niveles de consumo.

→ Actividades diversificadas y en espacios compartidos con la población en general, integrándolas, en la medida de lo posible, en actividades normalizadas.

8. LA ACCESIBILIDAD DE LOS RECURSOS

Otra de las cuestiones que preocupa a las entidades encargadas de la gestión de los dispositivos que atiende a las personas sin hogar es la accesibilidad a los mismos, entendida desde dos perspectivas:

→ Accesibilidad física: en la actualidad, los recursos no son accesibles a personas con movilidad reducida.

→ Accesibilidad a la cobertura: es necesario flexibilizar los espacios y crear estructuras con niveles bajos de exigencia para evitar que aquellas personas que por su deterioro físico, psíquico o mental o por el momento vital en el que se encuentran no puedan acceder a niveles elevados de exigencia y se quede, por tanto, fuera de la cobertura de atención a las necesidades básicas.

9. LA MEZCLA DE NIVELES DE EXCLUSIÓN

Actualmente en los dispositivos de atención se mezclan diferentes niveles o situaciones: aquellas que se encuentran en la vulnerabilidad social por situaciones de ruptura concretas y quienes se encuentran en procesos de exclusión extrema con un largo recorrido.

En este sentido, no existe un apoyo real a las situaciones de ruptura y de vulnerabilidad social, no existe un nivel de atención adecuada ni una respuesta acertada porque, en la mayoría de las ocasiones, la mayoría de los dispositivos se orientan a la atención de una misma necesidad inmediata. Por tanto, el sistema no es capaz de acoger a un nivel de situación de vulnerabilidad, de desarraigo, que se está atravesando en un momento concreto, y se ofrece la misma cobertura de alojamiento tanto a las personas que atraviesan una situación puntual de vulnerabilidad como a quienes están más o menos cronificadas, con lo que se mezclan niveles de exclusión.

No obstante, esta mezcla de niveles no siempre se valora de forma negativa, algunas de las personas consultadas han señalado que en determinadas ocasiones la pluralidad y convivencia de diferentes niveles de exclusión favorece que las personas que se encuentran menos deterioradas se conviertan en referentes de otras en su proceso de cambio. En este sentido, hay que tener en cuenta que la mayor estabilidad emocional de quienes acuden a estos recursos favorece la creación de lazos sociales y de este tipo de dinámicas.

10. EL ARRAIGO Y LOS REFERENTES DE POR VIDA

Normalmente, en el diseño de los recursos no se contempla la posibilidad de “arraigo” ya que están sujetos a la temporalidad y, en ocasiones, esta temporalidad no se adapta a las necesidades concretas de algunos perfiles de personas sin hogar. Así, algunas personas consultadas señalan la necesidad de crear estructuras residenciales

estables que permitan “crear familia” y que la decisión de abandonar el recurso venga determinada por la elección de una vida, familia o lugar mejor.

No se trata de caer en la desesperanza de pensar que existen personas en situación tan crónica que es imposible plantear cualquier tipo de intervención orientada a la incorporación social. La idea es proporcionarles un referente de por vida, ya que, en ocasiones, la falta de autonomía de algunas personas requiere de referencias y apoyos durante toda su vida. Sin embargo, es fundamental buscar el equilibrio para evitar que estos procesos tan prolongados en el tiempo favorezcan la institucionalización; en este sentido, aunque la autonomía debe primar en la intervención, ésta no pasa siempre por la ausencia total de tutela.

11. LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES RELACIONALES

La atención a las personas sin hogar se ha centrado, tradicionalmente, en la satisfacción de las necesidades materiales, prestando escasa atención a las necesidades que se producen en el ámbito relacional y que tienen una estrecha relación con la situación de grave exclusión en la que se encuentran.

Una debilidad del sector se relaciona con la escasa atención prestada a las necesidades del campo relacional y la falta de espacios donde estas personas puedan expresar cómo se encuentran. Es necesario generar espacios de relación y realizar una labor empática y de escucha. La vinculación con la o el profesional en ocasiones se configura como “motor” del inicio de procesos de cambio.

Para aquellas personas que tienen niveles de deterioro elevados, su situación no se resuelve con la cobertura de necesidades básicas, es necesario realizar un trabajo centrado en el aumento de la autoestima y en la percepción de sí mismo como una “persona valiosa” y capaz de poner en práctica sus habilidades.

5.2.4.3. FORTALEZAS: ASPECTOS A REFORZAR

En la atención prestada en la CAPV a las personas sin hogar y en situación de grave exclusión, también existen elementos que constituyen fortalezas significativas y que por lo tanto, deben ser aspectos a reforzar. Estas fortalezas han sido identificadas en el análisis interno que, sobre las debilidades y fortalezas del sector, se ha realizado con las personas consultadas⁹⁹ mediante la técnica DAFO. En este sentido, podemos destacar las siguientes:

1. DISPOSICIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN A LIDERAR Y ESTRUCTURAR EL SECTOR

De las consultas realizadas, se desprende una disposición por parte de las instituciones públicas de asumir su función reguladora e iniciar un proceso de planificación

⁹⁹ Para ampliar información, consultar el capítulo 2 sobre metodología.

estratégica del sector contando con la participación de las entidades prestadoras del servicio, que se muestran dispuestas a colaborar en esta labor.

Esta disposición se materializa, entre otras, en la creación de diferentes grupos de trabajo, en los que se encuentran representados todos los agentes que intervienen en la atención y que se orientan a favorecer la coordinación en el diseño de itinerarios y prestación de servicios y a la realización de diagnósticos concretos sobre la situación de la cobertura de atención en los territorios históricos que componen la CAPV.

2. SENSIBILIDAD Y CREATIVIDAD DE LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS

Una gran fortaleza del sector supone la sensibilidad y cercanía de las entidades que gestionan los recursos y dispositivos de atención a aquellas situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión. Así, han mostrado una gran capacidad de vinculación hacia las personas que se encuentran en situación de sin hogar, lo que ha repercutido directamente en la calidad del servicio prestado.

Por otra parte, la mayor flexibilidad mostrada por las entidades en la atención a este tipo de entidades y su mayor capacidad creativa ha promovido el diseño de respuestas innovadoras, favoreciendo la evolución del sistema hacia modelos de atención más integradores. Además, su labor ha promovido una mayor sensibilidad social hacia el tema y ha legitimado la puesta en marcha de programas y proyectos de atención a personas sin hogar y su correspondiente dotación económica.

3. LA INTERVENCIÓN EN MEDIO ABIERTO COMO VÍNCULO CON LA RED ASISTENCIAL

Los equipos de intervención en medio abierto son un recurso esencial para la toma de contacto con aquellas personas que, por diferentes circunstancias, no acceden a la red de recursos para la atención social. Se trata de intervenciones que no requieren de grandes presupuestos y cuyo éxito descansa sobre la capacidad del equipo de profesionales de crear una relación de confianza y vinculación con las personas con las que trabajan.

Este tipo de intervenciones han dado excelentes resultados como puerta alternativa de entrada o vínculo con la red asistencial para quienes se sitúan fuera de toda cobertura de atención.

4. LOS CENTROS DE INCORPORACIÓN SOCIAL COMO LUGAR DE REFERENCIA

Los CIS han dado resultados excelentes como espacio de referencia para las personas que acuden a ellos de manera habitual. Por otra parte, este tipo de centros dan alternativas al ocio y tiempo libre de aquellas personas que se encuentran en la situación de sin hogar y proporcionan la posibilidad de iniciar procesos de cambio.

Además, también resultan un recurso esencial en el caso de aquellas personas que se encuentran en niveles avanzados del proceso de incorporación social. En este sentido, parece conveniente potenciar estas fórmulas de intervención, diversificando al máximo los niveles de exigencia para evitar que existan personas que no puedan acceder a los mismos.

5. LA PROFESIONALIZACIÓN CRECIENTE DEL SECTOR

Una fortaleza importante del sector es la progresiva profesionalización que ha experimentado y la incorporación de perfiles profesionales de corte educativo. Por otra parte, la sensibilidad y grado de vinculación personal con la labor desempeñada son aspectos que inciden directamente en la calidad del servicio prestado.

6. EL VOLUNTARIADO COMO CLAVE DE LA INCORPORACIÓN EN COMUNIDAD

La labor realizada por el voluntariado en la atención a este tipo de situaciones, como complemento a la intervención profesionalizada, es un elemento que fortalece la prestación del servicio y aumenta la cercanía y calidad de la atención. Por otra parte, la labor realizada por las y los voluntarios, junto al diseño de actividades enmarcadas en la “normalidad” de la comunidad son elementos claramente integradores.

Sin embargo, algunas personas consultadas señalan la necesidad de que la estructura, organización y diseño de la atención se encuentre totalmente profesionalizada y que las labores del voluntariado se centren en otro tipo de tareas.

7. EL CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD COMO PASO PREVIO A LA PLANIFICACIÓN E INTERVENCIÓN

El desarrollo de esta investigación ha coincidido en el tiempo con otras dos iniciativas desarrolladas desde diferentes ámbitos administrativos:

- *“Personas ciudadanas sin techo. Dictamen sobre propuestas de alojamiento”*. Realizado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- *“Encuesta sobre personas sin hogar”*. Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

Asimismo, existían algunos diagnósticos territoriales o municipales sobre las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave:

- *“Problemática y necesidades del colectivo de drogodependientes en situación de exclusión social en Bizkaia”*. Diputación Foral de Bizkaia. Mayo 2003.
- *“Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao”*. Grupo de Trabajo de Inter-Áreas para situaciones de grave exclusión. Ayuntamiento de Bilbao. Mayo 2004.
- *“Servicios y centros de atención para personas sin hogar en Gipuzkoa”*. Centro de Documentación y Estudios-SIIS. Julio 2004.

Estas investigaciones y diagnósticos son valorados positivamente por las personas consultadas como una muestra de la disposición de los agentes que intervienen en el sector, por habilitar espacios de encuentro y coordinación y presentar datos sobre la situación actual. No obstante, se considera que debe realizarse un análisis profundo desde una perspectiva más operativa y realizar acciones concretas encaminadas a la superación de las debilidades detectadas en todos estos análisis.

5.3. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES IDEAS

A continuación, resaltaremos aquellas ideas que consideramos centrales del diagnóstico en relación a los apartados analizados: la respuesta a las necesidades de las personas sin hogar, el diagnóstico del sistema de atención de la CAPV.

5.3.1. *LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR*

1. La atención a personas sin hogar en la CAPV ha alcanzado un importante **dimensión y grado de complejidad** tanto por el número de servicios existentes como por la variedad de situaciones atendidas.
2. La **participación** de las Administraciones públicas (Gobierno Vasco, diputaciones forales, mancomunidades, ayuntamientos) y entidades prestadoras de servicios en la atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión grave, no siempre se produce de una manera coordinada.
3. Se detecta una presencia significativa de **personas inmigrantes** en la red de atención a personas sin hogar que, inicialmente, no forman parte de la exclusión extrema y cuyas dificultades se relacionan, en mayor medida, con su situación de irregularidad administrativa y las dificultades de acceso a la vivienda.
4. En los últimos años se han producido **actuaciones de rechazo** por parte de la ciudadanía ante la ubicación en los centros urbanos y residenciales de centros y dispositivos dirigidos a una población específica, como pueden ser las personas sin hogar.

5.3.2. *DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN*

1. La intervención social en la CAPV se caracteriza por la **multiplicidad y variedad de organismos y administraciones** que intervienen en la atención de la exclusión social.
2. La **misión** de la red de dispositivos debe ser la de atender sus necesidades entendidas como un derecho.
3. En estos momentos, la oferta de **recursos y dispositivos** destinados a las personas sin hogar se encuentran concentrados, mayoritariamente, en las tres

capitales vascas, disponiendo de un total de 1.135 plazas para toda la CAPV de las cuales:

- el 81,2% de las plazas están destinadas a la media estancia;
 - el 12,8% de las plazas son plazas de acceso directo (no tienen que cumplir ningún requisito).
4. Nueve de cada diez dispositivos se ubican en **municipios** con poblaciones superiores a los **50.000 habitantes**.
5. Con respecto a la **cobertura nocturna**:
- Los centros nocturnos están concebidos como lugares donde pasar la noche; sin embargo, por la escasez de plazas de los dispositivos de alojamiento acaban prestando este servicio con carácter general sin las adecuadas infraestructuras.
 - El índice de ocupación es el 100%, quedando personas sin atender. En este sentido, es frecuente que en los servicios de alojamiento se atienda a un número superior de personas superando, en algunas ocasiones los límites de los centros.
6. En relación a los **recursos de baja exigencia**, identificamos dos posturas al respecto:
- Por una parte, la baja exigencia refuerza la situación de dependencia de la persona y puede llegar a “cronificar” su situación de exclusión social.
 - Y por otra parte, se considera la baja exigencia como un espacio que ofrece posibilidades de reflexión, a la persona usuaria, y de observación y derivación, al equipo de profesionales.
7. La **saturación de los recursos de corta estancia** en las capitales vascas responde, principalmente, a dos fenómenos:
- Absorción de la demanda por los recursos ubicados en las capitales vascas debido a la inexistencia de recursos similares en poblaciones de más de 20.000 habitantes.
 - Acceso a los circuitos de atención a personas en situación o en riesgo de exclusión social de personas que viven procesos migratorios y cuyas necesidades más inmediatas se relacionan con intentar regular su situación administrativa y satisfacer las necesidades más básicas.
8. La **demanda no atendida** viene explicada, entre otras, por las siguientes cuestiones:
- La escasez de plazas que presentan algunos de los dispositivos.
 - Muchas personas no cumplen con los requisitos de acceso a los dispositivos pero no hay otros recursos.

- Algunas personas no quieren acceder por las limitaciones horarias y las normas establecidas por algunos de estos dispositivos.
- La fórmula de acceso a algunos dispositivos, como el sorteo o recogida de tarjetas, no es el más adecuado para que estas personas accedan al circuito de atención a la exclusión social.

9. La **cobertura diurna** se centra, principalmente, en programas y servicios destinados a satisfacer las necesidades más básicas en materia de alimentación, ropa, higiene y restablecimiento de vínculos sociales, y se caracteriza por su carácter asistencial e individual. Algunas características de los dispositivos de la cobertura diurna son:

- Los comedores son los dispositivos más utilizados por las personas sin hogar, a los que acceden de manera directa o por mediación de tarjetas emitidas por los Ayuntamientos o por las entidades que gestionan el comedor, y actualmente presentan situaciones de saturación.
- El desarrollo de los CIS es muy desigual por Territorio Histórico. Así Bizkaia concentra aproximadamente el 80% de las plazas localizadas en toda la CAPV:
 - El 70% de las plazas de estos centros son de baja exigencia y están orientadas a personas con carencias muy específicas y un deterioro grave físico y psíquico.
 - Tienen un índice de ocupación muy superior al índice de plazas óptimas ofertadas.
- La intervención en medio abierto es un servicio básico para tomar contacto con las personas que no acceden a los dispositivos de atención y para establecer programas de prevención orientados a jóvenes en riesgo de exclusión social.
- Actualmente, los tres territorios históricos disponen de un servicio de urgencias sociales. En el caso de Vitoria-Gasteiz y Bilbao el servicio es de carácter municipal, mientras que en Gipuzkoa es de titularidad foral.

10. Se evidencia una prevalencia significativa de la **enfermedad mental** entre las personas usuarias de estos dispositivos. Así mismo, la inexistencia de espacios adecuados dificulta su atención a las necesidades que presenten estas personas.

11. El sistema de atención **no es realmente una red**, sino un entramado de recursos, entidades e instituciones con formas de “hacer” e interpretar la realidad muy diferentes.

**OTRAS EXPERIENCIAS DE
ATENCIÓN: UN RECORRIDO
POR LAS MÁS DESTACADAS**

6. OTRAS EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN: UN RECORRIDO POR LAS MÁS DESTACADAS

Después de conocer la experiencia de atención en la CAPV mediante el diagnóstico del capítulo anterior, hemos considerado interesante dedicar un capítulo a otras experiencias. Bajo el concepto “experiencias” de este capítulo incluimos diferentes tipos de actuaciones:

- Actuaciones de **atención directa**: tales como programas, recursos y servicios; centradas, sobre todo, en el ámbito estatal e internacional, ya que en el capítulo anterior nos hemos centrado en el diagnóstico de nuestra Comunidad. El objetivo es presentar ejemplos que pudieran resultar interesantes de conocer, incluso, si fuera posible, interesantes de aplicar en parte o en su totalidad. La elección de estas experiencias está justificada por dos razones: algunas son experiencias que las personas consultadas han considerado como ejemplos de buenas prácticas; otras han sido reconocidas como tales por premios nacionales o internacionales. Dado que lo interesante de una experiencia, además de su planteamiento, es su aplicación práctica y su impacto real, incluimos una breve valoración de las mismas a partir de los datos disponibles para ello.
- Actuaciones de **atención indirecta**: como son los registros de información, los informes, los manuales de buenas prácticas, las redes de asociaciones y los foros de encuentro, en este caso tanto de la CAPV como de los ámbitos estatal e internacional. El objetivo es conocer e identificar experiencias que, aunque no supongan una intervención directa con estas personas, no por ello dejan de actuar a su favor. Son medidas y foros necesarios para reflexionar, conocer y organizar la respuesta que se ofrece desde la atención directa.

Conscientes de que las experiencias recogidas en este capítulo son sólo algunas de las existentes y que el análisis de las mismas se centra en sus aspectos más característicos, hemos considerado oportuno añadir, en el capítulo de bibliografía, fuentes de información en las que las personas interesadas puedan ampliar el conocimiento sobre las experiencias mencionadas e, incluso, otras no incluidas en este capítulo.

Antes de comenzar a presentar estas experiencias y ejemplos de atención tanto directa como indirecta, nos parece necesario mencionar cómo, entre una parte de las y los profesionales de la CAPV, es compartida la idea de que muchas de las experiencias-referente en esta materia corresponden, precisamente, a las desarrolladas en nuestra

Comunidad. Una parte de éstas se mencionan como pioneras y modelos para otras Comunidades Autónomas, como es el caso del centro Bietxeak, en Bilbao, que sirvió de referente para otros centros de atención a personas con VIH, o el planteamiento de atención de Vitoria-Gasteiz, valorándose especialmente la autonomía que este Ayuntamiento ha alcanzado respecto de la Diputación foral de Álava, la adecuación de los criterios técnicos y políticos a la hora de diseñar y crear un sistema social adecuado y el grado de desarrollo de los servicios sociales, a pesar de que también se menciona la saturación en algunos de ellos. En cuanto a actuaciones concretas en Vitoria-Gasteiz, se destaca su servicio de Atención de Urgencia, la experiencia de la Parcela Municipal y la estrecha colaboración con la Policía Local. A nivel territorial se menciona el modelo de atención del Instituto Foral de Bienestar Social, dependiente de la Diputación Foral de Álava: un modelo público de financiación gestionado por las entidades del tercer sector. También destacan el Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Bilbao y en Gipuzkoa la atención de calle realizada en Donostia-San Sebastián por el equipo de RAIS y los procesos de incorporación social desarrollados por Traperos de Emaús.

A continuación presentamos las diferentes experiencias y ejemplos de atención directa e indirecta en las que se centra este capítulo.

6.1. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN DIRECTA FUERA DE LA CAPV

Son muchas las experiencias de atención destacables por diferentes aspectos tales como su enfoque, la metodología, su carácter innovador o el impacto de sus resultados; no obstante, hemos acotado los límites de este subcapítulo en función de dos criterios metodológicos:

- 1) Experiencias **mencionadas y reconocidas** como referentes en la atención por las **personas consultadas** durante la realización de esta investigación. Esta consulta ha mostrado que entre las y los profesionales hay un conocimiento desigual de experiencias y modelos de atención desarrollados fuera de su ámbito diario de actuación.

Entre éstas, y a **nivel estatal**, se mencionan fundamentalmente dos experiencias, Valencia y Madrid, que desarrollamos en este capítulo:

- El Programa CAST-Centro de Atención a Personas Sin Techo del Ayuntamiento de Valencia, quizá la experiencia más valorada y conocida.
- El programa de Atención a Personas sin hogar del Ayuntamiento de Madrid, que incluye los Centros de Atención a Personas Drogodependientes-CAD.

Otras experiencias menos mencionadas, y no desarrolladas aquí, son ciertos recursos de atención a la enfermedad mental, actuaciones integrales del Ayuntamiento de Zaragoza y programas de atención de diferentes asociaciones estatales; de estas experiencias se presentan referencias de consulta en el capítulo de bibliografía.

En el **ámbito internacional**, son dos los modelos de atención más conocidos y valorados: el británico y el francés. En ambos coincide que el acceso a la vivienda es un factor clave durante la atención a las personas sin hogar:

- En el caso británico se valora especialmente la autonomía y el papel decisivo de las y los trabajadores sociales. Destacan las políticas de atención de Escocia, de manera especial, Glasgow.
- En el caso francés se destaca la atención sanitaria, especialmente la atención hospitalaria para la enfermedad mental y la participación de la persona en su proceso de incorporación social, característica que también se identifica en los países nórdicos. Así mismo, en Francia, también se destaca como referente internacional la figura de Pedro Meca que lidera el equipo de Los compañeros de la Noche, quienes han desarrollado una satisfactoria experiencia de atención en el barrio latino de París “La Moquette”.

En menor medida se menciona también Holanda, por sus modelos alternativos de prisión y la ciudad de Amsterdam, en concreto, por la estructura de pisos semitutorizados como complemento al programa sociosanitario de dispensación de heroína y punción segura. Por otra parte, la revista trimestral de FEANTSA en su número de Primavera 2004 presenta diferentes experiencias de atención en países no europeos: Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos. Las referencias de consulta de experiencias de Holanda y las publicadas por FEANTSA, no desarrolladas en este capítulo, se mencionan en el capítulo de bibliografía.

- 2) Experiencias **reconocidas y premiadas como buenas prácticas** en diferentes foros¹⁰⁰, estén o no orientadas específicamente a personas sin hogar, ya que son numerosas las experiencias que estando destinadas a ellas son premiadas en foros no específicos en esta materia.

A nivel internacional, uno de estos foros es el concurso Habitat II de Naciones Unidas que tiene su origen en el Programa de Liderazgo Local y Buenas Prácticas, surgido como programa específico en el seno de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – HABITAT II, celebrada en 1996 en Estambul. Se instó a los Comités Nacionales de los diferentes países a reunir ejemplos de prácticas que respondieran a los objetivos de la Conferencia, como una forma de identificar políticas y actuaciones urbanas que se hubiesen mostrado eficaces, desde unos criterios de sostenibilidad, para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos.

Uno de estos países, Emiratos Árabes Unidos, ha desarrollado un foro internacional que forma parte de las actuaciones promovidas por la Conferencia Habitat II, inscrito en este Programa de Liderazgo Local y Buenas Prácticas, y que incluye un concurso internacional bianual para premiar experiencias reales patrocinado por la Municipalidad de Dubai.

En el ámbito estatal se convocó en 2000 el concurso “Un techo, un futuro”, patrocinado por Fundación Telefónica y desarrollado a través de su Oficina de Seguimiento y Apoyo a Proyectos Sociales-OSAPS, en colaboración con el profesor Pedro Ca-

¹⁰⁰ El año en que fueron premiadas aparece reflejado en cada una de ellas.

brera y su equipo de colaboradores de la Universidad de Comillas en Madrid. En este concurso se premiaban experiencias estatales orientadas a personas sin hogar, cuya consulta puede ampliarse en el apartado de bibliografía.

Las experiencias premiadas que se desarrollan en este capítulo son:

- Red de Apoyo a la Inserción Social-RAIS en diferentes ciudades estatales.
- Programa de atención integral al transeúnte crónico de la Asociación Rauxa de Barcelona.
- Diferentes experiencias del Reino Unido: un periódico de personas sin hogar y la iniciativa para ayudar a personas sin techo en el centro de Londres.
- Viviendas para personas sin hogar en Finlandia.
- Modelo de atención y diferentes programas de vivienda y prevención del sinhogarismo en Viena, Austria.
- Programa para familias sin hogar de Los Ángeles-California, Estados Unidos.
- Iniciativa de colaboración para el apoyo a las comunidades en Quebec, Canadá.

Para presentar las experiencias mencionadas como referentes y las premiadas como buenas prácticas las hemos ordenado según el ámbito territorial: estatal e internacional. Asimismo, al final de este subcapítulo y una vez presentadas las experiencias, incluimos un apartado dedicado a las características que convierten una experiencia en buena práctica. Para ello, analizamos los elementos comunes a las experiencias presentadas y aquellas identificadas por los grupos de trabajo estables que han colaborado en esta investigación.

6.1.1. ESTADO ESPAÑOL

1. AYUNTAMIENTO DE VALENCIA: PROGRAMA CENTRO DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN TECHO-CAST

EL Programa Centro de Atención a Personas Sin Techo-CAST, desarrollado por la Concejalía de Bienestar Social e Integración del Ayuntamiento de Valencia, se inició en 1995 como una respuesta municipal a las nuevas necesidades y perfiles de personas sin hogar que se estaban identificando, en concreto, personas que no se acercan a los servicios sociales, muy cronificadas, con pocas posibilidades de reinserción y reacias a recibir ayudas.

Sus actuaciones están basadas en los principios de coordinación, participación y coresponsabilidad, implicando en ellos al Ayuntamiento y a las entidades. De hecho, la

existencia de una red de atención coordinada y estable entre las entidades ofreciendo unidad de criterios, ha sido un elemento decisivo y favorable para la creación del CAST, que se complementa con otros servicios de atención a personas sin hogar. Se coordina con entidades privadas y públicas del ámbito sanitario, jurídico y social y establecen convenios con entidades privadas para incorporar profesionales a este servicio.

Este Centro se configura como ventanilla única de entrada al dispositivo de recursos, donde se realiza la acogida y valoración de la personas, se propone un plan de intervención individual y se realizan las derivaciones a los recursos oportunos. Este Centro también centraliza toda la información sobre servicios, recursos y personas usuarias. Para su funcionamiento está establecida como necesaria la coordinación efectiva entre diferentes áreas de la administración (social, jurídica, sanitaria...), la Policía Local y las entidades que atienden a estas personas, financiadas mediante convenios y subvenciones. Para materializar esta coordinación es necesaria una comunicación fluida entre las partes, que se materializa en reuniones quincenales en las que se acuerdan las líneas de acción y los protocolos de actuación. El objetivo de esta coordinación es ofrecer una atención global, integral y eficiente, sin duplicar recursos ni servicios, rentabilizando los existentes.

En la intervención con las personas sin hogar se promueve el trabajo de calle y la atención personalizada y flexible de acuerdo a las necesidades de cada persona, diseñando para cada una un proyecto de intervención individual que responda a todas sus necesidades de manera integral. Por lo que respecta a la persona se potencia su propia responsabilidad en el aprovechamiento de los recursos, implicándola en su propio proceso de cambio.

Además de la atención a la persona, el programa también contempla la observación y análisis de la realidad, registrando datos diariamente para realizar los oportunos estudios e informes que identifiquen las propuestas de mejora necesarias y para compartir la información entre todas las entidades y los agentes implicados en la atención.

Los recursos con que cuenta son:

- equipos de trabajo de calle;
- Centro de Apoyo al CAST en el tratamiento de la tuberculosis;
- plazas de desintoxicación hospitalaria;
- albergues y viviendas tuteladas.

El interés de esta experiencia y los motivos de su mención por parte de las personas consultadas radica en que incluye una serie de factores valorados positivamente en la atención integral a personas sin hogar: la existencia de una ventanilla única, sobre todo, así como la promoción del trabajo de calle, la colaboración con otros recursos y ámbitos y la recogida de información para compartirla. A falta de un conocimiento directo del verdadero impacto de este programa y de su aplicación real, consideramos que, al menos en su planteamiento, resulta una experiencia interesante.

2. AYUNTAMIENTO DE MADRID: PROGRAMA DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR

Madrid es una ciudad con una larga trayectoria en atención a personas sin hogar, lo que se traduce en una extensa red de recursos coordinados en el Programa Municipal de Atención a Personas sin hogar que, actualmente, coordina diferentes programas recursos y servicios. Destacamos, de entre todos ellos, los más interesantes:

- Centro Municipal de Acogida San Isidro, con diferentes programas entre los que destacan los destinados a personas con enfermedad mental, a alcohólicos y a personas drogodependientes. En este último destaca la labor realizada desde los *Centros de Atención a Personas Drogodendientes-CAD*, centros de atención interdisciplinar que realizan intervenciones en el centro y, fuera de él, en el medio social de la persona. Enfocan su atención desde una perspectiva comunitaria, colaborando con otras entidades, realizando seguimientos de casos y derivaciones.
- Centros de baja exigencia con atención preventiva de tuberculosis en colaboración con el Departamento de Salud Pública del Gobierno autonómico.
- Campaña Municipal contra el frío: a pesar de los aspectos positivos de esta Campaña, un informe anual de FEANTSA¹⁰¹ refleja que algunas entidades son críticas con ciertos aspectos de esta campaña tales como que en los albergues de la Casa de Campo las personas duermen en el suelo, los autobuses nocturnos que trasladan a estas personas del centro de la ciudad a estos albergues no vuelven a llevarlas por la mañana a su origen y sólo se abren con temperaturas inferiores a 0°.

Además, desde el año 2004 funciona el Departamento de Samur Social, Personas sin hogar e Inserción Social que aglutina tres recursos: los mencionados equipos de intervención de calle, la Central Samur Social como servicio coordinador y gestor central para las intervenciones en emergencias y los recursos de apoyo a la intervención en situaciones de Urgencia, como las Unidades de Alojamiento Provisional.

El interés de esta experiencia, en opinión de las personas consultadas, está en la labor realizada por los Centros de Atención a Personas Drogodendientes-CAD por su enfoque interdisciplinar y comunitario.

3. MADRID, VALENCIA Y CAPV: RED DE APOYO A LA INSERCIÓN SOCIAL-RAIS¹⁰²

La asociación RAIS nació en 1998 en Madrid, estableciéndose posteriormente en Valencia y en la CAPV. Su objetivo inicial fue llevar a cabo un proyecto de venta de

¹⁰¹ FEANTSA. "Situaciones de emergencia e intervención en periodos de crisis en las grandes ciudades del Estado Español". Informe anual 2005.

¹⁰² En 2001 su Plan de Acción fue reconocido como Buena Práctica en el Plan de Inclusión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Premio GOOD en Concurso Dubai 2002.

prensa social, objetivo que fue completado un año después con el proyecto de trabajo de calle al detectar la existencia de un gran número de personas que no accede a los recursos debido a su alto nivel de desestructuración.

Este proyecto de calle, que cuenta con atención psiquiátrica, se refuerza con la creación de redes comunitarias, ya que las acciones no sólo se centran en la atención a las personas sin hogar, sino también en contactar con el vecindario, comerciantes y asociaciones del entorno para crear redes de apoyos naturales, siendo la consecución de este objetivo el logro más significativo.

Uno de los mayores esfuerzos a realizar ha sido mejorar la imagen de la prensa social no sólo entre la ciudadanía, sino también entre las y los profesionales de la atención y las propias personas sin hogar, imagen deteriorada por determinadas prácticas lucrativas practicadas por entidades con ánimo de lucro. Para ello se han desarrollado estrategias de actuación en la línea de la Red Internacional de Periódicos Callejeros (International Network of Street Papers-INSP) de ofrecer una prensa de calidad, apoyar y formar a las y los vendedores y coordinarse con otras entidades y profesionales.

Para poder desempeñar todas estas actuaciones resulta fundamental el trabajo realizado a partir del intercambio de experiencias con miembros de la citada INSP y de FEANTSA, la coordinación y el partenariado con las Administraciones públicas. Así mismo, para garantizar una adecuada gestión, cuentan con un departamento de calidad y colaboran con profesionales en la definición de indicadores de evaluación.

El interés de esta experiencia radica en el reconocimiento nacional e internacional de la misma, aunque no disponemos de evaluación externa al proyecto en sentido estricto, si nos parece interesante mencionarla, por el conocimiento de la trayectoria de la entidad y porque estos premios pueden ser un indicador de la pertinencia de la experiencia.

4. **BARCELONA: ASOCIACIÓN RAUXA Y LA ATENCIÓN INTEGRAL AL TRANSEÚNTE CRÓNICO**¹⁰³

La asociación Rauxa, orientada a la atención a personas sin hogar en situación cronicada, principalmente alcohólicos, ha recibido diferentes premios como experiencia de buenas prácticas por su proyecto de tratamiento integral del alcoholismo en Barcelona. Su proyecto, financiado por la administración pública municipal, autonómica y estatal, presenta cuatro fases: motivación, inicio del tratamiento, desarrollo y reinserción social.

A pesar de los reconocimientos obtenidos y de los éxitos alcanzados, que indican el interés de esta experiencia, también existen dificultades en la labor diaria, las más destacadas están relacionadas con la falta de financiación adecuada, escasez de pro-

¹⁰³ Premio Nacional de Drogodependencias Reina Sofia 2000 y Premio GOOD en Concurso Dubai 2002.

fesionales y voluntariado en tareas administrativas y sanitarias, y escasa coordinación con entidades públicas y privadas de este ámbito.

6.1.2. **ÁMBITO INTERNACIONAL**

1. **REINO UNIDO: EL PERIÓDICO DE LAS PERSONAS SIN HOGAR “THE BIG ISSUE”¹⁰⁴**

El pionero de estos periódicos es el británico “*The Big Issue*”, que vio la luz en 1991 en Londres, con financiación de la Fundación Body Shop, inicialmente como publicación mensual, aumentado a semanal en 1993.

Basado en la filosofía de la autoayuda, su objetivo es proporcionar a las personas sin hogar la herramienta para ayudarse a sí mismas con dignidad y con su propio esfuerzo. Las y los vendedores “compran” el periódico a la editorial y lo “revenden” al público quedándose con la diferencia de precio como beneficio.

El periódico combina la rentabilidad con la calidad y profesionalidad de sus contenidos, para que sea el atractivo de éstos lo que motive la compra y no sea comprado por hacer un favor a quien lo vende. Al amparo de su filosofía se han creado otras iniciativas en más ciudades del Reino Unido y hasta en una treintena de países en Europa, Sudáfrica y Australia que cuentan con el respaldo y la asesoría de la Red Internacional de periódicos callejeros (International Network of Street Papers-INSP). La revista “*También Contamos*” de la asociación RAIS es miembro estatal de esta Red.

La expansión de esta experiencia a diferentes países y su continuidad en el tiempo son dos indicadores de su interés, habiendo sido reconocida su importancia por un premio internacional.

2. **REINO UNIDO: INICIATIVA PARA AYUDAR A PERSONAS SIN TECHO EN EL CENTRO DE LONDRES¹⁰⁵**

Esta iniciativa del Gobierno británico comenzó en 1990, tiene como objetivo evitar que las personas tengan que dormir a la intemperie. Para ello se ha optado por un planteamiento coordinado de la atención, desde la vivienda, seguridad social, salud, empleo y asuntos internos; combinando recursos públicos (del gobierno central y de los locales) y privados (organizaciones de voluntarios/as y empresas). Todas estas entidades públicas y privadas han creado un consorcio que identifica conjuntamente las necesidades de estas personas y trata de darles respuesta. Además, se ha creado un grupo interministerial con rango oficial, bajo la dirección del Ministro de Vivienda, para abordar la multicausalidad y la variada causística observadas en las personas sin techo y, así, determinar las respuestas más adecuadas.

¹⁰⁴ Premio BEST en Concurso Dubai, 1996.

¹⁰⁵ Premio GOOD en Concurso Dubai 1996.

Esta coordinación y colaboración se ha trasladado también a las personas usuarias de los recursos, que son consultadas directamente para conocer su opinión, y a la ciudadanía, a la que se ha consultado y se le ha transmitido la idea de que la atención a estas personas redunda en beneficio de toda la comunidad.

Se han financiado y desarrollado diferentes recursos y servicios entre los que destacamos dos programas: Programa anual de refugio de invierno y Programa de alojamiento permanente. Se desarrollan en colaboración entre las autoridades locales, el departamento de medio ambiente, asociaciones de voluntarios/as y organizaciones no lucrativas del sector de la construcción que buscan solares y locales disponibles y viviendas en el caso del alojamiento permanente. Estos lugares son rehabilitados con la asesoría de las autoridades locales, la emisión de licencias por parte de la policía y la donación de locales y su acondicionamiento por parte de organizaciones de la construcción. Una vez acondicionados, el departamento de medio ambiente subvenciona la estancia, los comercios locales donan mobiliario, objetos de menaje y ropa de casa, y el departamento de salud y las organizaciones benéficas atienden a las necesidades de salud.

La coordinación y colaboración real han asegurado el éxito del programa y avalan su interés, al menos a juicio de quienes han otorgado el galardón con el que este programa ha sido premiado. Se reconoce también que hay una clara implicación y liderazgo del equipo de Gobierno y que ha tenido un gran impacto en la consecución de vivienda. Disponemos de una evaluación en base a cifras: antes de la puesta en marcha de esta iniciativa dormían en la calle 1.000 personas, en 1995 se censaron 270 personas sin techo. Estas cifras las recogen con frecuencia bianual las asociaciones de voluntarios/as del consorcio que forman, entre ellas, la Red de Personas sin Hogar.

3. REINO UNIDO: POLÍTICAS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR EN ESCOCIA

Escocia ha desarrollado diferentes servicios y recursos en su atención a las personas sin hogar, entre ellos destaca un Código de Buena Práctica que preconiza la atención integral y la coordinación de todos los agentes implicados, y orienta también las diferentes actuaciones, principalmente en materia de vivienda, tales como:

1. Prevención de desahucios en materia de vivienda: con diferentes medidas, en unos casos renegociando la deuda, en otros casos con preferencia en el acceso a viviendas de alquiler social para el cónyuge que tras una separación debe abandonar la vivienda conyugal.
2. Asesoramiento y la información en materia de vivienda y prestaciones económicas: a través de los centros de asesoramiento y de la publicación de guías de recursos.
3. Programas de formación conjunta: para profesionales del ámbito social y de la vivienda, para que participen en el diseño de los planes individuales de inserción.

4. Proyectos de cooperación entre diferentes instituciones: para garantizar el alojamiento a las personas sin hogar que salen de prisión o son dadas de alta en centros hospitalarios.
5. Provisión de vivienda: corresponde a los Ayuntamientos para lo que cuentan con viviendas sociales.

La Asociación Escocesa de Salud Mental ofrece sus servicios a personas sin hogar en los propios albergues y alojamientos, colaborando con los profesionales del ámbito de la vivienda para dar una atención integral a estas personas.

Los asuntos relacionados con la atención a las personas sin hogar en Glasgow son competencia municipal, por lo tanto, este Ayuntamiento se ve afectado por los nuevos derechos de las personas sin hogar:

1. Todas las personas sin hogar, independientemente de los motivos que hayan causado su situación (causas ajenas o voluntarias), tienen derecho a un seguro de alquiler durante meses mientras se les ofrece ayuda para superar su situación.
2. Derecho a recibir ayuda para evitar una recaída en la situación de sinhogarismo.
3. No tendrán que demostrar su relación con el municipio¹⁰⁶ para solicitar una vivienda en Glasgow.
4. Derecho a considerar de manera prioritaria sus necesidades, por lo que tienen derecho a recibir alojamiento permanente en la ciudad.

Existe un Servicio para Personas sin hogar que gestiona los servicios correspondientes a la autoridad local a través de una red de centros, oficinas y alojamientos temporales, realizando también tareas de prevención y asesoramiento. Existe, así mismo, un Plan de acción sobre Salud y Personas sin hogar 2002-2005¹⁰⁷ que tiene como objetivo satisfacer las necesidades de las personas sin hogar en Glasgow mediante diferentes acciones. Asimismo, el Ayuntamiento de Glasgow ha creado una página web¹⁰⁸ en la que las personas sin hogar y aquellas otras que quieran informarse disponen de información acerca de los servicios y recursos existentes para satisfacer sus necesidades.

El interés de esta experiencia, premiada internacionalmente, radica principalmente en sus actuaciones en materia de vivienda, implicando también en ello a la iniciativa privada. A pesar de la necesaria coordinación de todos los agentes en este modelo que se manifiesta en el plano teórico, la realidad diaria evidencia las dificultades para la cooperación entre el sistema de salud y el social, incluida la vivienda, especialmente

¹⁰⁶ Asimilable a nuestro concepto de empadronamiento.

¹⁰⁷ Health and Homelessness Action Plan 2002-2005.

¹⁰⁸ La reseña a esta página aparece en el capítulo de bibliografía.

en la atención primaria y en el área de salud mental. No obstante, en los albergues de la ciudad de Glasgow, se han desarrollado estrategias de coordinación entre el ámbito social y el de salud para superar esta laguna. En algunos municipios, desde las propias entidades públicas se coordinan con los servicios de salud para establecer planes de alta del centro hospitalario que tengan en cuenta la situación de alojamiento posterior.

4. FINLANDIA: “VIVIENDAS PARA PERSONAS SIN HOGAR” DE LA FUNDACIÓN-Y¹⁰⁹

Esta Fundación se creó en 1985 por la asociación de autoridades locales de Finlandia, las cinco ciudades más grandes, la Cruz Roja, la Asociación de Salud Mental, la patronal y los sindicatos del sector de la construcción y el Monopolio estatal de alcoholes. Su origen estuvo motivado, principalmente, por dos factores: por un lado, el incremento de las personas sin hogar en áreas urbanas, por diferentes factores como largos periodos de desempleo unidos a una deficiente respuesta de las políticas sociales. Por otro lado, la declaración de año 1987 como Año Internacional de las Personas sin hogar por parte de la ONU.

La financiación corre a cargo del gobierno central, la asociación de máquinas tragaperras de Finlandia y las autoridades locales, siendo estas últimas quienes en virtud de sus competencias compran y gestionan viviendas evitando la concentración de las mismas y la formación de guetos. Las viviendas se ponen a disposición de la Fundación, quien selecciona a las y los inquilinos de las mismas y les ofrecen la ayuda necesaria a sus necesidades, participando estas personas de manera activa en su propio proceso de incorporación social. Los ayuntamientos locales son los arrendatarios de los pisos. De este modo hay un reparto de tareas de financiación, compra, gestión y el apoyo a las necesidades de estas personas.

El interés de esta experiencia radica, al menos en el diseño de la misma, en la implicación de diferentes instituciones públicas y privadas, incluso del ámbito de la construcción, similar a la experiencia de Londres. A falta de indicadores de evaluación de su impacto, el haber sido premiada internacionalmente nos hace considerarla de interés.

5. AUSTRIA: MODELO DE ATENCIÓN EN VIENA¹¹⁰

La ciudad de Viena ha recibido varios premios por diferentes programas en atención a las personas sin hogar, el pionero fue en 1996 el Plan municipal de reinserción social para personas sin hogar que se elaboró para superar las deficiencias más relevantes de la atención que se ofrecía hasta ese momento a estas personas: la

¹⁰⁹ Premio GOOD en Concurso Dubai 1998.

¹¹⁰ Plan Municipal para reintegrar a personas sin hogar, premiado como GOOD en Concurso Dubai, 1996. Sistema de información sobre vivienda para segmentos desfavorecidos de la población, premiado como BEST en 1998. FAWOS: prevención de la indigencia, premiado como BEST en 1998. FAWOS: centros de protección al alquiler, premiado como BEST en 2002.

falta de profesionalización de la atención y el rechazo social que generaban los recursos.

Este Plan incide de manera especial en medidas relacionadas con la vivienda y con la prevención de su pérdida, de hecho, en 1996 se pusieron en marcha dos medidas:

- Se creó la Oficina de Información sobre la Vivienda con el objetivo de convertirse en una “ventanilla única” que asesorara en la búsqueda de vivienda. De modo complementario se estableció un año más tarde la Bolsa de la Vivienda orientada de manera preferente a las personas socialmente más desfavorecidas y, entre ellas, a las personas sin hogar.
- Entró en funcionamiento una oficina de asesoramiento para inquilinos e inquilinas en peligro de desahucio, denominada FAWOS¹¹¹, que recibe las notificaciones de las órdenes de desahucio y mantiene una entrevista con estas personas para conocer el caso concreto y plantear perspectivas de futuro. Esta oficina surgió como una respuesta al importante aumento de personas sin techo en Viena tras la subida drástica de los alquileres y el incremento del desempleo que se produjo en las décadas de los ochenta y noventa, situación que había incrementado el número de albergues para personas sin hogar como una primera respuesta a su necesidad de alojamiento.

El interés de esta experiencia, para ser merecedora de los premios obtenidos, viene avalada por el éxito de sus resultados.¹¹² Ha demostrado que la prevención del sinhogarismo es más eficaz y económica para la sociedad que la reinserción. Para llevarla a cabo resulta necesaria la colaboración regular y el compromiso estable de instituciones públicas y privadas.

6. FRANCIA: LOS COMPAÑEROS DE LA NOCHE Y EL CENTRO “LA MOQUETTE” DE PARÍS

Los Compañeros de la Noche es una organización de profesionales del ámbito social que se creó en 1975 con el objetivo de escuchar y estar presentes en la noche del barrio latino de París. Uno de sus miembros más destacados es Pedro Meca, dominico navarro afincado en la capital francesa, que se ha convertido en un referente de la atención a las personas sin hogar dentro y fuera del barrio en el que trabaja.

A principios de los 90 esta organización abre en un barrio céntrico de París un local llamado La Moquette (La Moqueta), cuyo precursor había sido quince años antes un local en el que los trabajadores sociales hacían las veces de camareros y que tuvo que clausurarse a principios de los ochenta por las quejas vecinales.

Este centro, que está abierto de 9 de la noche a 1 de la madrugada, es un lugar de encuentro en el que, tanto las personas sin hogar como aquellas que lo tienen,

¹¹¹ Fachstelle für Wohnungssicherung-FAWOS (Grupo de expertos para la salvaguarda de los hogares).

¹¹² Un año después de su creación los desahucios habían disminuido del 63% al 24%.

disponen de un espacio para estar, encontrarse, comunicarse y descansar, siendo éstos los objetivos del centro. La noche parece ser más propia que el día para los encuentros y la comunicación. No se responde, por tanto, a necesidades físicas o materiales (alojamiento, comida, dinero) pero sí a las afectivas, sociales y relacionales a través del propio espacio de encuentro y, también, de actividades como talleres o conferencias en las que todas las personas que acuden al centro participan en función de lo que pueden aportar, de su capacidad humana, independientemente de que sean profesionales, personas usuarias o voluntarias. Se potencia así las capacidades de cada persona, se desarrolla su motivación y su autoestima, se transforma su imagen social de “persona que pide” a “persona que da”.

De entre las experiencias internacionales mencionadas en este capítulo, ésta es la única que ha sido mencionada por las personas consultadas, su interés estriba en el concepto de atención que subyace bajo la misma: la creación de un espacio de encuentro en el que la persona tenga oportunidad de dar y no sólo de recibir.

7. ESTADOS UNIDOS: PROGRAMA PARA FAMILIAS SIN HOGAR “ALGO MÁS QUE UN COBIJO-BEYOND SHELTER” EN LOS ÁNGELES-CALIFORNIA¹¹³

Este programa, creado en 1988, supuso un importante avance cualitativo en la atención a personas sin hogar, porque supera el alojamiento temporal y traslada a estas personas a viviendas de alquiler permanentes en barrios residenciales en las que reciben ayuda individualizada durante un año. El programa se basa en el partenariado entre asociaciones benéficas, el sector privado y la administración y en el aprovechamiento al máximo de los recursos y servicios disponibles en la comunidad.

La novedad radica en la integración de los recursos residenciales en áreas urbanas normalizadas, otorgando dignidad y posibilidad de relaciones sociales y evitando que la ubicación sea un nuevo factor excluyente. Proporcionar alojamiento es el primer paso para un proceso de intervención a largo plazo en el que se responde a múltiples necesidades de formación, salud, y empleo entre otras, trabajando con cada persona sus necesidades y las posibles respuestas a las mismas hasta conseguir su independencia. Para ello, una vez que han finalizado el proceso y van a incorporarse a una vivienda independiente se les ayuda en la elección de esta nueva vivienda en alquiler en cuanto a búsqueda de financiación, contratos, apoyo por posibles discriminaciones sociales, etc.

Las personas destinatarias suelen ser familias y personas adultas solas que acceden al programa a través de las asociaciones comunitarias tales como albergues, programas de desintoxicación, servicios sociales o religiosos.

A falta de una evaluación externa del programa, consideramos, a priori que el premio recibido y la extensión la filosofía y el estilo de este programa a otros programas públicos y a asociaciones de todo el país son indicadores de su interés.

¹¹³ Premio BEST en Concurso Dubai 1996.

8. CANADÁ: INICIATIVA DE COLABORACIÓN PARA EL APOYO A LAS COMUNIDADES EN QUEBEC¹¹⁴

La experiencia consiste en una Iniciativa de Colaboración para el Apoyo a las Comunidades (Supporting Communities Partnership Initiative-SPCI) desarrollada por el Departamento de Carencia del Hogar del Gobierno de Canadá al constatarse, a finales de los noventa, el crecimiento del número de personas sin hogar en los entornos urbanos así como la ampliación de los perfiles. Se inspira, entre otras experiencias, en el concepto de “apoyo continuado” de iniciativas británicas y estadounidenses en las que se vincula al desarrollo de la comunidad ayudas de diferentes tipos (servicios de emergencia, viviendas transitorias, etc.) para responder a las necesidades de las personas sin hogar.

El objetivo de la Iniciativa no es, por tanto, la intervención directa, sino la provisión de herramientas y recursos para que cada comunidad, con la implicación de las personas sin hogar y la ciudadanía, desarrolle sus propias estrategias integradoras y responda a las personas sin hogar de su entorno, priorizándose el uso de recursos y servicios ya existentes en cada lugar. Cada comunidad desarrolla su plan de acción que es evaluado por el SCPI y financiado entre los gobiernos federal, provincial, municipal y entidades privadas.

Para evitar que los agentes y entidades proveedoras de recursos y servicios en cada comunidad compitiesen entre ellas para conseguir la financiación necesaria para desarrollar su labor, con las consecuencias negativas que ello conlleva (comunicación e intercambio de información muy escasa) se resolvió esta cuestión mediante convenios de colaboración entre estas entidades con la SCPI.

El interés de esta experiencia radica en varios factores: el desarrollo de convenios de colaboración para superar la competitividad entre entidades prestadoras de servicios y la implicación de múltiples agentes públicos y privados. Entre ellos se comparte la información lo que crea vínculos estratégicos entre todas las partes implicadas. El propio proceso de diseño de las actuaciones favorece el intercambio de información, habilidades y experiencias. A pesar de estos factores favorables, también es cierto que esta iniciativa requiere de mucho tiempo para desarrollarse en toda su plenitud ya que implica la colaboración de muchos agentes y necesita del apoyo y aceptación de la ciudadanía. También es necesario que los modelos de atención sean flexibles para adaptarse a las variaciones de cada comunidad, lo que no siempre resulta fácil de lograr.

6.1.3. *DE EXPERIENCIAS A BUENAS PRÁCTICAS: ¿QUÉ ELEMENTOS MARCAN LA DIFERENCIA?*

Para definir el **concepto de Buenas Prácticas** seguimos el término empleado por la Canada Mortgage and Housing Corporation en su Protocolo para la Recogida de Buenas

¹¹⁴ Premio BEST en Concurso Dubai 2002.

Prácticas en intervenciones sociales dirigidas a las personas sin hogar que se recoge también en el “Manual de Buenas Prácticas de intervención social con personas sin hogar”¹¹⁵:

“Acciones, iniciativas o proyectos iniciados por organizaciones no gubernamentales o de base, organismos públicos o bien por el sector privado que pueden servir como modelos de los que otros podrían aprender o adaptar a sus propias situaciones... se pueden referir a una gran variedad de iniciativas, tanto de grande como de pequeño alcance, dirigidas a los distintos contingentes de población sin hogar, abarcando servicios diversos... y distintas áreas de la administración. Las buenas prácticas serán enfoques innovadores, transferibles a otras organizaciones, que tengan como resultado mejoras concretas, medibles y, sobre todo, sostenibles, en las vidas de las personas sin hogar”.

Las experiencias mencionadas en este capítulo presentan, más allá de las particularidades de cada una, una serie de **elementos o factores comunes** que podrían extrapolarse a otras experiencias y convertirse en un referente de buenas prácticas en la atención a las personas sin hogar. Los elementos que hemos identificado a partir de estas experiencias son:

1. Colaboración: entre diferentes entidades públicas y/o privadas y de diferentes ámbitos: social, sanitario, vivienda, educación. Cada uno implicado en diferente grado según la necesidad a cubrir.
2. Estructura estable: que favorece la colaboración entre entidades, colaboración que llega en ocasiones a enriquecerse con una mayor implicación y coordinación a través de estructuras de partenariatado, con distribución de funciones y responsabilidades entre diferentes socios: entidades del tercer sector, administración pública y/o empresa privada.
3. Única vía de entrada a la red de recursos: en la que se ofrece la primera atención y se realizan las derivaciones oportunas.
4. Implicación activa del ámbito de la vivienda: liderando en ocasiones las experiencias de atención a personas sin hogar.
5. Liderazgo público de las experiencias: con ejecución y gestión también pública o con delegación en entidades privadas.
6. Prevención del sinhogarismo: a través de diferentes medidas, muchas de ellas relacionadas con evitar la pérdida del hogar.

¹¹⁵ Esta definición se recoge también en el “Manual de Buenas Prácticas de intervención social con personas sin hogar” (pág. 106) de Fundación Telefónica elaborado por la Oficina de Seguimiento y Apoyo a Proyectos Sociales con la colaboración de Pedro Cabrera, Graciela Malgesini y José Antonio López, de la Universidad de Comillas.

7. Recogida de información: sobre las personas atendidas y el servicio prestado, que permita un mayor conocimiento de la atención y la evaluación del recurso y de las acciones desarrolladas.
8. Información compartida entre diferentes agentes: garantizando la confidencialidad de la misma.
9. Enfoque integral e interdisciplinar: en la atención a las necesidades de las personas sin hogar.
10. Financiación estable: que garantice la continuidad de los servicios y recursos.

Algunos de estos factores resultantes del análisis de las experiencias son coincidentes con los que han identificado y consensuado las y los participantes en los grupos de trabajo que hemos llevado a cabo a lo largo de la investigación. En concreto los grupos de colaboración estable han identificado los siguientes:

1. Coordinación y atención integral: a través de un dispositivo único de entrada, al estilo de un sistema de “ventanilla única”, que realice derivaciones a una red coordinada de recursos y servicios de atención que cubran todos los niveles de exigencia y atienda a todas las necesidades de manera integral.
2. Desarrollo de un sistema de información compartida que favorezca la atención integral y evite lagunas en la atención.
3. Implicación mediante políticas de vivienda por ejemplo, a través de una red de viviendas estables de estancia temporal y de servicios de alojamiento estables. Aunque se menciona el factor de la vivienda entre las personas consultadas no parece alcanzar la importancia o el énfasis que, a priori y sobre el papel, se concede a esta cuestión en las experiencias internacionales anteriormente presentadas.
4. Estabilidad de los recursos mediante fórmulas de colaboración estable entre entidades prestadoras de la atención y las instituciones financiadoras para garantizar la continuidad del servicio prestado.
5. Establecimiento de indicadores de evaluación para conocer el impacto de las acciones desarrolladas y del servicio prestado.

Entendemos que los **elementos o factores coincidentes entre experiencias y aportaciones** del grupo son de utilidad para identificar una experiencia como una buena práctica, en concreto son: coordinación de la atención, colaboración entre entidades privadas e instituciones públicas mediante estructuras estables y sistemas de información compartida, implicación de la vivienda y establecimiento de indicadores de seguimiento y evaluación de los servicios y recursos.

En relación con las buenas prácticas es necesario destacar el Manual realizado por Pedro Cabrera, Graciela Malgesini y José Antonio López, de la Universidad de Comillas, para

Fundación Telefónica¹¹⁶, manual que surge como una herramienta metodológica para identificar proyectos innovadores en la atención a personas sin hogar en el concurso “Un techo, un futuro” convocado en el año 2000.

Partiendo del objetivo inicial de seleccionar dichos proyectos innovadores se ha generado un documento denominado “**Manual de Buenas Prácticas de Intervención Social con Personas sin Hogar**”¹¹⁷ en el que se presentan proyectos destacados en el ámbito internacional, identifican también los elementos comunes de exitosas experiencias consideradas como “buenas prácticas”, se aborda la cuestión de la calidad en la atención a estas personas y se ofrecen recomendaciones para mejorar la calidad de la atención ofrecida por las entidades del sector.

6.2. OTRAS FORMAS DE ACTUACIÓN NO DIRECTA CON PERSONAS SIN HOGAR: ANÁLISIS Y VISIBILIZACIÓN DE LA REALIDAD

La importancia y la necesidad de actuaciones que no implican una atención directa con las personas sin hogar se justifican porque permiten analizar la realidad, cuantificándola y explicando las causas y los procesos, y, visibilizarla mediante diferentes vías que den a conocer la situación de las personas sin hogar.

6.2.1. LAS ESTADÍSTICAS E INFORMES: CUANTIFICANDO LA REALIDAD

La atención a la exclusión social se hace patente, también, a través de las herramientas estandarizadas de recogida de información sobre esta cuestión, en la mayoría de los casos informes y encuestas realizadas por las instituciones competentes en esta materia.

Estas actuaciones, sin ser una intervención directa con las personas sin hogar, también están orientadas a ellas en la medida en que cuantificar, analizar y hacer visible la realidad de las personas sin hogar es un primer paso para conocer y reconocer la verdadera dimensión de esta situación.

Registrar información sobre estas personas, tradicionalmente excluidas incluso de las estadísticas oficiales, es un avance importante porque supone reconocerlas como sujetos de interés específico y porque cuanto mayor sea el conocimiento de las situaciones y necesidades sociales es más fácil ofrecer una correcta atención a las mismas.

En el **ámbito de la CAPV**, durante el año 2004 el Instituto Vasco de Estadística-EUS-TAT ha realizado una encuesta a personas sin hogar, pionera en nuestra Comunidad.

¹¹⁶ Fundación Telefónica cuenta con una Oficina de Seguimiento y Apoyo a Proyectos Sociales-OSAPS.

¹¹⁷ Ya que no es nuestro objetivo reproducir el contenido de este Manual sino dar a conocer su existencia mencionamos en la bibliografía el documento y la web de Fundación Telefónica en la que se puede consultar esta información.

En el **ámbito estatal**, son sobradamente conocidos los primeros intentos por identificar y cuantificar a estas personas y a los centros que las atienden a través de dos informes: “La acción social con personas sin hogar en España” realizado por Pedro Cabrera y “Los límites de la exclusión” de Manuel Muñoz, Carmelo Vázquez y José Juan Vázquez.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística-INE ha llevado a cabo una consulta pionera con los objetivos de conocer el número de personas usuarias de los centros estatales y las características de estos, que inicialmente se prevé de periodicidad anual y ampliable con una encuesta a personas sin hogar. Esta encuesta surge a raíz de la participación de esta entidad en la reunión del Grupo de Expertos en Estadísticas celebrada en Luxemburgo en marzo de 2002, a la que siguió otra celebrada entre el INE y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, constatándose la inexistencia de un registro al respecto. Para la selección de las entidades a encuestar, y ante la falta generalizada de acuerdo sobre la definición de personas sin hogar, se optó por aquellos que ofrecían servicios de alojamiento, alimentación y otros de tipo formativo, educativo y asistencial ya que tienen en común que mantienen un contacto personal con las personas usuarias.

En el **ámbito europeo** las primeras muestras de interés se evidencian en preguntas relacionadas con personas sin hogar en el Eurobarómetro a principios de los noventa. En la actualidad, el Programa de la Unión Europea de Acción para la Inclusión Social 2001-2005 menciona la necesidad de recoger la información estadística necesaria para cumplir con los objetivos de su política social, mediante estadísticas sobre la exclusión social y las personas sin hogar. En este sentido el Eurostat-Instituto Europeo de Estadística potencia el desarrollo de esta tarea de recogida de información, con publicaciones como el Informe “La producción de datos sobre sinhogarismo y ausencia de hogar en la Unión Europea: encuesta y propuestas”, Edición 2004¹¹⁸.

Son varios los países europeos que realizan encuestas¹¹⁹ sobre personas sin hogar: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Polonia, España, Suiza y Reino Unido. Algunas de estas estadísticas se han utilizado como fuente de información en informes¹²⁰ sobre personas sin hogar en estos países.

Las encuestas realizadas por los diferentes países no siempre resultan fáciles de comparar. Para superar este déficit en la información, la agencia EUROSTAT ha creado un Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Personas sin hogar con el objetivo de unificar conceptos, indicadores y metodologías. Esta iniciativa ha generado como efecto mul-

¹¹⁸ Para este Informe han sido consultados como representantes estatales: Pedro Cabrera, de la Universidad Pontificia de Comillas, y Pedro Ruiz Salvador, del Instituto Nacional de Estadística-INE.

¹¹⁹ Los cuestionarios sobre estas encuestas y una breve descripción de las mismas pueden consultarse en el Informe de EUROSTAT-Comisión Europea “La producción de datos sobre sinhogarismo y ausencia de hogar en la Unión Europea: encuesta y propuestas” Edición 2004. Disponible en la web de la Comisión Europea citada en la bibliografía.

¹²⁰ Los diferentes informes pueden consultarse en el citado Informe de EUROSTAT-Comisión Europea, en el capítulo de bibliografía de este informe.

tipificador el desarrollo de revisiones paralelas de indicadores y métodos de recogida y registro de información, entre ellas, la realizada por FEANTSA¹²¹.

6.2.2. LAS REDES Y LOS FOROS DE ENCUENTRO: COMPARTIENDO EXPERIENCIAS

Otro tipo de actuaciones de atención no directa son las redes de entidades, en la medida en que potencian y promocionan la atención a estas personas a través de sus organizaciones-miembro y permiten el intercambio de experiencias y la visibilización de las mismas a través de sus publicaciones y páginas web. Las redes de asociaciones más destacadas son EAPN y FEANTSA.

Foros tales como Seminarios o Congresos son espacios de encuentro en los que también se produce este intercambio de experiencias que se dan a conocer a la sociedad en general.

En cuanto a las redes, **EAPN** son las siglas de la European Anti Poverty Network, la Red Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que surge en 1989 impulsada por la Unión Europea y está formada por diferentes entidades europeas con un mismo objetivo: la lucha contra la exclusión y la pobreza. La red estatal se fundó en 1992, creándose posteriormente nuevos grupos en diferentes Comunidades Autónomas, entre ellas la CAPV.

Este objetivo común se logra a través del trabajo coordinado entre las entidades como método más eficiente que el trabajo individual de cada una, configurándose como un grupo de presión a favor de las políticas para erradicar la pobreza. Esta acción de ejercer presión se complementa con actividades de investigación, sensibilización y reflexión.

FEANTSA-Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, es la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar. Es la mayor red exclusivamente orientada a las personas sin hogar a nivel europeo y sus miembros son organizaciones no gubernamentales que ofrecen diferentes servicios en este ámbito. Sus actividades están financiadas por la Comisión Europea, trabajando muy estrechamente con las insituciones de la Unión Europea. Tiene estatus de entidad consultiva en el Consejo Europeo y en las Naciones Unidas.

Sus **acciones** están orientadas al cambio en los ámbitos político y social y al intercambio transnacional de experiencias, en concreto, mediante:

1. Desarrollo e implantación de medidas efectivas para luchar contra el sinhogarismo.
2. Sensibilización de las instancias políticas: sobre la urgencia de tomar medidas preventivas y responder a las necesidades de las personas sin hogar.

¹²¹ FEANTSA "Review of Statistics on Homelessness in Europe" 2003.

3. Sensibilización de las sociedades: sobre la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno del *sinhogarismo*.
4. Promover el intercambio: de información, de experiencias y de buenas prácticas entre sus miembros, que favorezcan un acercamiento efectivo a la realidad del *sinhogarismo*.
5. Organizar seminarios y conferencias: de manera regular, a las que se invita a entidades, profesionales de la investigación y cargos políticos.
6. Potenciar la reflexión e investigación: a través de grupos de trabajo.
7. Mostrar la realidad de las personas sin hogar: a través de documentos y publicaciones.

Otra red internacional es el **SMES-Santé Mentale et Exclusion Sociale** (Grupo de Salud Mental y Exclusión Social), equipo de profesionales fundado en 1992 tras el primer Seminario europeo sobre la situación de desatención sufrida por las personas sin hogar. Está orientado al análisis de la realidad del *sinhogarismo* en varias ciudades europeas, entre ellas Madrid, y a la búsqueda de soluciones para las personas sin hogar. La delegación estatal de este grupo está formada por la Universidad Complutense, asociaciones de psiquiatría y ONGs.

Este grupo organiza, desde 1992, encuentros bianuales para compartir y visibilizar experiencias de prevención y de atención a las necesidades de estas personas. Precisamente, en octubre de 2005 se celebró en Berlín el **IX Congreso Europeo de Personas sin hogar** bajo el mismo lema "Dignidad y Salud" con el que se celebró en junio de 2004 el VIII Congreso, celebrado en Praga, con el objetivo de influir en las estrategias políticas sobre inclusión social de la Unión Europea. Entre las experiencias compartidas en este encuentro, una de las más relevantes y extendidas ha sido el *Samur social*, un recurso público de máxima proximidad, formado por equipos de profesionales que desarrollan trabajo de calle en situaciones de emergencia social.

En la CAPV destaca la experiencia de la **Plataforma Gizargi** en Gipuzkoa. En el mes de julio de 2005 dieciséis entidades sociales pusieron en marcha esta Plataforma con la que se pretende realizar una defensa común de los intereses y derechos de los colectivos más desfavorecidos y posibilitar la reflexión interna ofreciendo una interlocución común.

Las entidades que la forman son: ACASGI, AGIPAD, Argabe, Arrats, Cáritas Gipuzkoa, Cruz Roja Gipuzkoa, Elkartu, Emaús Fundación Social, Erroak-Sartu, Haurralde-Fundazioa, Hurkoa Fundazioa, Fundación Izan-Proyecto Hombre, Loiola Etxea, Rais Euskadi, Fundación Zeharo-Grupo Gureak y Fundación Peñascal. Uno de los objetivos prioritarios de la plataforma es la creación de un mapa de los recursos existentes en Gipuzkoa, mediante el cual se den a conocer las diferentes entidades presentes en el territorio así como los diferentes recursos que ofrecen y hacia qué colectivos están dirigidos.

Esta iniciativa permitirá, por un lado, un intercambio de datos y de información entre las entidades con el objetivo de que se conozcan entre ellas y, por otro lado, dotar a las entidades de una perspectiva territorial que influirá en la mejora de la atención al colectivo específico al que se dirige cada una de ellas. Con esta fórmula se aspira a

proponer, defender y materializar acciones de un modo coordinado que ayuden a dar una respuesta más eficaz a la atención de personas en situación de exclusión grave cuyo acceso a la participación en la sociedad es básicamente nulo.

Además de estas experiencias, existen grupos de trabajo territoriales en los que participan representantes de instituciones públicas y privadas, en los que se realizan diagnósticos de situación y se establecen mecanismos de coordinación y seguimiento para la atención a personas sin hogar.

**PERSONAS SIN HOGAR:
HISTORIAS DE VIDA**

7. PERSONAS SIN HOGAR: HISTORIAS DE VIDA

El análisis de la atención a las personas sin hogar no resultaría completo si no se realizase una consulta directa a estas personas: las y los protagonistas de esta investigación. Las consultas a profesionales de diferentes ámbitos (investigación, política, gestión, atención directa) nos ofrecen una visión de la situación que resulta más objetiva y analítica. Desde cualquiera de estos ámbitos, se tiende a realizar interpretaciones, hacer lecturas y análisis, diseñar itinerarios, estudiar procesos de inclusión y exclusión, incluso, a establecer las necesidades de estas personas; y, aunque no siempre se realiza, se reconoce desde estos ámbitos la importancia de consultar su opinión. Es la visión de la exclusión desde fuera de ella, a pesar de la cercanía de los profesionales de atención directa.

Pero es necesario también conocer la realidad de la exclusión desde la propia exclusión, desde el sentimiento y la subjetividad de lo que representa vivir fuera de un hogar, ser una persona sin techo, fluctuar por diferentes recursos, sentir la soledad, la desesperación ante un nuevo fracaso y, también, ¿por qué no?, las ganas de mejorar y el optimismo de un futuro mejor.

Cada una de estas personas tiene su propia historia, distintas historias de una vida que no siempre se ha vivido dentro de la exclusión. Una vida con varias etapas: etapas de exclusión por diferentes razones y con diferentes intensidades y etapas de inclusión, con las mismas características que la nuestra: una familia, un empleo y una red social. Con esta reflexión queremos transmitir la idea de que, a pesar de que los estilos y las formas de vida de quienes se encuentran en la exclusión más extrema parecen tan diferentes a los de quienes se encuentran integradas en la “sociedad normalizada”, las diferencias, en el fondo y en algunos casos, no son tan grandes en algunas etapas de su vida. Es cierto que algunas de estas personas han sido desde su infancia “carne de cañón”, han vivido en la exclusión en su propio entorno familiar de origen, pero también hay perfiles que han llegado a esta situación tras un suceso traumático o una ruptura en su vida anterior.

La consulta realizada a nueve personas sin hogar¹²² ha permitido conocer su explicación y su visión del modo en que cada una de ellas ha llegado a la exclusión y al sinhogarismo,

¹²² Los perfiles de estas nueve personas, seis hombres y tres mujeres, se describen en el capítulo de metodología.

de las razones por las que se mantienen las situaciones de exclusión en cada uno de los casos, de los sentimientos que afloran en esta etapa de su vida, las causas por las que creen que viven en esta situación, la percepción que cada persona tiene de sí misma, de sus habilidades y sus debilidades, la sensación que recibe del rechazo social que puede provocar su presencia en un parque público o al entregar una solicitud de empleo o la actitud con que se enfrenta a su futuro inmediato, entre otras cuestiones.

Esta comunicación de sentimientos y sensaciones es una necesidad que no todos los recursos y servicios cubren, aunque está generalizado el reconocimiento de su importancia; en este sentido, una idea compartida por algunas y algunos profesionales consultados es la importancia de crear espacios de escucha y de desarrollar, también, actitudes de escucha por parte de los equipos de atención, generando y reforzando lazos afectivos y sociales con estas personas, facilitando la comunicación de sus sentimientos y la creación de su propia red social, en cuya ausencia, en esta investigación hemos querido poner el énfasis al considerar que la falta de esta red y el desarraigo sociofamiliar son los elementos clave que caracterizan a las personas sin hogar.

Estas personas desconocen las cuestiones técnicas manejadas por las y los profesionales tales como niveles de exigencia, tipos de financiación, importancia de trabajar en red o espacio sociosanitario. Sin embargo, conocen y reciben todo lo que implican estas cuestiones en el plano práctico, en la realidad, y, precisamente, una de las cuestiones que hemos querido conocer con esta consulta es lo que reciben: cómo lo viven, qué opinión tienen de los recursos y servicios, cómo perciben la atención que les prestamos, qué les falta y qué consideran adecuado.

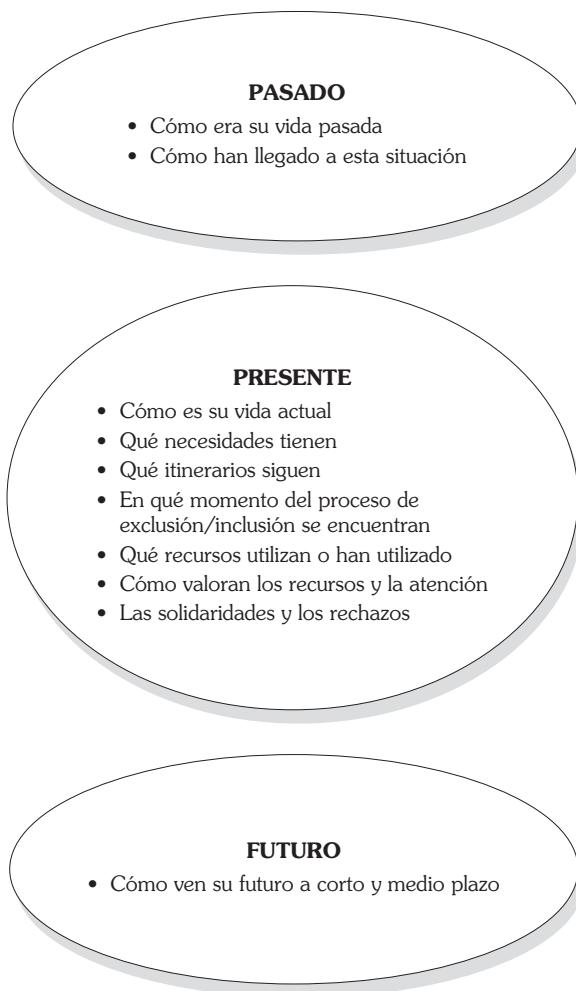
Al analizar la información ofrecida por las personas sin hogar en las valoraciones que hacen de recursos o profesionales, hemos tenido en cuenta las posibles distorsiones en la percepción, por una situación de enfermedad mental o discapacidad. Contrastando la opinión de estas personas con la transmitida por los equipos de profesionales, ante los mismos recursos en ocasiones hay coincidencias al señalar las mismas carencias y las mismas fortalezas, en otras, las personas sin hogar tienen una visión más crítica del recurso o del servicio prestado.

En este capítulo hemos querido transmitir la importancia de las consultas realizadas a través de la propia forma en que se presentan. Un análisis exclusivo del contenido de la conversación con cada persona ofrecería una interpretación parcial si no se recogiesen los matices y las subjetividades necesarias para comprender la información transmitida; por este motivo, se han tenido en cuenta aspectos como el contexto en que se ha realizado la entrevista, la propia actitud de la persona consultada, las propias limitaciones por discapacidad o enfermedad mental en su interpretación de la realidad y la sensación que ha transmitido a la entrevistadora.

Hemos considerado que el peso del capítulo debía estar en los propios relatos; creemos que, siendo necesario el análisis de éstos y de los aspectos anteriormente citados, la presencia de fragmentos de las entrevistas permite que sean estas personas quienes transmitan toda la intensidad de sus historias de vida con sus propias palabras. Para garantizar la confidencialidad de su identidad se han omitido referencias como nombres o lugares y cada fragmento se ha identificado con un número de historia.

La presentación de estas historias se estructura en tres bloques temáticos coincidentes con tres **etapas de su vida**: el pasado, el presente y el futuro. El pasado nos enseña cómo era su vida anterior, cuáles fueron las vías de entrada a la exclusión, los momentos de ruptura y la acumulación de factores excluyentes. El presente nos permite conocer cómo se encuentran ahora, en qué fase del proceso, a qué dedican su vida, cómo se sienten o qué recursos utilizan. El futuro nos indica hacia dónde quieren dirigir su vida y cómo se ven los próximos años.

GRÁFICO 7.1.: BLOQUES TEMÁTICOS DE LAS HISTORIAS DE VIDA



Dadas las diferencias existentes en las trayectorias previas a la situación de exclusión actual y a las diferentes situaciones y momentos en que estas personas se encuentran en la actualidad, la consulta ha recogido los perfiles característicos de las personas sin

hogar en nuestra Comunidad. Partiendo de las características que identifican a cada uno de ellos, consensuadas con los grupos de trabajo, se ha consultado a nueve personas, todas ellas en edades comprendidas entre los 30 y los 44, excepto la persona de edad avanzada, mayor de 60 años y el perfil de joven, en torno a los 20 años. Las personas corresponden a las siguientes descripciones¹²³:

1. Perfil tradicional: hombre con larga trayectoria en situación de sin hogar, con un importante deterioro físico, pero psicológicamente fuerte. Está en tratamiento de metadona, es portador del VIH y presenta una discapacidad del 75%. Ha iniciado un proceso de incorporación social y está en fase de recuperación de sus relaciones familiares.
2. Perfil de enfermedad mental: hombre con larga trayectoria en situación de sin hogar, con un alto nivel de deterioro, realiza consumos activos, está siendo tratado de esquizofrenia. No muestra ningún interés por iniciar procesos de cambio y las relaciones con su familia son conflictivas.
3. Perfil de persona con discapacidad: hombre con una larga trayectoria en la calle y alto nivel de deterioro. Realiza consumos activos de opiáceos, presenta patología dual no diagnosticada. Ha mostrado interés por iniciar un proceso de cambio, no mantiene relaciones familiares.
4. Perfil de persona de edad avanzada: hombre con trayectoria de vida en la calle y en hogares inestables, con un nivel medio de deterioro, sin consumos activos ni enfermedad mental o discapacidad ni otras problemáticas añadidas. No tiene referentes familiares.
5. Perfil de persona en proceso de incorporación: mujer con larga trayectoria como persona sin hogar y un nivel de deterioro alto, está en tratamiento de metadona, no presenta enfermedad mental ni discapacidad y ha iniciado un proceso de incorporación social. No tiene referentes familiares.
6. Perfil de mujer: persona con larga trayectoria en la calle y un nivel medio de deterioro, presenta trastorno adaptativo de la personalidad. Tiene diseñado un proyecto de intervención y se ha planteado objetivos que va cumpliendo. Está en fase de recuperación de relaciones familiares, conflictivas hasta ahora.
7. Perfil de persona inmigrante: hombre de procedencia extranjera y larga trayectoria en la calle, reside actualmente en una habitación con derecho a cocina, su nivel de deterioro es medio, es consumidor activo de alcohol pero está en fase de deshabitación, tiene una minusvalía reconocida y está en tratamiento psiquiátrico. Se encuentra en el inicio del proceso, a la espera de poder acceder a un empleo protegido. No tiene referentes familiares.

¹²³ La selección de estas personas y el ajuste de los perfiles iniciales a las características reales de las personas con las que ha sido posible contactar se explican en el capítulo de metodología.

8. Perfil de familia: se entrevista a la mujer. Familia inmigrante que ha residido en una furgoneta y, posteriormente y de forma intermitente, en recursos de alojamiento. No presenta nivel de deterioro y se encuentra en el final del proceso de incorporación social. Mantienen contacto con el resto de la familia que reside en su país de origen.
9. Perfil de joven: hombre que ha sido un menor extranjero no acompañado, ha pasado por diferentes recursos de alojamiento sin haber llegado a vivir en la calle. No presenta ningún nivel de deterioro, discapacidad o enfermedad mental ni realiza consumos de drogas o alcohol. Se encuentra en un proceso de inserción laboral con búsqueda activa de empleo. Visita anualmente a su familia en su país de origen, manteniendo contacto telefónico el resto del año.

7.1. EL PASADO: DIFERENTES CAMINOS HACIA EL SINHOGARISMO

Las situaciones de exclusión social grave y la ausencia de hogar no son el resultado de un mismo patrón de comportamiento previo, ni se explican por la vivencia de las mismas experiencias en todos los casos, ni se identifican con un mismo perfil de persona. Esto es debido a que la exclusión no es una característica inherente a las personas, sino el resultado de un cúmulo de factores y circunstancias y de la manera que cada persona tiene de reaccionar ante ellas, además de las posibilidades que tiene, ante esas situaciones, de contar con una red familiar y social de apoyo.

En consecuencia los **momentos** y las **vías de entrada** a la exclusión y a la ausencia de hogar son diferentes en cada persona. Algunas de ellas son personas con una familia y una infancia “normalizada” que, por diferentes circunstancias de la vida (exceso de responsabilidades a edades muy tempranas o curiosidad de probar drogas que termina en adicción, entre otras) han comenzado un proceso vital de autodestrucción con continuadas “entradas y salidas” de la exclusión, que no siempre se realizan con la misma intensidad.

“Salí de casa con 14 años porque empecé a trabajar como repostero, estuve pendoneando una temporada; no sé por qué lo hice, quizás era la típica cosa de niños, pero, finalmente, volví a casa. Tras una temporada, la chica con la que salía se quedó embarazada y optamos por casarnos, a partir de entonces ya nunca más regresé a casa de mis padres. Ella tenía 15 años y yo 16, demasiado jóvenes. Creo que salí de casa demasiado pronto, pero tenía que mantener a una familia y una posición. Teníamos un piso que era de la familia de mi mujer, y los primeros seis años estuvimos allí pero luego empezaron los problemas. Los niños vinieron muy seguidos y nosotros éramos muy jóvenes, además los recursos económicos eran muy escasos, así que me fui a navegar con una naviera y estuve de repostero. Cuando volví me vine con un dinerillo y monté un pequeño negocio, pero me salió mal y empecé a devanear por la calle. Nunca me ha gustado pedir, y empecé a conseguir dinerillo extra por los medios que fuesen sin hacer daño nadie. Estuve de capo, de ladrón, y empecé a tener la desgracia de que la policía se quedara con mi cara y caí detenido en varias ocasiones, al final me he tirado cerca de 8 años preso. El verme tan joven con tanto a mi espalda, el sacrificarme, el no poder salir de fiesta con tu chica y tus amigos porque tienes otras responsabilidades, no podíamos hacer nada, y lo que hice fue separarme de mi

familia poquito a poco y empecé a evadirme. Eso motivó que yo empezara con la droga. Empecé a drogarme antes de entrar en la cárcel y la primera vez la probamos juntos, fue justo después de que naciera nuestro segundo hijo; esnifamos unas rayitas de heroína. Era la época del boom de todo esto, en el 80 más o menos y recuerdo que a mi mujer le sentó fatal, en cambio, a mí me dio una sensación de placer, de relajación y por eso me enganché a ella. Mi mujer no quiso volver a saber nada de aquello, y es algo de lo que me alegro, porque por lo menos solo caí yo.” (Historia 1)

En otras ocasiones, tras una vida anterior “normalizada” se ha producido un suceso traumático, como el fallecimiento de un familiar o una ruptura con el entorno familiar, que ha derivado en la situación de exclusión, por la manera de afrontarlo y por las circunstancias del entorno en que se produjo. Para algunas personas, este suceso traumático es “un golpe de mala suerte” en un momento de su vida.

“Todo esto fue resultado de un divorcio, estuve casado 15 años y mi mujer se quedó con el piso. Aquello fue un golpe muy fuerte para mí porque justo en ese momento me fui al paro con otros 21 compañeros por la reconversión de la empresa en la que trabajaba. Recuerdo que era mayo y yo tenía las vacaciones previstas para junio y nos íbamos a ir a casa de unos amigos, le dije a mi mujer que marchara ella y que luego iba yo mientras hacía el papeleo para poder cobrar el paro, pero justo me salió un trabajo y no lo podía dejar pasar. Pero cuando mi mujer volvió de vacaciones, me dijo que iba a pedir la separación, así, sin darme ningún tipo de explicación. Me sentí perdido, fui a hablar con la familia y me dijeron que ya sabes como son las cosas, las mujeres tienen las de ganar; así que se quedó con la casa, y me trasladé a vivir con mi hermano porque me venía mejor para ir a trabajar, pero tuve mala suerte y mi hermano falleció. Volví de nuevo con mi madre y acabé el contrato en el taller. Y otra vez sin trabajo; pero tuve suerte y donde vivía mi madre abrieron un albergue para la juventud y estuve trabajando para ellos unos tres años, pero a los tres años me tenían que hacer fijo, así que me despidieron, y después de eso murió mi madre. Mi madre estaba cuidando a un tío que estaba muy enfermo, que tenía una invalidez, entonces al morir mi madre yo pasé a cuidar a mi tío. Al de un tiempo, le concedieron una plaza para ingresar en una residencia y el piso donde vivía pasó a ser propiedad de unos primos que, cuando murió su madre, lo vendieron y me echaron a la calle. A mí, cuando me echaron del piso tenía en casa dos escopetas y me fui con un amigo al cuartel de la Guardia Civil a entregarlas, antes de que se me cruzara un cable e hiciera una locura y, no teniéndolas a la vista, pues no te da por hacer locuras. Tenía miedo de que si un día me tomaba tres copas, pues hiciera una masacre. Fue el momento más duro, porque me quedé sin casa, sin madre y sin familia.” (Historia 4)

“Yo estaba casado, tenía trabajo y llevada una vida normal. Estuve con mi mujer seis años, pero en ocho meses de matrimonio lo estropeamos todo, lo pasamos muy duro pero no me quejo porque en cualquier matrimonio pasan estas cosas cuando va bien, muy bien y cuando va mal, pues más vale solo que mal acompañado. Cuando empezaron los problemas fuertes con mi mujer la policía me echó de la ciudad porque ella me había puesto denuncias por amenazas de muerte y tuve que irme y dejar el trabajo que tenía casi fijo en el Ayuntamiento y entonces fue cuando vine a este centro porque me encontraba mal.” (Historia 7)

Hay personas que reconocen que su situación es resultado de una vida anterior con importantes carencias, tanto en la familia de origen como en la que cada persona crea, a lo que se añade situaciones traumáticas posteriores que se van acumulando a la historia personal de exclusión.

“Yo creo que he acabado en la calle porque no he tenido el amor de unos padres. Soy de esta zona, pero me he movido mucho por todas partes. De muy jovencita me fui a vivir con mi novio, que pertenecía a un clan familiar y tenía sus negocios (se refiere a negocios relacionados con la droga pero a un nivel mayor que el simple trapicheo), pero lo asesinaron por un asunto de drogas y yo me vi en la calle, porque la familia de mi novio me lo quitó todo porque como él y yo no estábamos casados, dentro de la etnia gitana se entiende que la familia no tenía que protegerme, pero a mi hija sí, porque también era hija de él. Entonces me vi sola y en la calle y mi hija se quedó con la madre de mi marido y al verme en la calle me dio por drogarme y prostituirme para poder pagarme las dosis que necesitaba, hasta que, finalmente, decidí acceder a un centro de ayuda a personas con toxicomanía.” (Historia 5)

“Me fui de casa a los 18 años porque estaba enamorada del que después se convirtió en mi marido y tuve dos hijos en el matrimonio. Me quedé embarazada porque en parte quería ser madre y quería un cariño que a mí me hacía falta porque mi ex-marido nunca me lo dio. Nacieron dos niños de este matrimonio, ahora tiene dieciséis años y el otro catorce. Y luego, con mi última pareja, tuve una niña que tiene tres años y la tuve que ceder con cuatro meses porque no podía hacerme cargo de ella. Mis dos hijos mayores están con mi hermano y no tengo contacto con ellos, llevo cinco años sin hablar con mi familia. Cuando yo me separé de mi primer marido, a mi madre no le gustó nada, empezó con eso de qué va a decir la gente y claro, yo era la mayor, mi hermano sí lo entendió, pero mi madre pensaba que era mi marido y había que aguantar. Cuando me separé llevé a mis hijos a casa de mi madre, y solía ir a dar vueltas con ellos. No me encontraba bien de ánimo, quizás no era una depresión, pero cerca andaba, así que deje de verlos. Los niños lo han pasado muy mal, ya sabes que son muy crueles y en el colegio les decían: tu no tienes padre, no tienes madre, pero mi familia siempre les ha recordado que yo estoy ahí, también les han dicho que tienen otra hermana, pero todavía lo están aceptando. La situación en mi casa (en la de sus padres) era muy incómoda; había mucha tensión. Entonces yo le dije a mi madre que no podía seguir así y que me marchaba y ella me dijo: pues vete, y a mí, como si no vuelves. Me fui y dije que no volvía hasta que ella no me pidiera perdón, y el otro día, cuando me llamaron (por una carta que escribió a su hijo) ella se puso y me pidió perdón, me dejó pillada. Nunca pensé que mi madre sería capaz de pedir perdón. Quizás el tiempo, los cinco años, han podido con su orgullo.” (Historia 6)

En otras ocasiones, tras una vida anterior en un contexto sociofamiliar “normalizado”, se van produciendo una serie de circunstancias que, sin llegar a ser todas ellas sucesos traumáticos, van generando una acumulación de factores que desligan a la persona de su entorno familiar cecano y derivan en la situación actual de persona sin hogar.

“Yo he estado ligado al movimiento okupa pero no por una cuestión ideológica; aunque la cuestión ideológica está ahí, pero no ha sido por eso. Yo vivía con mis padres y con nueve años me iba donde los okupas. No eran gaztetxes, eran casas donde vivía gente. Lo importante era conocer gente y yo era un txinorri. Había un buen rollo y me pareció una buena idea estar así. Yo empecé a currar muy pronto y con los viejos no iban bien las cosas, yo con cinco años ya me quería ir de casa. Con diez y doce años quería empezar a trabajar para poderme largar de casa, no quería estar más en casa. Hace 15 años nos juntábamos gente y nos metíamos en un piso para ocuparlo, y cuando el vecindario nos daba puerta, nos íbamos a otro. Antes había un proyecto y funcionaba mucho el boca a boca para movernos entre las casas. Pero no éramos los típicos punkies. Cuando no estaba aquí y no tenía un lugar donde dormir, le preguntaba a la gente si sabían de alguna casa, pero me ha tocado muchas veces dormir en la calle, inviernos enteros. El invierno pasado me tiré mucho tiempo en la calle y lo peor de la calle empieza en octubre y noviembre,

cuando empiezan las lluvias. Este invierno me había pillado una casa y me acondicioné una habitación, pero luego vino un colegio y me tuve que pirar.” (Historia 3)

Hay quienes utilizan recursos para personas sin hogar ante la falta de techo en el que cobijarse, pero sin que hayan vivido rupturas traumáticas, ni presenten consumos activos, enfermedades o discapacidades. Suelen ser, normalmente, personas y familias inmigrantes.

“Mi familia y yo venimos de un país extranjero porque no teníamos trabajo. Mi marido llegó el primero, vino con nuestro hijo mayor y con su madre que le ayudaba, y vivían en una furgoneta. Siete meses después llegué yo, embarazada de nuestro tercer hijo. Dejamos otra niña en mi país. Cuando yo llegué compramos otra furgoneta y mi suegra se quedó en una y nosotros en otra.” (Historia 8)

“Siendo menor me vine a España agarrado en los bajos de un autobús. Estuve en diferentes ciudades, incluso en el extranjero, y volví a España pero no estaba a gusto donde vivía. Tenía trabajo, pero en malas condiciones y la gente era muy racista. No sé por qué pero pensé que en el norte me tratarían mejor, y así ha sido. Me compré un billete y me vine. Aquí la gente no está tan pendiente de mí, son más “europeos”, cada uno va a lo suyo, no se meten tanto conmigo y me tratan mucho mejor.” (Historia 9)

En otras ocasiones, los síntomas de una enfermedad mental generan una serie de situaciones conflictivas en el hogar, lo que provoca un desbordamiento de la familia ante su dificultad para afrontar la situación y da origen a la salida de la persona del hogar.

“Soy de aquí de toda la vida, trabajaba en una fábrica con mi padre y me echaron del trabajo porque un día “me coloqué”, no me sentía bien y no fui a trabajar. Entonces mis padres me echaron de casa, porque me dijeron que si no trabajaba no podía estar en casa sin hacer nada, así que estuve en la calle viviendo una temporada. La razón por la que estoy en la calle es que he hecho muchas cosas malas, he robado a mi madre, en tiendas y la policía me pilló y entonces tuve que ir a comisaría. Además, tuve momentos violentos y peleas con mi familia y con mis hermanos, dejé el trabajo y no quise buscar otro, quizás si hubiera encontrado otro trabajo no estaba en esta situación, si ahora tuviera un trabajo, igual mis padres volvían a acogerme, aunque igual no, quien sabe. Ellos están enfadados porque dicen que soy un vago y que me he adaptado a esta vida y que por eso no trabajo y en realidad tienen razón porque es cierto que me he adaptado, me encuentro bien. Me busqué la vida y fui donde la trabajadora social de mi barrio que al principio me dio unos vales para ir a comer al comedor social de la ciudad y, después, me dieron una ayuda para que pudiera pagarme una pensión, pero hasta que no cumpliera los 25 años no podían darme todo el dinero, entonces ellos se encargaban de pagarme la pensión donde vivía, y así he tirado todo este tiempo.” (Historia 2)

7.2. EL PRESENTE: LA VIDA SIN HOGAR

Si los pasados son diferentes, también son distintas las **situaciones actuales** por los momentos vitales de cada persona, las experiencias acumuladas, los recursos utilizados, las diferentes actitudes y motivaciones o los apoyos con que cuentan, entre otros factores. Hay personas en consumos activos que desean continuar con ellos, personas que están en procesos de desintoxicación, personas que superadas sus adicciones están rehaciendo su vida, personas que sólo necesitan encontrar un empleo para abandonar

los recursos para personas sin hogar y quienes ya lo han encontrado y están en las últimas fases de su proceso de incorporación, previas a su autonomía.

“En estos momentos es la segunda noche que duermo en el centro, pero hace años que estoy ocupando casas para vivir. Soy del 70 y llevo en la calle desde los 17 años, por tanto, casi 20 años viviendo en las calles. Y hoy en día me siento hecho una mierda, se me ha ido la vida a tomar por... He sido consumidor y yo no quiero dejar de consumir, le he intentado pero no sirve, estoy cansado.” (Historia 3)

“Tengo 44 años y mi mujer (última pareja) ha muerto hace un año y medio, estábamos en la droga... yo me quería morir con ella y me tiré de lleno a todo tipo de consumos. Llevo 14 años en la calle, hemos trabajado en todo a temporadas. La vida del lado del que estoy intentando salir es muy dura. (Ahora está en un proceso de desintoxicación en un recurso de media estancia).” (Historia 1)

“Ahora estoy bien; tengo un techo, comidas reglamentarias, tengo limpieza, una seguridad en algo, pero sobre todo tienes un techo. En la calle, por suerte, estuve poco tiempo pero estar en la calle es criminal, es denigrante. Sólo he estado dos noches en la calle, pero sin dormir. Me pasaba toda la noche paseando, recuerdo una que llovía un montón y estuve debajo del puente paseando todo el rato y, cuando me cansaba, me sentaba en un banco. Para la gente que viene de fuera (se refiere a las personas inmigrantes), pues bueno, a ellos no les conoce nadie pero una persona como yo, que ha nacido aquí, que ha trabajado aquí, y que por un golpe de suerte se vea en esta situación y desamparado, es muy grave.” (Historia 4)

“En estos momentos me encuentro bien, estoy en el albergue, en el módulo de media estancia y salgo con un chico. Ahora estamos muy bien, aunque no se puede decir de este agua no beberé, pero es un objetivo que nos hemos marcado y no sabemos dónde acabaremos, pero estamos muy motivados. Tengo 38 años y una hija de 20 años que prácticamente ni conozco, está con la familia de su padre. Con mi familia de origen no tengo ningún contacto; pero sé que mi hija se ha casado, aunque no me ha invitado a la boda. Mi hija lo que tiene es mucho dolor por lo que le ocurrió a su padre y por cómo soy yo y la vida que llevo (lo dice con un cierto modo de resignación), y la familia de su padre supongo que la habrán puesto en contra de mí, pero bueno, sé que algún día lo entenderé.” (Historia 5)

“Estoy en un módulo de media estancia, ahora estoy bien, estoy tranquila. He estado dos años y medio en la calle.” (Historia 6)

“Ahora mismo me encuentro un poco mejor que antes, porque antes estaba en la calle y tenía bastantes problemas; problemas de papeles, divorcio; problemas de trabajo ya que desde hace cuatro años estoy tomando “medicinas” para la enfermedad mental, problemas económicos, porque para cobrar la pensión que me corresponde por la minusvalía necesito tener los papeles en regla. Sobrevivo en una habitación que tengo con derecho a cocina y la ayuda de dos entidades, y tengo que ir poco a poco mejorando. Ahora estoy esperando a un curso del Ayuntamiento, pero no me han llamado todavía, y estoy pasándolo mal porque no tengo ningún tipo de ayuda económica y yo ya no puedo seguir más. Necesito hacer algo y solucionar mis problemas económicos, no puedo ni llamar a mi familia, ¿qué les voy a contar?, ¿que estoy mal?” (Historia 7)

“Ahora mismo me encuentro bien, estoy bien de salud y me van a gestionar una minusvalía de una esquizofrenia que tengo y cuando la cobre, puede que me ponga a trabajar; igual me apetece, pero me da igual en qué trabajar; pero siempre trabajar como forma de conseguir dinero porque nada del trabajo me interesa para otra cosa.” (Historia 2)

“Estoy en un piso compartido, me llevo muy bien con mis compañeros, pero no son mis amigos. Hace tres días que casi no como ni duermo, no tengo ganas de nada, no hay alegría. Por las tardes casi no salgo, no tengo ganas. Los fines de semana no salgo, no estoy buscando amigos, mi objetivo es buscar un trabajo. Ya no quiero amigos con los que reírme si no hay nada más, porque si no hay trabajo, ya ni la risa te viene bien. Soy un chico joven, pero mi pensamiento, mi forma de ver la vida no es la de un chico de mi edad. No puedo vivir como un chico de mi edad, porque no soy español, porque no tengo a mi madre y a mi padre aquí, porque yo no hago lo que hace aquí un chico joven, porque me tengo que buscar la vida, la comida, trabajar, yo tengo que hacer lo que hace aquí un padre de un chico joven.” (Historia 9)

“Tengo tres hijos, llevamos en este piso tutelado compartido alrededor de un año. Mi marido está trabajando. Los niños van al colegio y yo hago cursillos. Estamos bien.” (Historia 8)

Y, en este momento de su vida, ¿a qué dedica el tiempo una persona sin hogar? ¿Cómo es **un día en su vida**? La ocupación del día es muy variada, desde personas que “pasan el tiempo”, a otras personas, como una minoría que tienen trabajos esporádicos, que toman parte en actividades y talleres o, incluso, quienes se dedican a actividades ilegales para obtener unos ingresos extra.

“Pides un cigarro por ahí, y les echas morro a hablar a la gente para pedir cosas. Yo me levanto a no hacer nada pero me tengo que ganar algo; quizás para ti un euro no sea nada pero a mí un euro me da vidilla toda la mañana. Como tomarte un café en una terracilla y que te dé el solecito; porque no es tontería pero también le gusta a uno el calentar el cuerpo. A veces aparecen unos guiris con todo el dinero del mundo y lo que quieren es gastárselo y tirarlo, y te mandan a por hachís, te invitan a unos porros y te ganas un dinerillo. A veces te dan un billete. Es en este plan; ellos son muy prepotentes y te tienes que hacer de rogar. Además, esa gente se mete de todo, y lo más increíble que he visto es que les puedes meter cualquier mierda y esta gente se coloca. Pero en esas mierdas de polvo yo no entro. Si estuviera en ese tipo de trapicheos estaría en mi propia casa con lo que ganase, pero para mantener ese estilo de vida hay que trabajar esos ambientes, tener unos horarios y moverte mucho. Para comer, suelo venir aquí, otra vez, pero a veces no como. Ahora mismo llevo varias semanas sin comer, y desayuno cuando me da el punto. Aunque uno esté en la calle tiene sus horarios y cuesta mantenerlos porque a veces la tarde se te está dando demasiado bien para coger e irte, porque empieza el horario del comedor. Cuando anochece nos juntamos, en la calle, la típica gente con la que puedes mantener una conversación, esta gente, con la que ando yo, está desde las nueve de la mañana hasta las cinco de la tarde en el centro.” (Historia 3)

“Un día en mi vida es un día muy normal, me levanto de la cama y desayuno y si me toca hacer alguna de las tareas que tengo que hacer, pues la hago, pero a las 10:00 de la mañana hay que estar fuera del centro, aunque el fin de semana nos dejan hasta las 10:30. Cuando salgo de aquí, ahora estoy yendo a un curso de informática porque es bastante fácil y no implica mucho esfuerzo, aunque tampoco se me da muy bien. En general, voy solo a estos sitios, pero a veces también ando con amigos, aunque cuando tengo que hacer cosas prefiero ir solo y cuando no tengo nada que hacer prefiero estar con amigos. No tengo ni muchos ni pocos amigos, lo normal, cuando salimos damos una vuelta, tomamos una cerveza y fumamos unos porros. A la hora de comer vuelvo al centro y después de la siesta hay que volver a salir, por la tarde vuelvo a hacer lo mismo. De noche hay que estar a las once otra vez aquí, aunque el fin de semana se puede estar en la calle hasta las doce, pero yo prefiero venir a dormir, nunca salgo.” (Historia 2)

La situación de exclusión y de ausencia de hogar no tiene un carácter permanente, las personas **“entran y salen” de la exclusión** en la medida en que van surgiendo nuevas situaciones que les hacen retornar a la situación de sinhogarismo o se van incorporando a diferentes procesos de cambio. Esto hace, también, que sean usuarias de diferentes tipos de recursos y que acudan a diferentes entidades.

“Después de empezar a drogarme, tuve mi periodo de encarcelamiento por robo. Estuve 8 años y mi mujer me dejó estando en la cárcel; yo lo entendí, ella era muy joven, aunque me dejó hecho polvo, tuve el apoyo de mi familia, mi madre y mis hermanos, que me venían a ver. En la cárcel estuve trabajando y por lo menos cuando salí, lo hice con algo de dinero. Al salir me junté con otra chica, y me establecí emocionalmente. Yo seguí con mi vida, una vida normal en la que seguía consumiendo, pero tenía un trabajo, mantenía una casa y estaba con una mujer. Salí de la cárcel consumiendo más drogas y no he dejado la droga en ningún momento de mi vida, hasta que conocí a mi última pareja. Estábamos los dos enganchados y yo fui a hacer un tratamiento de metadona porque tenía un juicio pendiente y la jueza me dio la oportunidad de pagar la pena en un centro de desintoxicación. No me apetecía dejarlas pero tenía que hacerlo para evitar la condena. Le propuse hacerlo juntos (el tratamiento). Yo me tiré un año en la comunidad y ella entró en un piso para toxicomanías de una asociación, estuvimos dos años separados. En total, he estado cinco años sin consumir. Pero todavía en ese periodo no vivía en la calle, tenía una estabilidad económica y tenía algún chanchullo con las drogas que aportaba ingresos. Además trabajaba y me marché al extranjero a trabajar. Estuve unos dos meses fuera de casa y ella se quedó con mi familia pero se aburría, no tenía trabajo, y cuando llegué de viaje la segunda vez me dijo que estaba con cosas en la cabeza, que quería drogarse otra vez, y quería dejar la relación y no me quería hacer daño. Y le dije: si tu vas, yo voy. Yo la quería a ella y si no hubiese caído de nuevo estaría sin probarla y lo habría conseguido, porque tenía unos dineros ahorrados, un trabajo estable y el pladur es un trabajo bonito. Pero vino una etapa fuerte, fue un proceso de acumulación; mi mujer cayó enferma y yo no me mantenía en pie, así que tuve que dejar de trabajar. Tuvimos una época en que mi mujer y yo volvimos a consumir mucha cocaína, te gastabas 100.000 pesetas (al día) y no te deja igual. No recuerdo como fue el momento de tocar fondo; pero caímos los dos enfermos y estuvimos en el hospital. Cuando salimos de allí vinimos a este centro para pedir ayuda y estuvimos unos tres meses en media estancia. Y fue la primera vez que estábamos en una vivienda. Vivíamos como podíamos; en pisos vacíos, agujeros que encontrábamos, en lonjas, en pensiones o nos metíamos en un coche a dormir, depende de cómo estuviéramos económicamente porque primero teníamos que cubrir la necesidad de la droga, y si llegaba pues para pagar una habitación. Lo bueno fue que mientras estuvimos aquí (en el centro) yo estuve cobrando mi pensión y me hice con unos ahorritos y pudimos alquilar un piso, y estuvimos un año y medio en una vivienda. Pero volvimos a caer en la droga, y otra vez en la calle. Nos movíamos por aquí, nos dejaban estar 10 días, una semana, también pasábamos por narcosalas, ingresados en el hospital porque estábamos los dos muy débiles. Y así hemos estado viviendo 14 años. No recuerdo ni un solo día de esos 14 años en que hayamos disfrutado del día.” (Historia 1)

“Me he pasado 12 años sola, porque a raíz de matar a mi chico (su pareja) cogí mucha rabia a la gente; hacía todo sola, incluso me drogaba yo sola. Los años que pasé en la calle eran muy rutinarios; me pasaba toda la mañana haciendo la calle para sacar pelotas, conseguir todo lo que pudiera e ir donde un negro para conseguir una dosis. Después me iba al parque a fumar melas, (porque yo no me pinchaba); me sentaba en la arena del parque y a esperar a que te vinieran ganas de otra dosis, y otra vez a hacer la calle para conseguir pelotas y buscar otro negro que te vendiera lo que necesitabas. Y luego cuando eran las tres o las cuatro de la mañana buscaba un banco o un hueco en algún sitio para quedarme a dormir, porque antes sí que me quedaba en casa de algún hombre a dormir

(se refiere a algún cliente), pero luego ya no quería nada. He ido siempre escondiéndome de la gente, hasta que un día te ves y no aceptas lo que estás viendo y tienes que aceptar que eres una drogadicta y pedir ayuda. Decidí acudir al centro porque yo me veía muy mal, pesaba solo 30 kilos, me miraba en un espejo y no me reconocía, me veía fatal y quería que alguien me ayudara. Este centro no disponía de psicólogos ni psiquiatras que me pudieran ayudar, pero decidí quedarme como voluntaria, porque pensé que yo podía hacer algo por las personas que estaban pasando por una situación similar a la mía. Con el tiempo me propusieron ir como voluntaria a un centro que iban a abrir en el extranjero, pero dije que no, porque creía que no iba a poder. Estuve tres años desenganchada, pero al poco tiempo de hacerme esta oferta volví a caer de nuevo, no sé por qué. Siempre he estado sola, no quería estar con nadie; para mí la droga lo era todo, era como mi marido, me acostaba con ella y me levantaba con ella. Yo no tenía esperanzas de nada, me sentía como si estuviera sentada en una silla y esperara la muerte. Quizás la mujer es más débil que el hombre, yo no sabía vivir en otro ambiente más que en ese. Creo que si no hubiera sido por la droga hubiera llevado una vida normal. Yo empecé a drogarme con 18 años, después de haber tenido a mi hija. Mi pareja de aquel entonces consumía, me trataba mal, no me sacaba de casa y empecé a consumir para evadirme de esa historia. Después de que murió, cuando estaba en la calle, continué drogándome.” (Historia 5)

“Primero estuve en una pensión durante un tiempo, pero me echaron porque se suponía que la pensión era solo para hombres, pero a mí nadie me había dicho nada al principio, así que de allí me vine al albergue. Yo en aquel momento, ni siquiera sabía lo que era el albergue; para llegar tuve que preguntarle a un policía porque no sabía ni que existía. El primer día entras de nueva, y vas mirando todo. Me dieron aquí un tiempo y luego me pasé a una pensión. Cuando no me llegaba el dinero para pagar la pensión acudía a un centro nocturno, pero tras un tiempo, en el albergue me pasaron al módulo de media estancia y fue entonces cuando conocí a mi segunda ex pareja, en ese momento empezaron a ir las cosas mal en el albergue. Así que nos liamos y tuvimos una hija, que está en régimen de acogida con la familia de mi ex pareja, dentro de unas semanas tengo un juicio para ver si puedo verla. Me parece injusto que mi ex pareja pueda verla cuando quiera y yo no, cuando él tiene problemas importantes con el alcohol y siempre ha pasado mucho de la niña, desde el momento que me quedé embarazada, primero dudó que la niña fuera de él y después me dijo que lo mejor era que abortase. Fue en el momento en el que me quedé embarazada cuando empezó a beber mucho. Ya desde que le conocí bebía, pero a mí me parecía que era normal, pero la situación se volvió insostenible y cuando tuve a la niña le dejé, pero la educadora del centro me dijo que lo más conveniente era que volviese con él para cuidar de la niña y decidí darle una última oportunidad, pero le advertí “te doy esta oportunidad pero ninguna más”. Así que volvimos a intentarlo y cogimos una habitación con ducha y cocina, y al principio muy bien, no bebía, se podía hablar con él, yo estaba que no me lo creía. Durante toda nuestra relación la única que trabajaba era yo, durante todo el embarazo estuve trabajando en una empresa de limpiezas. Este es un problema que se repite en mi vida, me separé de mis dos parejas por problemas del alcohol; el alcohol les volvía muy agresivos, y fui de Guatemala a Guatepeor”y, ahora, tengo miedo de encontrar una pareja así. Finalmente lo dejamos y la familia de él me echó la culpa de su alcoholismo. Lo que pasa, es lo de siempre, que le das un voto de confianza y ahí se fastidia todo. En total, he pasado durmiendo en la calle dos años y medio, más o menos. Me costó mucho pedir la ayuda, quizás era el orgullo ese de pensar que eres capaz de trabajar y ganar algo, pero un día tienes que ceder. Si no tenía para desayunar o comer algo, pues cogía y pedía en la iglesia y sacaba para tabaco y para tomarme un café. Tuve una temporada en que no comía y tampoco tenía hambre, creo que mi cuerpo se había acostumbrado a no comer nada más que café con leche. Y claro, estaba muy delgada, y muy tensa, con tanto café y la falta de sueño que tenía, saltaba enseñuida. Cuando tuve a la niña me tomaba Orfidal para relajarme (da a entender que al dejar el

tratamiento de su trastorno mental se automedicaba para poder estar relajada) y recuerdo que, después de dar a luz y cuando me metieron en la ambulancia no dejaban que me durmiera.” (Historia 6)

“Cuando llegué al primer centro al que acudí, el psiquiatra me recetó bastantes medicinas pero yo no cumplí las normas del centro y me mandaron a bastantes centros más. Pero yo no cumplía ninguna de las normas, duraba como mucho dos días porque perdía el control cuando mezclaba el alcohol con la medicación y los porros y entonces era como la bomba atómica y tenía problemas con la policía porque me cacheaban y me trataban muy mal, me empujaban y me pegaban. Cuando estaba en la calle no necesitaba nada, a veces ni siquiera comía, además aquí nadie se muere de hambre porque a cualquiera que le pidas comida te la da y existen los comedores gratuitos donde a veces iba a comer, pero cuando empezaba a beber desde la mañana hasta la noche se me quitaba el apetito, tenía hambre pero no podía comer, solo quería el veneno, porros, alcohol y, a veces, perdía el control con la medicación. Tenía que tomar diez pastillas al día y yo me tomaba catorce tranquimazines (son tranquilizantes). Ahora llevo un año muy tranquilo.” (Historia 7)

“Estuve un año y medio durmiendo en la calle y luego en un centro el tiempo restante, en una casa de acogida. El tiempo que estuve en la calle no lo recuerdo como mi peor época, no lo pasé mal, para buscarme la vida pedía, a veces me mandaba algo de dinero mi madre y para dormir en invierno buscaba un portal y en verano prefería dormir en un parque. Como no me duchaba y estaba hecho un guarro pues la gente me miraba cuando pasaba, pero lo veía normal, no me molestaba. Era culpa mía porque había sitios donde podías ir a ducharte pero no me apetecía, estaban muy lejos, así que me lavaba la cara en un McDonald’s con un poco de gel y ya está, a veces, me limpiaba el pelo allí mismo y me lo secaba con el secador de manos que suele haber en los bares. Pero no recuerdo esa época como especialmente mala, yo me adapto muy bien a las situaciones, además, tengo buena salud y nunca he tenido un constipado. A mí la calle no me ha sentado mal, yo he dormido en bancos y nunca me ha dolido la espalda.” (Historia 2)

En otras ocasiones, la entrada al ámbito de la exclusión es debida a la falta de recursos específicos que respondan a quienes sólo tienen la falta de un lugar donde dormir, sin presentar dependencias de consumos o enfermedades añadidas a la falta de techo, situación más frecuente entre la población inmigrante.

“Yo tengo treinta y tantos años cotizados a la Seguridad Social; terminé en el paro y para poder cobrar la Renta Básica tuve que hacer mucho papeleo. La solicité para mayores de 52 años en el INEM, y me lo concedieron en menos de un mes. Luego me fui a la calle porque me quedé sin casa. Lo que se dice a la intemperie no he llegado a dormir. Cuando me quedé sin casa, en junio, hasta noviembre, he estado moviéndome entre el albergue y la pensión. Primero vine aquí, a este albergue, y estuve tres días y luego, a través de una trabajadora social, accedí a otro centro en el que pude estar más tiempo, pero en ese plazo no había cobrado todavía. Cobré en la segunda quincena del mes, y entonces, pensé para mí, que con ese dinerillo tengo para cuando me hagan “maldadas”. Pero había cobrado y por lo menos me fui a una pensión; tenía unos 460 euros y la pensión era 20 euros diarios. Eso lo tenía que contabilizar muy bien porque no podía ni comprar tabaco, y para comer iba a los comedores sociales. Cuando se me acabó el dinero volví de nuevo al albergue hasta volver a cobrar la Renta Básica y así indefinidamente. Para mí lo importante era el techo, prefería quedarme sin comer para tener para dormir” (Historia 4)

“Me vine aquí sin una razón concreta, sólo buscaba un sitio por el norte, lejos del que vivía antes. Me pagué el billete y vine; al bajar del autobús pregunté a un señor dónde estaba

un centro del que me habían hablado y él me acompañó. Estuve tres días en el albergue municipal y luego me tuve que ir; allí dormía y desayunaba. La gente era agradable, no hubo problemas con nadie.” (Historia 9)

“Vivíamos en una furgoneta y luego pasamos a otros recursos, algunos para inmigrantes y otros para personas sin hogar.” (Historia 8)

En estas entradas y salidas es habitual iniciar **procesos de incorporación social**, de cambio que, en ocasiones, culminan con éxito y en otras son abandonados en más de una ocasión por diferentes motivos, hasta que algunas personas encuentran su momento y los apoyos necesarios para desarrollar el proceso completo y lograr un nuevo estilo de vida.

Las personas que están llevando a cabo con **éxito** procesos de incorporación reconocen la importancia de dos elementos clave para mantenerse en ellos superando las dificultades: la motivación de tener alguien por quién luchar y el apoyo de las y los profesionales.

“Las dos veces que conseguí salir de la droga lo hice sola y fracasé, así que me he pasado tiempo buscando esa persona que fuera un apoyo y un profesional que nos ayudara, creo que ahora puede ser la definitiva. Si una persona no sale de ese círculo pidiendo ayuda a un profesional, tiene que saber que no va a superar sus problemas. Pero una vez que sales no ha terminado todo, no es suficiente con salir; tienes que huir de ese ambiente. A mí me pregunta la gente si es posible salir; y yo les digo que sí pero que ellos solos no van a poder y que es necesaria la ayuda de profesionales.” (Historia 5)

Para otras personas, la fe es el motivo que les hace no perder la esperanza de un futuro mejor y creen que esta fe les ha ayudado a no aumentar su nivel de exclusión.

“Dios ha estado siempre conmigo. Esa compañía no me hace sentirme solo, siento que me va a seguir ayudando. Si no creyera en Dios mi vida sería mucho peor.” (Historia 9)

En estos procesos de cambio, es fundamental adquirir un **nivel de compromiso**, incluso hay quienes consideran que los recursos de baja exigencia se agotan en sí mismos, exigen “demasiado poco” y necesitan incrementar los niveles de compromiso y exigencia para culminar su proceso de incorporación social.

“En los años de calle, también he utilizado centros nocturnos, que son narcosalas, pero que te dejaban dormir y te daban material para consumir; pero solo fui un par de veces porque yo necesitaba gente que me ayudara y que no me dieran sólo para consumir; necesitaba un sitio donde me ayudaran, me aconsejaran para salir adelante, no para seguir hundiéndome.” (Historia 5)

Hay personas con suficientes habilidades y nulo deterioro físico y psicológico capaces de tomar parte de manera activa y constante en su proceso de incorporación social, a pesar de los obstáculos con que se encuentran y ser usuarias, también, de recursos para la población general.

“Por las mañanas, me levanto y voy a repartir currículums por las fábricas. En el centro me hacen las copias de los currículums y tengo que apuntar en una hoja a que empresa

he ido y lo que he hecho para que ellos vean que estoy buscando empleo. También voy a Langai, donde utilizo Internet, y a la oficina de empleo. Hoy he estado toda la mañana visitando fábricas, a lo mejor esta misma semana puedo tener suerte y encontrar un trabajo, ojalá que sí. Pero no es fácil porque soy inmigrante y cuando digo de dónde soy me dicen que no hay trabajo. Otras veces me pasa que me piden unos estudios que yo no tengo. Cuando llegué a España mi objetivo era estudiar, pero luego he visto que no puedo, no tengo dinero, tengo que trabajar. Si tuviera dinero me gustaría estudiar como los jóvenes en un colegio, como mis amigos que viven en Europa con sus padres.” (Historia 9)

“Mi marido ha cumplido todo lo que le han dicho para poder llegar a donde estamos.” (Historia 2)

Incluso sentirse útiles al resto de personas es un aspecto motivador.

“No estoy mirando si la gente me mira bien o mal, voy a lo mío, pero si puede ayudar a alguien para que no viviera lo que a mí me ha tocado vivir, lo haré. El haber sido voluntaria me hace ver las cosas de diferente manera, porque lo peor de esta vida es estar solo y vender tu cuerpo para algo...(el consumo de droga), para algo que te está matando.” (Historia 5)

Pero también hay personas que inician procesos de incorporación con voluntad y fracasan por múltiples causas. Desde la perspectiva de algunas de estas personas el **fracaso** se deriva de una “debilidad en su personalidad”.

“Si no soy capaz de conseguirlo sé que soy débil y lo reconozco, pero juego a ganar, y si no me sale bien es porque la cago, porque soy débil” Siempre decimos: ¡ésta es la buena!, pero no lo sabemos, ojalá tuviera una varita mágica para saberlo.” (Historia 1)

Para otras personas las causas están más relacionadas con la carencia de motivaciones, quizá por la falta de referentes familiares, de una pareja o las dificultades para establecer lazos sociales y afectivos por déficits personales, lo que hace que estas personas no tengan “algo o alguien por lo que luchar”.

“Conocer a mi actual pareja, conocer a gente que te ayuda aunque tú no quieras, me hizo pensar que quizás podía haber una salida para mí. De alguna manera me sentía resentida porque cuando me desenganché la primera vez, que estuve tres años, volví a caer y tenía la sensación de que no me había servido de nada. También había vivido la experiencia de desengancharme acudiendo a una clínica privada, pero no hubo resultado. El no tener tu vida llena te hace volver a este mundo; el no tener trabajo, el tener amigos que son todos drogadictos es un ambiente que te empuja de nuevo, por eso tienes que salir de ahí. Pero cada vez que lo dejaba era auto engañarte, porque sabía que no llegaría a lograrlo, no tenía ningún apoyo familiar, y tampoco confiaba en nadie, entonces ¿qué haces?, pues vuelves a caer. Creo que la falta de tener alguien por quien luchar y falta de motivación, hicieron que fracasara las otras veces. Si en estos momentos estoy motivada es por él (su pareja), nos hemos ayudado mutuamente y si no le hubiera encontrado y siguiera sola, estoy segura de que seguiría drogándome. Lo importante es querer rehacer tu vida, y tener personas detrás que te apoyen, porque vamos a flaquear muchas veces y tendremos tentaciones de tirar la toalla cuando las cosas se pongan difíciles. Con todo el tema de la depresión que he pasado hace un par de meses, por toda esa tensión de la que te hablo, me cargué mucho, hizo que me planteara la posibilidad de dejarlo todo, pero sin volver a la vida de antes. Necesitaba un respiro, de todos modos, hay que ser realista, esos respiros son los que te devuelven al principio.” (Historia 5)

Existen también otras posibles razones para el fracaso: la dificultad de superar la dependencia de sustancias como el alcohol o las drogas, sobre todo si no hay posibilidad de abandonar ciertos entornos, o por la falta de itinerarios y procesos personalizados que realmente respondan a las necesidades de estas personas y consideren sus verdaderas capacidades. La falta de confianza que, en ocasiones, las y los profesionales tienen sobre las posibilidades y capacidades de cambio de una persona, es percibida también por estas personas. La rigidez del funcionamiento y la falta de interés por las actividades son también causas argumentadas para explicar los abandonos, aunque también se reconoce que éstos están motivados, en ocasiones, porque “no era el momento”.

“Cuando estuvimos en este centro en media estancia (en un tratamiento de desintoxicación) hicimos el tratamiento que nos habían puesto, y los objetivos se estaban cumpliendo. Al final nos fuimos pensando que lo estábamos haciendo bien, y ¡qué va!, nos rompimos la cara de golpe, el primer día que salimos de aquí”. (Historia 1)

“Cuando estas en una situación así intentas salir, pero llevarlo a la práctica es muy difícil. Quizás no era el momento, pero ahora sí veo que es el momento, los años van pasando y no pasan en balde y tengo ganas de organizar mi vida como tiene que ser. A los educadores que me conocen se les hace muy raro que yo quiera participar en los talleres, que me tome la medicación y todas esas cosas, igual si me lo llegan a pedir ellos no lo hago, pero la decisión es mía y por eso vengo, quizás si fuera por obligación no iría.” (Historia 6)

“En otros momentos he intentado dejar esta vida para conseguir una mejor, pero siempre he fracasado porque he acabado bebiendo otra vez, la desesperación me ha hecho caer en la bebida porque es muy difícil salir de esto. En ocasiones, me he encontrado con personas que me han ayudado mucho y que me han impulsado para intentar mejorar; pero siempre he fracasado. Espero poder conseguirlo ahora, pero es muy difícil, estoy muy agobiado.” (Historia 7)

Pero también hay personas que reconocen que no hay voluntad de cambio, no quieren dejar los consumos activos o cambiar su estilo de vida. Esa falta de voluntad se une, en ocasiones, a la resignación del fracaso instalado en la propia vida para siempre y a actitudes despectivas hacia uno mismo. Además, las expectativas que la sociedad proyecta sobre cada uno de nosotros y nosotras inciden en nuestro comportamiento como una especie de profecía que se cumple a sí misma.

“Yo no quiero dejar de consumir; lo he intentado muchas veces, pero no sirve de nada y estoy cansado, quiero tener un lugar donde descansar y poder ponerme, porque lo mío ya no tiene remedio, soy un puto yonqui y me comporto como tal, eso es lo que la gente espera de mí. He intentado, alguna vez, cambiar de vida, pero ¿para qué? No merece la pena tanto esfuerzo, no voy a conseguirlo nunca.” (Historia 3)

La atención a las necesidades básicas de estas personas y el desarrollo de los procesos de incorporación social anteriormente citados se realizan en diferentes recursos. El **acceso a los recursos** varía en cada historia y en cada Territorio: parte de las personas usuarias han accedido a los servicios sociales de base donde se les ha realizado un diagnóstico y han sido derivadas al recurso correspondiente; otras, a través de las propias entidades que disponen de sus propios sistemas de acogida y derivación; finalmente, hay personas a quienes la Policía Municipal les deriva a albergues o centros nocturnos, especialmente en las épocas de frío más intenso. La fluctuación por los servicios y recursos, junto

las diferentes entradas y salidas al ámbito de la exclusión, hacen que estos recursos y el funcionamiento del sistema de atención sean conocidos por las personas sin hogar durante su estancia en los mismos.

“Me busqué la vida y fui donde la trabajadora social de mi barrio que al principio me dio unos vales para ir a comer al comedor social y, después, me dieron una ayuda para que pudiera pagarme una pensión.” (Historia 2)

“Llevo en este centro cerca de un mes en media estancia porque vine a pedir ayuda. Yo había estado hospitalizado diez días y al salir del hospital no tenía nada y estuve alojado en casa de un conocido, pero estaba de alquiler y tenía que dejar el piso. Estuve con el compañero durante quince días y en ese tiempo estuve moviéndome por todas partes que yo conocía para ver qué conseguía. Entonces me acerqué al centro y, en un principio, me concedieron tres días y me lo prorrogaron a una semana por la situación en la que estaba. Necesitaba que me empadronaran en algún sitio, aunque fuera en plan ficticio, para poder solicitar la ayuda y me hicieron el empadronamiento.” (Historia 1)

“Me vine al albergue y tuve una entrevista con la trabajadora social. Como los fines de semana no hacían ingresos, el fin de semana lo pasé en un centro nocturno de baja exigencia. Tenía ganas de que me cogieran en la residencia porque en el centro nocturno estuve 11 días, y es muy denigrante, no sé... no hay unas camas, aunque para algunas personas le sobra la tumbona que le dejan. Había gente de todo tipo y había que guardarse mucho; tengo algunos amigos inmigrantes y les echaría una mano cuando quisieran pero a otros enseguida les daba yo el pasaporte. La noticia de que me aceptaban en la residencia coincidió con mi cumpleaños, así que decidí invitar a unos amigos del centro nocturno a unas cervezas.” (Historia 4)

“He llegado al albergue a través de la directora del centro, porque yo estaba durmiendo en la calle y la policía local me llevó a un centro que abren solamente en invierno, a pasar la noche, y allí me he quedado cinco meses porque nos guardaban el sitio a las personas que íbamos de manera estable. Una vez que el invierno terminó y el centro cerró sus puertas, la directora de este centro me trajo al albergue y entré en el módulo de media estancia.” (Historia 5)

La posibilidad de realizar **actividades o participar en talleres** en estos centros resulta muy motivadora para algunas personas con iniciativa e inquietudes, que necesitan sentirse útiles.

“Desde que estoy en la residencia, estoy haciendo muchas cosas; restaurando muebles, hago manualidades y estoy muy entretenido. Yo no valgo para estar todo el día viendo la tele, comer y ya está. Yo tengo que hacer algo, algo que sirva para algo, y por eso ahora me han buscado lo del ordenador (acude a un taller de informática), y ahí me entretengo y se me pasan las horas sin enterarme. Esta tarde la tengo libre, pero por lo menos ya sé que la mañana del jueves la tengo ocupada, mañana tengo taller, ya sabes que tienes algo que hacer. A mí lo que me gusta es tener todos los días ocupados, y si tengo tardes libres voy a visitar a gente que está en centro de noche, charlo un poquito y me voy. Soy una persona a la que no le da miedo la soledad. Tengo un libro en la habitación y suelo subir a leerlo, me encanta, es sobre Atahualpa Yupanqui. Ahora me he enterado que en una biblioteca está el libro de El regreso de Martín Fierro, y voy a ir a por el libro. Me encanta leer; es sobre la vida de un gaucho de la Argentina y me encanta porque te describe muy bien los lugares y yo he viajado mucho y me gusta conocer los pueblos que he visitado.” (Historia 4)

Estas actividades y talleres no responden siempre a las inquietudes de todas las personas, algunas de las cuales acuden a ellos con la sensación de perder el tiempo, de obligación. En ocasiones, participan para poder permanecer en el centro durante el día y otras personas, sencillamente, renuncian a participar.

“Yo no utilizo ningún otro recurso porque no quiero, no me gustan los talleres ni ese tipo de cosas. No los acepto porque no me gustan, me aburren, aunque me propusieran cosas nuevas (se le propone en la entrevista que cree un curso a su medida) no iría, no me interesan, aunque, si me gusta sí, pero en realidad no hay nada que me apetezca. Como dicen mis padres soy así, un vago, si ni siquiera quiero ir a trabajar, pero yo me encuentro bien así, no quiero hacer nada más, así que en los próximos meses no tengo previsto hacer nada más.” (Historia 2)

“En ese recurso había muchos talleres, por ejemplo había un taller de castellano y a veces me solía quedar si hacía mal tiempo, para ayudarles, porque la profesora iba a piñón fijo. Algunos talleres no están bien planteados; otros no estaban mal. En general, no eran talleres interesantes para nosotros y para poder estar en el centro por la tarde, estabas obligada a hacerlos. Yo trabajaba de siete de la mañana a seis de la tarde y una vez que volvía del trabajo me dijeron que para poder estar en el centro tenía que hacer taller, pero si llegaba muerta de trabajar y lo único que quería hacer era comer algo y echarme a descansar. Pero me dijeron que si no participaba en los talleres no podía entrar en el centro hasta las ocho de la tarde.” (Historia 6)

“También he utilizado centros de día, antes iba a un centro de desintoxicación, pero lo único que hacía allí era escuchar gilipolleces y cosas que no sirven de nada. No tiene ningún valor, la gente llega puesta.” (Historia 3)

La presencia de **mujeres** en los recursos es menor a la de los hombres y, en ocasiones, las actitudes de algunos compañeros son irrespetuosas, llegando incluso a vivir situaciones de intimidación y agresión.

“En el centro nocturno donde pasé cinco meses no había muchas mujeres, pero estoy acostumbrada a no ver a muchas mujeres en estos sitios. En el centro de día donde acudo a realizar el curso de electricista soy la única mujer, pero no me importa porque, seas hombre o mujer, en la calle no te puedes fiar de nadie.” (Historia 5)

“La primera vez que accedí al centro de noche era la única mujer de todo el centro y hasta la educadora me decía que ese no era mi lugar. Tuve que hacerme respetar. Una noche me desperté porque estaba sintiendo una mano, y era el guarda de seguridad de noche del centro, y le dije “tu vas a ir a la calle” y me dijo “imposible”, “porque yo mando aquí”. Lo hablé con un compañero suyo y le echaron del trabajo. Después había un compañero (un usuario) con el que también tuve que hacerme respetar. Ya le dije: conmigo te has equivocado. Aunque me hubiese ayudado, no le iba a dar “eso” a cambio (se refiere a mantener relaciones sexuales). Es habitual que te pidan eso a cambio de algo (entre los usuarios), pero no es habitual entre la gente que trabaja en los centros.” (Historia 6)

Los recursos se **valoran**, en general, de forma positiva porque, como mínimo, se consideran una buena alternativa a deambular por la calle.

“En el centro nocturno había mucha limpieza. Estoy en un sitio donde tengo que llevar unas normas, pero me parece lo más normal, si no sería un desmadre”. (Historia 4)

“De los diferentes recursos por los que he pasado no tengo queja ninguna, porque en todos ellos he recibido un trato muy agradable.” (Historia 5)

“Normalmente no utilizo ningún recurso, pero vengo a este, de forma habitual, porque me dan de comer y no me piden nada a cambio. Me he acostumbrado a venir aquí porque nadie me dice nada sobre si he consumido, o si vengo puesto”. (Historia 3)

“En el albergue la gente era agradable, no hubo problemas con nadie. Por las mañanas tienes que levantarte temprano, a las ocho. Me parece bien porque eso es lo que tienes que hacer para buscarte la vida. Lo que menos me ha gustado es la hora de acostarte, la gente está cansada y no se puede ir a la cama hasta las diez de la noche, estás cansado pero tienes que quedarte allí en una silla, en el patio o en la sala, y a esas horas estás tan cansado que no quieres hablar con nadie. Además si al día siguiente quieres buscarte la vida tienes que descansar. Eso es lo único que yo cambiaría del albergue, la hora de entrar en la habitación y dormir. En el piso en el que ahora vivo estoy muy a gusto, además el sitio es muy bonito, es una zona tranquila, con muchos árboles y zonas verdes, me gusta mucho pero como no trabajo se hace más aburrido.” (Historia 9)

“Yo creo que no te puedes quejar de cómo están organizados los servicios sociales, por lo menos yo no me quejo, no sabría destacar nada bueno, aunque tampoco podría destacar nada malo, lo veo normal, pero yo estoy a gusto, me han atendido bien. Hace años estuve en el albergue, los tres días que te corresponden. En el albergue sólo se trata de comer, dormir y fuera, no tiene más. Es como el recurso en el que estoy ahora pero más grande. Allí no tuve mucho contacto con la gente, yo voy a mi aire, me da igual lo que hagan los demás, lo único malo es que la comida es bastante penosa. A mí no me disgusta estar aquí, este recurso cubre todas mis necesidades, comes bien, tienes buen horario para hacer cosas y tienes a una asistente para que resuelva los papeleos, así que está bien, no cambiaría nada, lo único que, como soy un vago, quitaría las normas de hacer las tareas. Estuve dos años y medio en Madrid, en el SAMUR, tienen una especie de albergue, pero los recursos aquí están mucho mejor, porque allí no hay centros como éste donde te dan de comer de cuchara y tenedor; allí te dan un bocadillo y un café y los albergues están más masificados. Estuvimos en una parcela donde estuvimos muy a gusto, pero por poco tiempo, ya que, enseguida nos derivaron al albergue, pero lo pasamos muy mal, había muchas personas, la convivencia era difícil, a mí me cuesta vivir con tanta gente. Después pasamos a un centro para atención a inmigrantes que estaba mucho mejor, y tras el centro pasamos al piso tutelado en el que estamos ahora.” (Historia 2)

En la valoración de los centros, se detectan varios aspectos a mejorar relacionados con la inadecuación física de las instalaciones, la masificación y los problemas de convivencia, los horarios y las normas. Esta última es una de las cuestiones que genera opiniones más críticas: se consideran demasiado estrictas y poco adecuadas a las necesidades de estas personas, especialmente en lo referente a los horarios, muy poco flexibles a cuestiones como la climatología, las necesidades de salud o ciertas situaciones personales.

“Lo peor eran los horarios, eran muy duros, sobre todo si tienes en cuenta que teníamos niños pequeños. En pleno invierno tenía que salir muy temprano del centro con un niño de cuatro meses.” (Historia 8)

“Pero admitían personas que no eran muy limpias, que no se duchaban. Había tíos a los que se les ha obligado a meterse en la ducha, porque claro, éramos treinta personas dur-

miendo en muy poco espacio, pero el hecho de no ducharte no era motivo de expulsión, al menos si lo incumplías una vez. La higiene personal es de todos, y los profesionales están al tanto de ese aspecto. De hecho, había un compañero que hacía como que se duchaba, y a ese lo controlaban más. Lo peor es la rigidez de las normas, por ejemplo el horario: a las diez y un minuto ya no puedes entrar. Yo creo que debe depender de la persona, porque que no le dejen entrar a uno porque está borracho y no se pueda estar en el centro borracho, pues lo entiendo, pero una persona que pierde el autobús, pilla un atasco, y se quede en la calle, pues son cosas por las que no paso. Las normas deberían de adaptarse a la persona y al momento, y darse cuenta de las cosas, porque las normas deben ser para todos, pero también ellos, los trabajadores, a veces, no llegan a la hora a trabajar y también habría que decirles que se fueran a la calle. Para lo de las normas tengo muchos ejemplos: un amigo trabajaba cuando estábamos en el centro de noche y con los horarios del centro no podía descansar porque trabajaba en la hostelería y llegaba muy tarde, y como había que irse del centro muy temprano no le daba tiempo a dormir y se tenía que ir a descansar a un banco, porque en el centro no te dejaban echar siestas. Y lo veo mal, porque es un señor que tiene trabajo y un contrato y no tiene un espacio para descansar. En este centro el espacio es muy reducido, y a veces te das con los pies del otro. Si quieres hacer algo distinto, como ir a un partido o que vas a cenar, pues ese día pides permiso y puedes llegar a las doce de la noche. Pero se está bien, porque también te orientan cuando tienes que hacer algún papeleo.” (Historia 4)

“Estuve una temporada yendo a dormir a un lugar que habían habilitado para pasar la noche y me levantaba con dolor de cabeza, de mal genio. Me levantaba con frío del suelo y al único que dejaba que me despertara era al educador (se refiere al educador que le va a acompañar al juicio), el resto ni se acercaba a hacerlo por lo que le podría decir: (se ríe) Además, los domingos te levantaban a las siete de la mañana, porque a las siete y media te tenías que ir, y te preguntabas qué hago yo un domingo a las siete y media de la mañana por ahí. En otros centros te dejaban dormir hasta las nueve de la mañana. Este invierno he estado en otro centro de noche donde guardaban la cama a los que éramos habituales y eso te permitía poder llegar algo más tarde. Yo en este centro de noche he estado muy bien y he estado muy contenta con los educadores. Lo peor que he encontrado en este centro es que cuando te levantabas no tenías un café con leche que tomarte como desayuno; bueno, al principio lo había a las cinco y media de la mañana pero luego lo quitaron porque había mucho aprovechado. Durante el embarazo estuve durmiendo una temporada en este centro de noche, pero tenía miedo de coger algún frío, ya que, en esa época todavía se dormía en el suelo. Por otra parte, también me daba miedo tener algún sobresalto que le viniera mal a mi embarazo. Una vez amanecimos con una persona muerta y a mí casi me da un infarto”. (Historia 6)

“Aquí te levantan a las siete de la mañana y te mandan a la calle todo el día y te pones a patear. Suelo estar con gente, tengo un grupo, pero normalmente yo a la mañana estoy a mi pedo y por la tarde estoy con mi chavala, que va a un centro de día por las mañanas. Para comer, suelo venir aquí, otra vez, pero a veces no como. Ahora mismo llevo varias semanas sin comer, y desayuno cuando me da el punto. Aunque uno esté en la calle tiene sus horarios y cuesta mantenerlos porque a veces la tarde se te está dando demasiado bien para coger e irte porque empieza el horario del comedor. El centro donde estoy tiene unos horarios muy cutres y las ayudas se destinan más hacia los propios trabajadores que a las personas que lo necesitamos. El 100% de los que se llaman ayudantes, todos ellos cobran (este aspecto es incierto, el centro es gestionado, casi en su totalidad por personal voluntario) y la mayoría de la gente que viene aquí se tira todo el día con un café. Algunos llevan sin comer desde hace varios días o no han comido en todo el día y es gente habitual del recurso. Una cosa buena es que aquí hay tele, no veía la tele desde hacía tres años y estoy flipando con ella.” (Historia 3)

Aunque hay personas que también reconocen su propia dificultad, en determinados momentos para cumplir las normas de los centros, ante lo cual optan por la libertad que permite la vida en la calle.

“Cuando estaba en una situación mucho peor tuve que utilizar algunos recursos para personas sin techo, por ejemplo el albergue, pero no me gustaba porque había que cumplir muchas normas y muchos horarios en un momento en el que yo bebía mucho y montaba broncas. Me ponía muy nervioso, el alcohol me pone muy nervioso. Pero cuando estaba borracho prefería dormir en la calle, ir a mi aire, sin horarios para comer o para dormir; podía estar bebiendo todo el rato y eso era lo que yo quería hacer.” (Historia 7)

“Después entré en este recurso en el que estoy ahora mismo, pero me volví a marchar a un piso compartido que tiene una asociación de aquí. Pero yo prefiero vivir en una pensión porque estoy más tranquilo y tengo más tiempo para hacer lo que me dé la gana, no hay normas y puedo entrar y salir cuando quiera. Aunque tengo que decir que en este recurso no hay excesivas normas, sólo tienes hora para comer, horarios de entrada y de salida, y la única responsabilidad que tengo es hacer las tareas de la casa que me corresponden.” (Historia 2)

“Pero si podíamos, nos gustaba ir a nuestro aire, no acudir a ningún centro porque allí te controlan mucho y hay muchas normas. No está permitido el consumo en este tipo de recursos, es muy difícil ponerse en estos sitios pero la gente se busca sus recursos para poder hacerlo. Andas todo el día estresado, que este me vigila, este me observa, y la coca no es paranoica ni nada. Acabas haciéndote “malos cocos”, si este te mira mal, siempre pendiente de tener la espalda cubierta, buscando las paredes para no tener a nadie detrás. Es muy inseguro todo esto, el pasar la noche en la calle, en los centros, y no te puedes fiar de nadie, ni de trabajadores sociales ni de compañeros. Y esto es lo peor de todo, porque el no poder confiar en la persona que tienes durmiendo al lado tuyo, es como el que no puede afeitarse solo y no se fía de su barbero.” (Historia 1)

Aunque también es cierto que, en ocasiones, la capacidad crítica está influida por la sensación de que al recibir el servicio **no tienen derecho a quejarse** y las propias personas así lo reconocen.

“Pero encima de que te dan, ¿de qué te vas a quejar? Los comedores sabes que unos empiezan a las doce y media, y si no te da tiempo a ir; pues sabes que hay otros que empiezan más tarde, pero lo bueno de los comedores es que aunque llegues tarde te van a dar de comer. Los que se quejan de los horarios son los que están tomando las cervezas en el banco y esta gente va medio colocada.” (Historia 4)

Y, dentro de su agradecimiento, también comprenden que la respuesta del recurso no siempre es la óptima porque muchas veces tienen también que atenerse a unas normas.

“Me han ayudado mucho, a veces lo que pueden. No puedes obligarles porque las normas vienen de arriba y tengo que esperar; pero por lo menos ahora tengo techo, así que estoy mejor que antes.” (Historia 7)

La **valoración realizada sobre las y los profesionales** es muy positiva, hay un sentimiento de agradecimiento generalizado hacia su labor, aunque también peciben, en ocasiones, la falta de expectativas que las y los profesionales tienen sobre estas per-

sonas. La importancia de establecer un vínculo, de crear relaciones y buscar referencias es fundamental para obtener avances en los procesos de cambio.

“Estoy muy agradecido con la gente de este centro que me están apoyando mucho. Por el día acudo a un centro de día para toxicomanías a hablar con mi psicólogo del módulo y con las trabajadoras sociales. Por los recursos que me he movido, siempre hay algo malo que destacar de cada uno de ellos, todo es mejorable; como que pongan más ganas los trabajadores sociales, hay cierta desidia entre ellos. Son muy escépticos con nosotros, no confían, no te dan esa pauta de confianza que esperas, porque ante todo somos personas y a mí me duelen las cosas. Pero en este centro he encontrado profesionales que me motivan, (como la directora del centro o el psicólogo del módulo), y me han ofrecido la posibilidad de cambiar de recursos pero me he negado a ello, éstas son las personas en las que confío y quiero tenerlas cerca.” (Historia 1)

“Si en algún momento tengo algún problema acudo a la directora del centro, que sé que de ella voy a recibir ayuda porque yo soy una persona muy desconfiada y no le puedo ir contando mi vida a cualquiera. Se lo cuento a quien me conoce como es la directora de este centro y confío mucho en ella. El tener cerca una persona que confías te motiva; soy una persona que le da muchas vueltas a la cabeza y a las cosas y siempre acudo donde ella para ver si me puede ayudar o simplemente para contarle lo que me agobia.” (Historia 5)

“Creo que también me ha ayudado el tener un educador de referente, porque me ha ayudado mucho (me ha llamado para preguntarme que tal estoy en el albergue); con él he hecho todos los papeles para pedir las ayudas, porque me ha costado mucho pedir las ayudas que me corresponden. Pero me administro bien, porque el único vicio que tengo es el tabaco.” (Historia 6)

“He hecho un largo recorrido por los recursos y servicios de la ciudad y he conocido a personas que han sido muy importantes para mí, que me han ayudado mucho, aunque hay de todo, gente buena y gente mala y cuando te toca gente mala... pues tienes que aguantar.” (Historia 7)

“En todo mi recorrido por los recursos no he encontrado ningún profesional con el que haya tenido mejor relación. Con todos me he sentido igual, nadie ha destacado por arriba o por abajo, a mí todos me han parecido normal (lo dice en actitud pasota), ninguno destaca ni por una cosa ni por otra.” (Historia 2)

Las **lagunas en la atención derivadas** de la falta de coordinación entre los diferentes ámbitos (social, sanitario, vivienda) o las dificultades en relación con el empadronamiento, entre otras, mencionadas por las y los profesionales de entidades privadas e instituciones públicas, también son constatadas por estas personas con ejemplos concretos que traducen la valoración crítica de las y los profesionales en vivencias personales.

“Yo necesito ayuda, necesito una vivienda, que me faciliten el acceso a una vivienda digna; me pagan unos 420 euros al mes y con eso no hago nada. Estoy incapacitado laboralmente, tengo un 75% de incapacidad laboral. Podrían darme una vivienda, que yo con la paga que tengo me la pudiera costear, pero luego resulta que si no tengo un mínimo de ingresos no tengo derecho a una vivienda de alquiler social. Pero si me dan esa cantidad es porque ellos suponen que con esa cantidad la gente puede vivir; sin embargo, resulta que luego ponen baremos muy altos y esto es terriblemente contradictorio. No tiene sentido ni razonamiento ninguno, porque me dicen que hay pisos de protección oficial para gente que está como yo, que no tiene donde estar; y el gobierno nos va a facilitar el acceso

a ellos, pero cuando voy a pedir una ayuda resulta que tengo que tener ya el pis, para poder estar empadronado pero no tengo la opción de empadronarme. No hay coherencia y lo veo muy oscuro, pero quizás con esos atrasos que me van a dar pueda conseguir una vivienda, ya que es sabido que si no hay dinero no hay vivienda.” (Historia 1)

“La gente que se queda sin cobertura es la que más lo necesita; a mí me tienen como idealizado, pero porque digo lo que necesito. Para empezar ayudan al que es el típico marroquí o sudamericano, y desconozco cuál puede ser la razón. Pero para la gente que es de aquí, que le ayuden depende de la trabajadora social. Resulta que si eres de otra provincia de la CAPV te niegan un plato de comida, pero si eres inmigrante no hacen preguntas. La mayoría de la gente que viene a este recurso está “tocadísima”, no hay un centro psiquiátrico para coger a esta gente. Yo, por lo menos, tengo la posibilidad de cobrar algo por mi minusvalía y he conseguido empadronarme.” (Historia 3)

La ausencia de unas estructuras sociosanitarias coordinadas y compartidas tiene, en la práctica, consecuencias como que no siempre se reciben de manera adecuada los tratamientos médicos necesarios, ni siempre hay un correcto seguimiento de los mismos.

“Tengo una patología mental diagnosticada: trastorno adaptativo de la personalidad. Cuando me encuentro mal o si una persona me hace daño, en lugar de hacerle daño a él, me lo hago a mí misma, es decir, me hago “auto daño”. El dolor que me genera que alguien me haga algo malo lo oriento a mí misma en lugar de responder con una actitud normal como sería devolverle el daño a la persona responsable. Una de las cosas que tiene la calle es que te dejas, te abandonas: dejas de comer; de cuidarte. Y claro, las pastillas de la depresión las dejé de tomar porque estaba en la calle y me quedaba dormida por ahí, en cualquier sitio. Una vez me caí en el albergue, me había bajado la tensión porque también tomo una pastilla para la tensión.” (Historia 6)

La **respuesta social** a su presencia en las calles es variada. La aceptación social y la convivencia son posibles.

“Pero, en general, la gente de esta ciudad es acogedora. Con la comunidad nos sentimos muy bien porque nos comportamos igual que el resto de las familias. Hay vecinas que me dan ropa que no vale para sus hijos o zapatos para que mis hijos lo aprovechen” (Historia 8)

Pero el **rechazo social** es también evidente.

“He sentido el rechazo de la gente cuando vas por la calle. Ver como la gente se cambia de acera al verte, eso te duele. Ahora voy limpio, pero ha habido momentos en que he dormido en un charco, no tienes la ropa adecuada, los ojos se te salen y tienes una mirada violenta, una actitud agria, de resentido con todo el mundo.” (Historia 1)

“Nunca he sentido el rechazo de la gente porque no me he parado a pensar en eso; de todas maneras siempre he sido una persona que ha intentado ir lo más arreglada posible y tampoco he sido de entrar en lugares públicos.” (Historia 5)

“Pero la calle mata, ¡mírame a mí cómo estoy! No sólo mata la calle y las personas que están en la calle, mata la gente “normal”, la forma en que te miran como si les molestara que existieras, que estuvieras vivo. A veces, cuando hace sol, salgo y me siento en una calle muy céntrica de la ciudad con una cerveza, sin hacer caso a nadie, pensando en mis cosas, pero a la policía le molesta que estés allí, porque a la gente no le gusta

ver su “mierda”, y yo les miro y pienso ¡yo también quiero ser como ellos!, yo también quiero tomar una cervecita en la playa. Pero sabes que eso no va a ser posible, que estas condenado.” (Historia 3)

“Entras a una cafetería a tomar un café y ves que hay siete u ocho personas mirándote, te sientes fatal y no quieres volver a entrar; ¿para qué? Pero no me importa cómo me trate la gente o lo que piensen de mí: la gente son “nada” para mí, no me conocen, no saben lo que he pasado.” (Historia 9)

“A veces nos hemos sentido mal tratados por ser extranjeros.” (Historia 8)

En la calle, es necesario buscarse protección porque el rechazo social y las situaciones de peligro o agresión vividas lo hacen necesario. No obstante, la **desconfianza** es generalizada.

“Aunque no diría tanto como dormir (en la calle), porque si cerraba los ojos enseguida los abría, porque en la calle no te puedes fiar de nadie”. (Historia 6)

“En la calle, necesitas amigos, no puedes andar sólo porque es demasiado peligroso. Pero no puedes fiarte de los amigos que haces en la calle, son gente con la que compartes miserias y a la que venderías por cualquier cosa. Yo he robado droga a mis amigos, a veces, para evitar que se pongan y, otras veces, por desesperación.” (Historia 3)

“Cuando estaba en la calle prefería estar con el grupo porque era más seguro pero también se pasa muy mal con el grupo. Cuando me sentaba con los hippies nunca había problemas pero cuando me sentaba con mis paisanos siempre había problemas porque siempre me faltaba algo, me robaban la cartera, la medicación.” (Historia 7)

Con dificultades y peligros añadidos para las **mujeres**, que se sienten más desprotegidas, lo que hace que, en ocasiones, busquen la compañía de un hombre para sentirse seguras.

“Ese periodo que pasé en la calle, que fueron dos años, los pasé con una persona que para mí era mi amigo, pero que luego demostró no serlo porque intentó aprovecharse de mi amistad y además me enteré de que había pegado a su madre. La verdad es que a mí ya me había pegado alguna vez. Un día le advertí que si lo volvía a hacer iba a denunciarle a la policía, pero él me dijo que la policía no le haría nada porque era minusválido. Yo no me fiaba de estar en la calle con él, no me fiaba de él. La calle es muy dura, he pasado por situaciones muy difíciles, además por el hecho de ser mujer, pasas mucho más miedo. Yo no soy racista ni nada, pero desconfío mucho de la gente de fuera, sobre todo con el tema de las mujeres, porque es gente que tiene otra forma de pensar con respecto a las mujeres; yo les saludo pero nunca me enrollé con ningún marroquí, en plan de pareja, porque no me fio de ellos. En la calle tienes que buscarte protección, así que nunca he estado sola, siempre he estado acompañada por algún hombre. Cuando dejé de estar con este amigo, que luego resultó no ser muy buen amigo, me integré en otro grupo en el que estaba un amigo que yo conozco desde hace tiempo. Era una persona con la que se podía hablar y como amiga me quiere un montón y me respeta, porque en la calle hay poco respeto y sobre todo con las mujeres. Somos pocas mujeres y cuando las veo durmiendo debajo de un puente me hace recordar el tiempo en el que yo dormía en la calle.” (Historia 6)

En cuanto a las relaciones sociales establecidas entre las personas sin hogar se observa que la vida en la calle y las estancias en los recursos generan **conflictos** y problemas

de convivencia entre ellos pero también **solidaridades** entre los diferentes perfiles de personas sin hogar.

“He vivido muchas situaciones violentas y me he tenido que enfrentar a personas violentas. He intentado dejar claro enseguida que de mí no se reía nadie, pero estas situaciones son más callejeras; en los centros la gente tiene su terreno hecho y yo aquí voy tranquilo, no voy pisando a nadie y nadie me viene pisando tampoco, pero estás siempre en guardia, siempre pendiente de todo tu alrededor: En la calle se forman grupos, es decir, los alcohólicos van con los alcohólicos, los toxicómanos con los toxicómanos, y luego hay grupos de toxicómanos-alcohólicos. Hay grupos, subgrupos, es así como funcionamos, pero dentro de los grupos hay mucho individualismo, nadie se fía de nadie y todos temen a todos. Es el entorno que se ha creado cada uno y al estar todos juntos te sientes más tranquilo y más seguro a la hora de algún inconveniente que pueda surgir, como que venga otro grupo y provoque enfrentamientos. Hay racismo grupal, siempre está el típico que está desmereciendo a todos, y busca una protección dentro del grupo. Sí se puede hablar de un grupo violento: joven marroquí que ha llegado y no tiene ficha y no hay manera de pillarles. Son bastantes violentos y como son jovencitos están fuertes; yo no he tenido problemas con ellos ni con nadie. Yo intento no molestar a nadie, pero estas cosas suceden más de lo que nos gustaría. He oído que en algunos centros hay grupos, argelinos o magrebis, muy violentos; creo que son más racistas los que vienen de fuera que nosotros y nos dicen como tenemos que ordenar nuestra vida.” (Historia 1)

“Lo importante es respetar a la gente; he hecho amigos y si tengo que invitarles a una cerveza lo hago, pero siempre hay alguno que intenta aprovecharse de ti. A fin de cuentas solo te puedes fiar de ti mismo, en la calle no puedes fiarte ni de tu sombra. Y sabes quiénes son; conocí a uno que le dije que como me hiciera con un arma... pero no hay que llegar a eso. Siempre hay gente con la que no te tratas, hay muchos grupitos y cada grupito a lo suyo, y luego hay gente que está a su aire. Pero hay grupos muy chungos, no tengo nada contra los marroquíes pero son muy chungos. Hay gente marroquí que sabe perfectamente castellano pero no te lo quieren hablar para que no te enteres. En cambio, con otras personas de otras nacionalidades no hay ningún problema. Cuando estaba en el centro de noche me llevaba muy bien con gente rusa o argelina, y es gente que busca trabajo.” (Historia 4)

“En el centro de noche se estaba bien, pero algunas personas que iban a dormir venían borrachas y pegaban a los guardias. Yo tengo la suerte de que a mí nunca me hicieron nada. Dentro del centro no se podía consumir, pero había personas que se buscaban la vida para hacerlo y siempre pillaban alguno en los baños consumiendo, pinchándose; entonces les echaban y era cuando armaban la bronca. Algunos eran extranjeros que esnifaban pegamento y se pegaban con los guardias. Cada uno tiene su círculo de amigos, los toxicómanos con los toxicómanos, los alcohólicos con los alcohólicos. He estado sola porque en la calle no hay amigos.” (Historia 5)

“En estos recursos en los que he estado he vivido el racismo por parte de otros usuarios, he oído muchas veces eso de: no tenemos plaza porque se la dan a los moros. En los recursos, a veces, se producen situaciones violentas y yo me he visto en alguna de ellas, porque estaba borracho y me ponía nervioso, y normalmente se expulsa a las personas que causan problemas en los recursos. (Historia 7)

“Es cierto que en el albergue hay personas que crean problemas, que se pegan unas con otras, la verdad es que hay de todo, pero esas situaciones se viven en otros sitios también, es lo típico. Pero hay que decir que siempre son los mismos que se colocan y que no están tranquilos y algo les sienta mal y destapan su mal genio. A mí la verdad es que no me

afectan estas situaciones, me da igual. Cuando se producen estas situaciones violentas en los recursos se hace un parte y, dependiendo de la gravedad de lo ocurrido, pueden expulsarlos temporalmente o definitivamente o no expulsarlos, todo depende. Aunque normalmente les echan porque la violencia dentro de los recursos es una falta grave, si lo hacen fuera del recurso no pasa nada. Yo nunca me he metido en problemas de ese tipo, siempre han dicho que soy muy buena gente, no sólo mis amigos, también lo dicen las trabajadoras sociales que me conocen. Pero, en general, nos han tratado bien. Nunca hemos tenido problemas con nadie.” (Historia 2)

“Solemos prestarnos dinero entre los compañeros cuando a alguno no le llega.” (Historia 9)

La valoración de su situación y de los recursos que conocen permite a estas personas plantear una serie de **demandas** relacionadas con el respeto, la normativa de los centros, las prestaciones económicas y el acceso al empleo y la vivienda.

“Yo lo que pido es paciencia por parte de la autoridad pertinente y un poquito de sensibilidad hacia nosotros, porque no somos desechos ni excrementos para retirarnos de la circulación. Tenemos la oportunidad de demostrar que valemos para algo y sólo quiero que se nos proporcione esa oportunidad, y cada uno es bien capaz de demostrar lo que se proponga. Pero se necesita encontrar la motivación y el espacio, porque no tienes nada y estás tú solo contra todo, porque todo es tu enemigo. Además el hecho de carecer de vivienda empeora la situación; ¿cómo se puede sobrevivir sin cobrar nada, sin tener una llave que te abra la puerta, sin tener una nevera llena de víveres, sin tener una cama donde tumbarte, sin tener una ducha donde poder asearte?” (Historia 1)

“A mí me gustaría que los políticos se dieran cuenta que hay que arreglar la casa de uno antes que la ajena. Aquí viene gente de la zona y a los tres días se va a la calle, y viene otro de fuera, de donde sea, que dice que tiene la pierna mal y se queda un mes y luego les ves correr, porque les he visto, pero se quedan. Hay mucha picaresca en esto, y es gente que se tira meses sin buscar trabajo, y te mienten diciendo que lo están haciendo. Y la otra persona, que lo necesita, tres días y fuera. Tenía que haber otro sistema; si una persona no está bien, no se le puede echar a la calle, eso es un asesinato. Pero la gente que está más sana que un roble, esa es la que debería ir a la calle. Hay que cortar el pastel de otra forma. Tengo un compañero que lleva 14 años aquí, y ahora está en el albergue en media estancia y no ha trabajado nunca, dice que todavía está preparando los papeles. En el otro centro de noche tenía un compañero marroquí que decía que nunca había trabajado en su país y que aquí no lo iba a hacer nunca.” (Historia 4)

“En estos momentos echo en falta una vivienda, como todo el mundo, un piso es el 90% de todo, para poder dejar mis cosas, tener tranquilidad y para todo.” (Historia 3)

“Ahora lo que necesito es un trabajo y solucionar todos los papeleos para poder vivir tranquilo, también necesito una mujer porque eso ayuda a estar más controlado. Cuando tienes una mujer y una familia que mantener tienes que cumplir más las normas, encontrar trabajo y, además, haces menos el golfo. En estos momentos lo que necesito es la ayuda económica de Diputación y algo con lo que ocupar el tiempo, porque con tanto tiempo libre y con esta desesperación es fácil que vuelva a beber y eso me tiene un poco agobiado.” (Historia 7)

“No busco nada especial, lo único que yo quiero es lo que quiere todo el mundo: trabajar; tener un amor; una casa y vivir. El sitio en el que encuentres todo esto es donde tienes que quedarte”. (Historia 9)

“Si tuviera a los políticos enfrente me gustaría decirles que me parece mal que ya no vayan a dar ayudas económicas para alquilar habitaciones compartidas (dice que se lo ha comentado la trabajadora social). Hay muchas pensiones que son dobles y además te sale más barato y tienes más posibilidades, hay más lugares para elegir. Es una norma que no me gusta, me parece una tontería, y a mí, si son amigos, no me importa compartir habitación. Por lo demás lo veo todo bien, lo único que te obliguen a hacer cursos o talleres cuando no quieres hacerlos, esto es lo único que me fastidia, porque me gusta la vida tranquila y me gusta decidir lo que quiero hacer.” (Historia 2)

7.3. EL FUTURO: LA ESPERANZA Y LA DESESPERANZA

A pesar de las difíciles situaciones vividas, de las “entradas y salidas” al mundo de la exclusión, a las dificultades personales y sociales encontradas en los procesos de incorporación social, hay personas que quieren resolver sus limitaciones actuales y encarar el **futuro** a corto plazo desde un punto de vista **esperanzador**, aunque con diferentes grados de intensidad, dependiendo de cada situación.

“Tengo una condena pendiente, de 8 meses, y la estoy cumpliendo con acciones a la comunidad, y lo voy a seguir cumpliendo una vez que termine porque me agrada lo que estoy haciendo. Me siento muy realizado como persona e intento amoldarme a la sociedad, porque en el otro lado lo que haces es que el mundo se amolde a ti. Desde que estoy en media estancia me he marcado una serie de objetivos y todos los días cumplo alguno de esos objetivos. Estoy con la moral bastante alta; estoy tranquilo y nada estresado, si no los nervios ya me hubiesen traicionado. Pero estoy motivado; todos los objetivos que me he marcado son para que no me defraude una vez más. Si voy cumpliendo esos objetivos depende al 50% de mí y el otro 50% del mundo, de las trabas que me vayan poniendo, que en vez de allanarme el paso me lo dificulten. He estado tropezando con barreras toda mi vida, pero que me faciliten la labor un poquito porque bastante cuesta arriba lo tengo a diario. Ahora pongo de mi parte, y pedir “sopitas” aquí es duro para una persona que se ha formado en la calle.” (Historia 1)

“Hasta hace poco no había pedido nunca ayuda; estaba enfadada con todo el mundo porque cuando murió mi chico me denegaron todas las ayudas que solicité y eso que yo tenía una niña pequeña. Pero la directora me convenció de que las necesitaba y ahora estoy arreglando papeles (con su actual pareja) para poder cobrar algo. Acudimos juntos a un centro de día donde estoy en un curso de electricidad y por las mañanas acudo a otro curso de informática. La verdad es que lo llevo bastante bien porque desde hace seis meses estoy fuera de la droga. Lo de no consumir lo llevo bien porque ni siquiera me acuerdo de ello, pero hace un par de meses empecé con una depresión por la presión que supone todo el tema de hacer el papeleo, arreglar la situación legal de mi novio y todo esto: no podía más. Mi novio está ahora aprendiendo fontanería para poder trabajar después, porque nuestra intención es salir de aquí y alquilar un piso. La verdad es que en el albergue nos están ayudando mucho.” (Historia 5)

“Ahora mismo, el tema que más me preocupa es el juicio que tengo para poder ver a mi hija pequeña, si lo consigo será toda una proeza. Como he estado en la calle y he cortado el tratamiento dos veces piensan que me puede volver a pasar. Y me gustaría un trabajo estable. He mandado un montón de currículums pero el trabajo está muy parado. La trabajadora social me dice que quizás no esté preparada para trabajar, pero tengo que hacerlo para saber si estoy preparada y me ayudaría a ahorrar para meterme en un piso, ¿no?, porque yo lo que quiero realmente es acceder a una vivienda.” (Historia 6)

“Dentro de dos meses voy a ir a una pensión a vivir; ya tengo echada la solicitud, solo falta que me examine el psiquiatra y la forense y después cobraré la prestación por la esquizofrenia.” (Historia 2)

Para otras personas, el futuro cercano se tiñe de **desesperanza** y de sensación de fracaso, lo que genera sentimientos de rabia, frustración, de tirar la toalla.

“De momento, ahora lo que quiero es descansar y recuperarme un poco, porque ya no puedo más, estoy muy cansado, voy a empezar a ir a un taller para tener el tiempo un poco ocupado y deambular menos por las calles, así no me meto en problemas. Pero no espero milagros de esta historia, yo sé que estoy acabado y que no tengo muchas posibilidades.” (Historia 3)

También hay personas para quienes la mirada al futuro cercano, valorando su pasado, suponen una combinación de ambos sentimientos.

“A pesar de todo lo que he pasado, yo creo que volvería a venir, y me voy a quedar a buscar un trabajo, para mandar dinero a mi familia; pero no les diría a mis hermanos que se vinieran. La gente que vive en mi país no conoce la palabra racista y no se imaginan que en España haya personas racistas, porque cuando un extranjero va allí se le recibe muy bien. Por eso no quiero que vengan, porque no saben que se van a encontrar aquí esa situación.” (Historia 9)

En la visión de ese futuro resulta clave el nivel de **apoyo social y familiar** con que cada persona cuenta, la existencia o no de lazos familiares o la posibilidad de retomar relaciones perdidas por el estilo de vida que han llevado estas personas. Es importante para ellas tener un motivo por el que mantenerse en el proceso de cambio y culminarlo con éxito.

“Ahora estoy retomando el contacto con mi familia. Estoy con ellos y me reciben cuando voy a visitarles. Hoy estoy invitado a comer en casa de mi madre y mis hermanos e intento ser un hijo y un hermano modelo, me aseo todos los días e intento cambiarme de ropa a menudo aunque no tenga mucha, pero intento dar una imagen de persona normal. Me gusta mirarme al espejo y ver que estoy rellenando de carne mi cuerpo flacucho y me voy sintiendo cada día más a gusto conmigo mismo. En mi recorrido, nunca he perdido completamente la relación con la familia aunque sí hemos estado bastante distanciados. Ellos (hijos y nietos) me han motivado para que haga algo por mí. Desde que estoy aquí he engordado seis kilos y cada día me estoy encontrando mejor.” (Historia 1)

“Pero este año me encontraba yo con más fuerzas, y le escribí una carta al crío (a su hijo) por su cumpleaños, y le puse el teléfono móvil, y no pensaba que me iban a llamar, pero lo hicieron, (lo relata como sorprendida). Y eso me ha hecho mucha ilusión.” (Historia 6)

“Mi familia es muy importante para mí, mi madre es muy importante, porque sabe cómo me encuentro cada vez que hablo con ella, me conoce porque es una madre. Y ella sabe que si yo estoy bien, ella está bien. A una madre hay que besarla en los pies. Las únicas personas que me importan son mi madre y mis hermanos.” (Historia 9)

Y, por marcarnos una fecha a medio plazo, ¿cómo se ven estas personas **dentro de cinco años**? Las respuestas, como sus vidas, son también variadas y se sitúan entre el pesimismo total y el optimismo esperanzador: hay quienes interpretan su vida como

un cúmulo de fracasos y han optado por “tirar la toalla” porque reconocen sus propias limitaciones para el cambio, quienes confían en Dios, los que no tienen ningún apego afectivo, quienes no vislumbran cambios y quienes se imaginan con un trabajo, una vivienda y una pareja.

“De aquí a 5 años espero estar muerto, porque no puedo seguir así mucho tiempo más y está claro que ésta es la vida que me ha tocado vivir. Así que no merece la pena martirizarse por lo que pudo haber sido y nunca fue, es como esa canción de “Sex Pistol”: “No Future”. Esa es mi vida, así que espero que este martirio acabe pronto, sólo espero no morir en la calle.” (Historia 3)

“Cuando pienso en mi futuro, dentro de cinco años, no sé dónde me va a llevar la vida, si me va a ir peor o mejor, lo único que sé es estos últimos años de mi vida ya los he pasado fatal, he perdido salud y de todo. Ahora, mirando al futuro espero la suerte de la vida y confío en Dios que ha estado siempre conmigo y que me ha ayudado.” (Historia 9)

“Dentro de cinco años me veo igual, con más edad pero con la misma vida. Me da igual.” (Historia 2)

“Dentro de cinco años, me veo como ahora, tranquilo. No quiero retroceder y pensar que van a salir las cosas mal, no puedo pensar “tengo casi 62 años ¿a dónde voy? No puedo pensar porque ¿qué hago?, ¿me meto un tiro? Entonces bajo la persiana y miro para otra parte; eso ya ha pasado, ha sido una etapa negra de mi vida. Pero estoy tranquilo y por lo menos, viendo lo que tengo alrededor, me consuelo de que sólo tengo el vicio del tabaco, porque hay gente aquí que está muy mal.” (Historia 4)

“Dentro de cinco años, me imagino así pero mucho mejor. Me imagino una vida aquí, para trabajar, si Dios quiere y nos quedamos, y tener una vida mejor con los niños.” (Historia 8)

“Dentro de cinco años, si sigo como estoy ahora, me veo con un pequeño negocio y viviendo cerca de mi familia, no con ellos. Necesito mi espacio porque no quiero ser una carga para nadie ni tampoco quiero ocuparme de nadie. Y me veo muy bien, muy claro.” (Historia 1)

“Dentro de cinco años me veo viviendo con mi pareja y tener todo esto que he vivido como una experiencia que no se te olvida, porque siempre estarás pensando en donde has estado, y es importante que no se te olvide para no volver a ello, y si puedo ayudar a personas para decirles que yo he estado así y que se puede salir daré sentido a esta experiencia. Tengo ganas de salir de aquí (se refiere al módulo de media estancia del albergue) porque mi sueño es tener mi piso y hacer vida normal, pero tengo paciencia, porque 12 años de drogadicta te hacen ser paciente. Hay personas tóxicómanas que me ven y me preguntan cómo lo hemos hecho, porque ellos no se lo creen, y dicen que no podrían lograrlo, pero yo les digo que sí, que deben buscar ayuda en un profesional. A mí me han ayudado mucho en el centro de día donde acudo y me comentan que hemos tenido mucha fuerza de voluntad para salir.” (Historia 5)

“Dentro de cinco años me veo con la niña, en un piso y con una pareja maja. No me gusta la soledad, aunque antes la buscaba, pero ahora sé que yo no valgo para estar sola. Lo de la pareja es lo que más miedo me da porque siempre pienso “me va a salir igual que los otros”. Ya no me fio, pero al principio me echaba yo la culpa de que las relaciones me salieran mal.” (Historia 6)

“De aquí a 5 años me veo con una mujer; en un piso que sea mío y con un trabajo que me permita mantener a mi familia (en su país de origen) y a mi mujer aquí. A pesar de que todo esto es muy complicado, yo no pierdo la esperanza y creo que puedo conseguirlo si encuentro a mi “princesa.” (Historia 7)

7.4. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES IDEAS

1. Los perfiles de las personas sin hogar entrevistadas son variados y responden a diferentes características: transeúnte tradicional, persona con enfermedad mental, persona con discapacidad, persona de edad avanzada, persona en proceso de incorporación social, mujer, persona inmigrante, familia y joven.
2. Los pasados de estas personas también son diferentes y son variadas las causas que explican su entrada en la exclusión:
 - Aquellas personas que provienen de la exclusión o de situaciones con importantes carencias afectivas, familiares, económicas, podríamos decir que son “carne de cañón” y repiten en su vida pautas similares a las vividas en su familia de origen.
 - Quienes tras una vida “normalizada”, han sufrido un suceso traumático. La manera de afrontarlo y las circunstancias del entorno han llevado a la persona a la exclusión; por ejemplo, una separación o la manifestación de una enfermedad mental.
 - Quienes habiendo tenido también una vida normalizada han ido acumulando factores de exclusión, por ejemplo, consumos de drogas o abandonos reiterados del hogar.
 - Quienes han llegado de otros países en busca de una vida mejor y la necesidad inmediata de cobijo les lleva a utilizar los recursos de alojamiento para personas sin hogar. Es una necesidad puntual, sin otras necesidades, sin más factores excluyentes.
3. Cada persona afronta la situación del “sinhogarismo” de diferente manera, dependiendo de sus propias habilidades y del momento en que se encuentre. Hay historias de fracasos acumulados y otras de éxitos:
 - Personas que tras reiterados fracasos reconocen sus propias debilidades y dificultades para el cambio y continúan en consumos activos porque no quieren o no pueden cambiar su estilo de vida.
 - Personas que, a pesar de sus anteriores fracasos, consideran su futuro con optimismo y están manteniéndose de manera exitosa en su proceso de incorporación.
 - Personas que ha superado todas las etapas del proceso con éxito y están a punto de alcanzar la vida autónoma.
 - Personas que lo único que necesitan es lograr su inserción laboral y que no presentan otras necesidades ni factores excluyentes añadidos.
 - Personas con un total desapego afectivo, que ven la vida con total indiferencia.
 - Personas resignadas a su suerte pero con confianza en un futuro mejor.

4. La exclusión no es una cuestión estática, muchas de estas personas han vivido “entradas y salidas” de la misma, con combinación de etapas de diferente intensidad. Son personas que, dependiendo de las circunstancias materiales y personales, abandonan sus consumos o vuelven a ellos, utilizan recursos de alojamiento o disponen de una vivienda, se encuentran solos o viven en familia.
5. En la consecución del cambio hay una serie de condiciones que lo favorecen:
 - por parte de la persona, importancia de tener “el momento” y un motor de cambio: familia, hijos, pareja;
 - por parte del entorno, sobre todo si hay consumos activos, salir del mismo para evitar recaídas;
 - por parte del recurso: profesionales de referencia con los que se ha creado un vínculo.
6. Se observa que cuanto mayor es el nivel alcanzado en el proceso de incorporación, mayor es la motivación para seguir adelante.
7. Sin embargo, sobre todo en recursos de baja exigencia y entre quienes no se encuentran en un proceso de incorporación social, los sentimientos son de desesperanza por fracasos reiterados o, incluso, se evidencian actitudes de pasotismo en el sentido de vivir sin apego a la vida ni a las personas.
8. La utilización de recursos es variada, pero muchas de estas personas han pasado por una gran parte de ellos y por diferentes entidades. Su valoración global es positiva, de manera especial en lo referente a la atención recibida por parte de las y los profesionales.
9. Las posibilidades de mejora de los recursos y servicios se centran en las normas y el funcionamiento de los mismos: horarios, problemas de convivencia y hacinamiento, seguridad interna y comida. La rigidez hace que en ocasiones las personas abandonen los recursos y se deslice del itinerario que estaba siguiendo.
10. Las actividades propuestas no siempre responden a sus intereses y en ocasiones acudir a ellas está motivado únicamente por la posibilidad de poder permanecer en el centro durante el día. A veces se sienten obligados a acudir y su sensación es de “pérdida de tiempo”.
11. La vida en la calle y en los recursos provocan una sensación generalizada de desconfianza hacia el resto de las personas.
12. Dentro de las personas sin hogar también existen sus propios rechazos, especialmente por parte de las personas autóctonas hacia los marroquíes jóvenes por ciertas actitudes violentas.
13. Pero también se generan solidaridades, sobre todo entre grupos de iguales: toxicómanos, alcohólicos o inmigrantes, entre otros. Estas asociaciones de iguales suelen estar motivadas también por la seguridad que ofrece el grupo para vivir y moverse en la calle.

14. Las mujeres tienen dificultades añadidas por razón de género: hay pocos recursos específicos para ellas y son más vulnerables por el mayor peligro a sufrir agresiones por parte de los hombres, tanto en la calle como en algunos recursos.
15. La respuesta social combina actitudes solidarias e inclusivas con rechazos que van desde miradas despectivas a agresiones físicas.
16. El futuro se mira desde diferentes perspectivas que van desde el pesimismo total y el deseo de morir al convencimiento de una vida mejor, pasando por una total indiferencia hacia el mismo.

RECOMENDACIONES

8. RECOMENDACIONES

EN CUANTO A LA REGULACIÓN, PLANIFICACIÓN, LIDERAZGO Y COORDINACIÓN

1. CLARIFICACIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL Y DE LAS FUNCIONES QUE DEBEN DESARROLLAR LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES

La normativa actual que determina las funciones que deben desarrollar las distintas administraciones permite lecturas distintas con relación a la administración competente en la atención a las personas sin hogar. Hasta el momento se interviene tanto por criterios generalistas -desde los servicios sociales de los ayuntamientos que atienden las necesidades de protección de la población- como por servicios especializados (diputaciones) -infancia, mayores dependientes, personas en riesgo de exclusión o en situación de vulnerabilidad, como las personas sin hogar- lo que da lugar, en ocasiones, a una duplicidad de atenciones. Además, a pesar de que todos los municipios con más de 20.000 habitantes tienen competencia en alojamiento de urgencia, las capitales prácticamente son los únicos municipios que han desarrollado alojamientos de urgencia al estilo de los albergues.

A pesar del esfuerzo realizado, que se concretó en el Decreto 155/2001 de determinación de funciones, se hace necesario clarificar más el contenido de la competencia que tienen los ayuntamientos y las diputaciones en alojamientos de urgencia y en la intervención con personas sin hogar. Es decir faltaría definir el contenido de “acogimiento de urgencia” y el de “procesos de incorporación social” así como los recursos que son necesarios en para hacer frente a cada una de estas competencias.

La normativa prevé la concertación de plazas en pensiones u hostales, en los municipios con más de 20.000 habitantes, ante problemas urgentes de vivienda. Pero con relación a las dificultades de las personas en riesgo de exclusión extrema son necesarios otro tipo de recursos que atiendan de una manera integral a estas personas.

Las personas sin hogar se concentran en las capitales porque es donde encuentran alojamientos de urgencia. Cuando esas personas proceden de otras localidades, su ingreso en centros alejados de su medio habitual implica una separación de su entorno más inmediato. Esta separación agrava su situación porque quedan totalmente desvin-

culados de los ejes básicos de integración social: la esfera productiva, su relación con el mercado y las redes sociales y comunitarias. Es necesarios aumentar los servicios de urgencias sociales que no se concentren en las capitales sino que haya más lugares que hagan frente a las necesidades de alojamiento de urgencia. La vinculación territorial es básica para iniciar procesos de incorporación social.

La normativa exige que se prevea la existencia de alojamientos de urgencia en los municipios con más de 20.000 habitantes, sin concretar la modalidad del alojamiento. Las respuestas que se han dado, por ejemplo, la concertación de plazas en pensiones, no cubren las necesidades específicas de las personas sin hogar, aunque es una respuesta válida para los casos en los que se necesita únicamente un alojamiento con urgencia. Las personas sin hogar en muchas ocasiones requieren espacios en donde haya, además, una intervención social. Estos lugares deben estar distribuidos territorialmente en atención a la población, para evitar la concentración en las capitales, y se deben establecer fórmulas de colaboración económica entre ayuntamientos limítrofes que permita un reparto adecuado de las cargas.

La normativa tampoco define cuándo una persona se encuentra en situación de exclusión grave. Falta de definir criterios para determinar la competencia en la atención de personas que acumulan múltiples y variadas necesidades (¿una mujer toxicómana y prostituta que se encuentra sin hogar debe ser atendida por encontrarse en una situación de urgencia, por tratarse de una mujer, por encontrarse en un proceso de desintoxicación?). En función de la necesidad que se defina como prioritaria la competencia será de una u otra Administración. Esta falta de definición puede favorecer la no asunción de responsabilidades por parte de las administraciones competentes o que haya personas que no tengan atención o que sean atendidas en un recurso que no es el adecuado para su problemática.

En definitiva, se trataría de clarificar las responsabilidades y obligaciones que tienen las administraciones competentes -diputaciones y ayuntamientos- de atención a estas personas; esto es, en qué se materializa cada competencia, cuando es necesario iniciar un proceso de intervención social específico para personas sin hogar y qué necesidades deben ser atendidas con prioridad.

2. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR

Existe una gran diversidad de criterios en la atención a las personas sin hogar, por ejemplo, respecto a los periodos de estancia en los recursos o los niveles de exigencia. Así, en el caso de los dispositivos gestionados por la iniciativa social, cada entidad es autónoma en la gestión del recurso, en la determinación de los servicios a prestar, en el establecimiento de normas, los criterios de acceso o el funcionamiento interno. Todo ello se realiza en función de sus modelos de intervención o del modelo de la administración territorial o de las costumbres o usos sociales de la zona. Según cuál haya sido el modelo se han desarrollado unos recursos más que otros. Así, la cobertura de los centros de incorporación social (CIS) es diferente dependiendo del territorio histórico, desarrollándose por ejemplo en un territorio más recursos de baja exigencia que de alta o media exigencia o al revés.

La aplicación de un modelo de atención suficientemente consensuado por todos los agentes que intervienen en la atención a las personas sin hogar favorecerá la intervención y la puesta en marcha de nuevos recursos. Este modelo debe garantizar la cobertura de necesidades básicas, favorecer la reducción de riesgos y de daños y también combinar medidas económicas y sociales de protección e intervención, evitando un exceso de cargas burocráticas.

La diversidad existente, junto a la falta de clarificación sobre el reparto competencial a la que antes nos hemos referido da lugar a que cuestiones como las siguientes queden a la libre interpretación de las instituciones y de las entidades privadas: ¿qué administración (Diputación, Ayuntamiento, Departamento de Sanidad...) atiende a una persona sin hogar con diversas necesidades sanitarias, sociales...?, ¿cuáles son las necesidades básicas a cubrir?, ¿quién las debe cubrir?, ¿dónde comienza un proceso de incorporación social?, ¿cuánto tiempo dura?, ¿cuáles son los recursos necesarios para una incorporación social?, etc.

3. DESARROLLO DE NORMATIVA COMÚN ACERCA DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON PERSONAS SIN HOGAR EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES, INFRAESTRUCTURAS SOCIALES Y ORDENANZAS DE CONVIVENCIA

Las políticas sociales comparten las características de los derechos sociales en cuanto a su ambigüedad y falta de delimitación de los compromisos. También con relación a su distinto nivel de exigibilidad. Se hace necesario, por tanto, una normativa que sirva para concretar esta ambigüedad. Por otro lado es importante garantizar la intervención social en las ordenanzas de convivencia.

3.1. DESARROLLO DE NORMATIVA COMÚN EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales han ido adquiriendo un desarrollo cada vez más importante en los últimos años, lo que ha implicado que haya habido un aumento de agentes públicos y privados, con criterios, concepciones y niveles de cobertura diferentes.

Las problemáticas sociales se modifican: cambios en la estructura familiar, envejecimiento de la población, incremento de personas de distintos orígenes y procedencias culturales... La consolidación de los servicios sociales es la garantía para seguir respondiendo a situaciones que ponen en peligro la cohesión, la igualdad y la integración.

Los servicios sociales de base de los ayuntamientos se configuran como la red primaria de atención del sistema de servicios sociales. Tienen un peso muy importante porque a través de ellos se tramitan las ayudas económicas y se establecen los convenios de inserción, que son los dispositivos básicos para la lucha contra la exclusión. Además, los servicios sociales de base tienen cada vez una mayor demanda de intervención comunitaria y protección social.

El desarrollo que han tenido en los últimos años ha sido desigual según los municipios por lo que, en estos momentos, existe una gran disparidad en cuanto a la atención y a los equipamientos, servicios o profesionales disponibles.

En el informe extraordinario de esta institución sobre la situación de los servicios sociales de base en la CAPV, presentado al Parlamento en diciembre de 1999, se hicieron recomendaciones que ahora reiteramos en cuanto a la elaboración de una normativa específica para estos servicios, la necesidad de criterios comunes para evitar desigualdades en la atención, la necesidad de concretar objetivos y funciones de los servicios sociales, de los equipos y de las y los trabajadores, la reorientación de las formas de trabajo para que no se limitaran a la administración y gestión de recursos y pudieran dedicarse en mayor medida a un trabajo social, la importancia del trabajo comunitario, etc.

Hoy en día todavía está pendiente de desarrollar esta normativa que afecta a la definitiva consolidación y eficacia de los servicios sociales. Es urgente que se defina el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales, que se elabore un catálogo de prestaciones básicas y se concrete su contenido, estableciendo los recursos indispensables para la implantación del mapa de los servicios sociales en la CAPV, así como la red de equipamientos sociales y de profesionales que hagan efectivo el ejercicio de este derecho para toda la ciudadanía, independientemente de cuál sea el lugar en el que se viva. Habría que avanzar en la definición de los equipos mínimos municipales, concretando las tareas adscritas a los diferentes perfiles profesionales involucrados.

En general existen diferencias tanto territoriales como municipales en el desarrollo de los servicios sociales, que pueden dar lugar a desigualdades en la atención a las personas usuarias. Estas diferencias son debidas a que se mantienen criterios distintos o porque los ayuntamientos destinan más o menos recursos a los servicios sociales. Esto da lugar a una desigualdad en los servicios, según el territorio, que no es positiva. Se trataría, por tanto, de establecer criterios comunes y de consensuar fórmulas de financiación que permitan la solidaridad entre ayuntamientos y una cobertura similar.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco es el competente para la elaboración de esta normativa. Es deseable que en el plazo más breve pueda haber una normativa que regule esta materia, que es clave para la mejora de la atención a este colectivo.

3.2. DESARROLLO DE NORMATIVA COMÚN EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS SOCIALES

Como ya se ha dicho, este sector se caracteriza por una falta de delimitación y regulación, por lo que no existen criterios comunes ni para la intervención social, ni para los dispositivos o recursos existentes. En consecuencia, las siguientes preguntas no tienen respuesta o bien las que tienen son múltiples: ¿qué es un centro de día para personas sin hogar?, ¿qué características de infraestructura y de organización interna debe cumplir? o ¿cuántos metros cuadrados deben tener por plaza?, ¿debe estar adaptado para prever la utilización por personas usuarias con discapacidad?...

Está pendiente el desarrollo del Decreto 40/1998 de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que en su artículo 4 establece que los servicios y centros de servicios sociales deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente para cada tipo de servicio o centro. Existen algunos intentos que tratan

de colmar esta laguna y avanzar, mediante el consenso, en su delimitación (como el que se ha hecho por el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia junto a las entidades sociales de iniciativa privada dentro del proceso de definición de servicios de responsabilidad foral en el ámbito de la inserción social).

En definitiva, el sector se caracteriza por una multiplicidad de agentes y variedad de recursos. Es necesario avanzar en definir los servicios (residenciales, de incorporación social no residenciales...), las modalidades de atención o de utilización de los centros (según la intensidad del apoyo o el nivel de exigencia), el número de plazas, los equipamientos, criterios de edificación, condiciones ambientales, localización... y elaborar la normativa que regule de manera adecuada los requisitos para cada tipo de servicio o centro. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco también es el competente para la elaboración de esta normativa.

3.3. GARANTIZAR LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local ha supuesto la regulación, por parte de las entidades locales, de la normativa relativa a la defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y relacionadas con el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, así como el establecimiento de un régimen sancionatorio. Algunos ayuntamientos, como el de Donostia-San Sebastián, han aprobado ordenanzas sobre convivencia que prevén actuaciones por parte del ayuntamiento con relación a las personas sin hogar.

Estas ordenanzas afectan al uso del espacio público. Las personas sin hogar viven en el espacio público, no disponen de espacio privado para vivir. Por ello, las ordenanzas deben tener en cuenta esta realidad y garantizar una atención social adecuada a sus necesidades y la derivación a otros recursos, sobre todo en casos de urgencia social.

4. ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Las políticas sociales satisfacen derechos sociales que contemplan, principalmente, obligaciones que requieren de un presupuesto. La consolidación de los recursos que se destinan al gasto social y el aumento de la conciencia social sobre su obligatoriedad deben ir unidos al establecimiento de sistemas de control sobre su cumplimiento, en los que esté garantizada la participación social. También, los convenios con las entidades privadas deben incorporar los compromisos de una manera detallada y sistemas de control adecuados.

Estos sistemas de control deben contemplar un seguimiento del gasto y una evaluación de los programas que cubren. Se trataría de incorporar criterios de calidad a la gestión de los servicios sociales. En este sentido, la planificación de actuaciones o un sistema de indicadores de evaluación son algunos de los instrumentos que pueden servir para mejorar la gestión.

En cuanto a la planificación de medidas sobre derechos sociales, como el derecho a la vivienda, la sanidad, o la educación, es importante que se identifiquen aquellas medidas que en estos ámbitos se dirigen a la lucha contra la exclusión social, (especificar presupuesto, órganos competentes e indicadores de evaluación).

La evaluación, por su parte, debe comprender un sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento y valoración periódica de los objetivos establecidos y también que prevea la participación de los agentes sociales.

Se trataría de poder valorar el esfuerzo que se ha realizado en la lucha contra la exclusión y evaluar su eficacia con el fin de poder adaptar las medidas a las necesidades. Para ello, sería conveniente que se utilizaran criterios comunes entre las distintas administraciones, tanto de España como del resto de los Estados Miembros, para permitir la comparación con otras iniciativas, como propone la Unión Europea.

5. PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL DE URGENCIA

El informe muestra que en la mayoría de los municipios no existen protocolos de actuación con estas personas, lo que dificulta la atención. No hay pautas de actuación ante la detección de una persona pernoctando en el municipio, ni coordinación entre los ayuntamientos limítrofes, ni tan siquiera un teléfono de urgencia en la mayoría de los municipios. Por tanto en muchos municipios depende del horario de los servicios sociales de base. La ausencia de un protocolo de actuación de urgencia para personas sin hogar, de recursos específicos para estas personas o de un servicio de urgencias sociales hace que se les derive a Bilbao, Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián, según en dónde se localice a la persona.

Por otro lado existen entidades de iniciativa privada que atienden estas necesidades en algunos municipios.

Las personas sin hogar hacen uso del espacio público. Debido a su situación o al clima invernal, puede que requieran de asistencia sanitaria o social urgente. La existencia de protocolos de actuación permitiría conocer a la policía local o a otros funcionarios la manera de actuar o a dónde derivar a las personas que detectan en el municipio que precisa de asistencia urgente. Habría que aprovechar su presencia en la calle para la detección de esas personas en las noches con climatología adversa, con bajas temperaturas, lluvia, etc. o con problemas de salud mental, drogodependientes... Existen fórmulas que no tienen un coste muy elevado, como puede ser, tener un teléfono con una trabajadora social de guardia que permita la derivación al recurso más adecuado o la concertación de plazas en pensiones o hostales para situaciones urgentes, fórmulas que en algunos pocos municipios ya existen.

Sería, por tanto, necesario elaborar protocolos de actuación que impliquen a las distintas áreas o servicios del ayuntamiento (planificación urbanística, obras, limpieza y alumbrado, desinfección, duchas públicas, etc.) que están trabajando en la calle y, fundamentalmente, a los servicios sociales y a la policía local y que se coordine con los ayuntamientos limítrofes, con las entidades privadas que trabajan con este colectivo

y con otras instituciones, como son el Departamento de Interior (Ertzaintza) y el Departamento de Salud (Osakidetza), para que haya un conocimiento compartido sobre la manera de actuar cuando se detecta en el municipio a una persona sin hogar que requiere atención social urgente.

6. NECESIDAD DE PLANIFICACIÓN DEL SECTOR: LIDERAZGO POLÍTICO EN LA CREACIÓN Y DEFENSA DE RECURSOS CONTESTADOS SOCIALMENTE

El sector de servicios sociales se caracteriza por una gran diversidad de recursos y agentes. En ocasiones la apertura de nuevos recursos y su ubicación ha provocado rechazo social, lo que ha hecho que sea un elemento a considerar, e incluso determinante, en la decisión sobre la apertura de un nuevo recurso.

La institución del Ararteko ha tenido que intervenir en relación con la creación de servicios, o con la puesta en marcha de programas dirigidos específicamente a determinados colectivos de nuestra sociedad en situaciones de especial vulnerabilidad como es el de las personas sin hogar. Debido a ello, esta institución elaboró una recomendación de carácter general *“El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad”* (Informe 2001). En ella se planteaba la importancia de una planificación pública para defender, ante la representación vecinal de una zona concreta, la necesidad de que un determinado recurso se sitúe en dicha zona, al igual que otros similares se sitúan -o se situarán, de acuerdo con la planificación- en otras zonas. En definitiva, se trataría de realizar una planificación “solidaria” para la ubicación de este tipo de dispositivos, promoviendo la creación de recursos de pequeñas dimensiones que se encuentren repartidos por toda la ciudad y por todos los municipios de la CAPV. Para ello, hay que tener en cuenta la capacidad de la comunidad para absorber este tipo de dispositivos, evitando su concentración en determinadas zonas.

En la mencionada recomendación de carácter general, la institución del Ararteko consideraba que las administraciones competentes deben adoptar, en todos los casos, una posición activa y de liderazgo que busque los siguientes objetivos:

- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a poblaciones en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.
- Favorecer y promover la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, al tiempo que posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones,...) como del vecindario directamente afectado, en todas las fases del proyecto (diseño, puesta en marcha, seguimiento...).

- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad... de programas y/o de profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad o se realiza mediante la iniciativa social; las garantías deben alcanzar tanto a las personas usuarias del servicio como a los vecinos y vecinas del lugar.
- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.
- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas.

En definitiva, además de la planificación, el liderazgo institucional debe buscar los siguientes objetivos: la sensibilización social, la participación ciudadana, la coordinación entre administraciones, el apoyo a las iniciativas sociales solidarias, la colaboración con los agentes sociales más comprometidos en la defensa de las personas excluidas y la garantía del correcto funcionamiento de los servicios. Sobre estas cuestiones también se insiste en otras recomendaciones del presente informe.

En materia de servicios sociales, la iniciativa pública debe ser la que ejerza el liderazgo, por ser quien gestiona los dispositivos principales de lucha contra la exclusión, (la renta básica, las ayudas de emergencia social y los convenios de inserción) y quien financia, en gran medida, los programas de las entidades privadas sin ánimo de lucro.

El elevado número de entidades de iniciativa privada tiene su apoyo normativo en la Ley de Servicios Sociales, al contemplar aspectos como “el fomento del voluntariado social y de las entidades sin ánimo de lucro”, así como, “la posibilidad, mediante regulación de su intervención, de participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales”. También contempla las competencias otorgadas a los ayuntamientos en materia de servicios sociales, independientemente de su tamaño de población, “atendiendo a criterios de descentralización, flexibilidad y proximidad a la ciudadanía”. Su papel es, por tanto, esencial. No obstante, la responsabilidad pública en cuanto a la satisfacción de las necesidades de protección social, es de la administración, que debe ejercer un liderazgo claro para la ordenación del sector.

7. MEJORAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES Y ENTRE ÉSTAS Y LAS ENTIDADES PRIVADAS, ASÍ COMO GARANTIZAR UNA COBERTURA SIMILAR DE ATENCIÓN

La coordinación entre las distintas administraciones y las entidades privadas que atienden las necesidades de las personas sin hogar es fundamental para lograr una atención integral y evitar déficits y duplicidades. La diversidad de administraciones competentes da lugar, como hemos señalado, a diferentes modelos de intervención y, lo que es peor, a niveles de cobertura muy diferentes según el lugar.

La lucha contra la exclusión social se ha convertido en uno de los objetivos de la Unión Europea. Los Estados Miembros participan mediante la presentación de estrategias de actuación. Aunque está prevista la participación de las comunidades autónomas -a través de la “Comisión especial para el seguimiento y evaluación de los planes nacionales de acción para la inclusión social”, constituida en el seno de la “Conferencia sectorial de asuntos sociales”- su participación es escasa, a pesar de que, paradójicamente, son las comunidades autónomas las que están desarrollando prioritariamente actuaciones para la lucha contra la exclusión. Es necesario, por tanto, mejorar la coordinación para favorecer el intercambio de información y posibilitar la participación de la CAPV en el cumplimiento de las estrategias europeas, a través de dicho órgano o de otros que se puedan crear en el futuro.

A nivel interno, la complejidad del entramado institucional competente en materia de asuntos sociales en la CAPV dificulta la coordinación. Por un lado Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos; y por otro, en el caso del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa con dos departamentos con competencias en esta materia. Además todos ellos, con sus respectivos departamentos de hacienda. No obstante, es fundamental continuar con los esfuerzos de coordinación entre las distintas administraciones, tanto en materia de planificación como de financiación.

La falta de coordinación junto con la duplicidad o multiplicidad de atenciones similares y de trámites burocráticos es un obstáculo que dificulta la utilización óptima de los recursos. La existencia de sistemas de coordinación bien formales, como el de Vitoria, o informales, evitarían la repetición de entrevistas y diagnósticos y que se perdieran recursos que pueden ser utilizados para otros programas.

Para ello existen diferentes fórmulas: creación y desarrollo de órganos formales de participación, desarrollo de prácticas de colaboración entre todos los agentes, espacios de encuentro, compartir información a través de las nuevas tecnologías y cumpliendo las garantías legales... La existencia de protocolos de actuación y de un modelo de intervención social compartido por los distintos agentes también facilitaría la coordinación.

8. PONER EN FUNCIONAMIENTO SERVICIOS SOCIOSANITARIOS

Es necesario desarrollar el espacio sociosanitario. Hay que pasar del ámbito de la planificación estratégica y de la definición del modelo y objetivos a la puesta en marcha de iniciativas y servicios, que incorporen, con carácter obligatorio, recursos sanitarios y sociales.

El Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco recientemente aprobado es una herramienta fundamental. Tiene como misión: “Prestar la atención que requieran las personas que por causa grave de problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención social y sanitaria, simultánea, coordinada y estable”. En él se prevén iniciativas tan importantes como fomentar el desarrollo de servicios sociosanitarios, ubicando en el ámbito sociosanitario servicios del ámbito hasta ahora exclusivamente sanitario, conocer mejor el sector privado, desarrollar servicios para atender a las personas con necesidades so-

ciosanitarias, mediante la planificación conjunta y buscando el equilibrio interterritorial en la oferta de servicios, unificar la puerta de entrada a los servicios sociosanitarios, mejorar la comunicación con los servicios sociales, utilizar sistemas de valoración y derivación únicos, etc.

Se trata, por tanto, de poner en marcha estas previsiones y disponer de servicios sociosanitarios, destinando recursos específicos y desarrollando las medidas del plan necesarias para que las personas sin hogar con problemas de salud y/o limitaciones funcionales estén atendidas.

9. DESARROLLAR ITINERARIOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL Y TRABAJO EN RED

La intervención social con personas en situación de riesgo de exclusión o en situación de exclusión extrema requiere la implicación de los agentes institucionales, tanto de los que trabajan en intervención social como los que lo hacen en otros ámbitos. Además de los servicios de los ayuntamientos y las diputaciones, existen otros servicios, como el Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, o los servicios sociales de los Centros Penitenciarios, que detectan personas en situación de exclusión extrema y realizan un trabajo de intervención social. La existencia de un itinerario de incorporación social que tenga en cuenta las diferentes situaciones y a los distintos profesionales que han intervenido puede ser beneficiosa porque evita iniciar constantemente nuevos procesos.

También es importante la implicación de otras áreas: educación, cultura, inserción laboral... Como en otros ámbitos, también en éste, el trabajo transversal favorece la atención integral. Estas áreas pueden influir afectando directamente a otras de las carencias que suelen presentar las personas sin hogar como son las culturales, de relación, formativas... Por ello es conveniente que en la planificación de actuaciones se tengan en cuenta por otras áreas -y no únicamente por el área de servicios sociales- medidas y actuaciones destinadas a satisfacer estas otras necesidades de las personas en situación de exclusión extrema.

10. DESARROLLAR UNA POLÍTICA DE VIVIENDA QUE ALCANCE A LAS PERSONAS SIN HOGAR

En el presente informe se analizan las respuestas que se dan a las personas que se encuentran sin hogar, los recursos existentes para ellas en la CAPV. Los perfiles de estas personas son diferentes, también las necesidades y los grados de exclusión, pero la necesidad de vivienda, de un techo dónde dormir, es común a todas ellas.

La carencia de una vivienda adecuada agrava la situación de exclusión e implica un deterioro vertiginoso de la salud. Impide el desarrollo personal y alcanzar los estándares sociales necesarios para acceder a un puesto de trabajo, a un curso formativo o a otros espacios sociales de relación.

Las actuaciones frente a las situaciones de riesgo de pérdida de vivienda cobran especial importancia como medida de prevención (ante desahucios o embargos...). Se deben

establecer medidas que prevengan estas situaciones, como puede ser la posibilidad de créditos sociales a un bajo interés o nuevas fórmulas de ayudas sociales dirigidas específicamente a financiar parte del coste de la vivienda, ya sea la renta de alquiler, o en su caso, el pago de la hipoteca.

A pesar del reconocimiento, en la Constitución y en otros textos normativos internacionales, del derecho a un alojamiento adecuado, todavía las políticas públicas no han logrado satisfacer este derecho de una manera generalizada. Por eso, se necesitan mayores esfuerzos por parte de las instituciones para dotar de viviendas en alquiler -promoviendo, en este sentido, con mayor intensidad que en la actualidad, programas y medidas en general, que aumenten la oferta de alquiler social- o de recursos residenciales, como pisos tutelados, centros de acogida, albergues municipales -en otros municipios además de en las capitales-, etc. También es imprescindible la puesta en marcha de medidas antidiscriminatorias que luchen contra la discriminación existente en el alquiler de viviendas en el sector privado y aumentar la sensibilización social sobre el problema de la vivienda.

Es necesario evitar que la falta de un lugar para vivir promueva procesos de exclusión extremos o amenace el proceso de recuperación o inserción. La carencia coyuntural de vivienda puede desembocar en un proceso grave de exclusión que va a requerir otras intervenciones más costosas o difíciles. En ocasiones, personas que han respondido a un programa, no tienen continuidad en un lugar adecuado, por lo que los esfuerzos realizados o los recursos empleados resultan baldíos. Esta situación es frecuente en los casos de tratamientos de desintoxicación, o cumplimiento de medidas de privación de libertad, etc. Se necesitan recursos residenciales que permitan un apoyo para iniciar o continuar procesos de incorporación social y evitar la interrupción de procesos. Para ello, sería conveniente que las administraciones competentes en la atención a personas en situación de exclusión social o en riesgo -ayuntamientos y diputaciones forales- se dotaran de un patrimonio de vivienda suficiente para hacer frente a estas necesidades empleando, entre otras, la vía de adquisición preferente de viviendas directamente promovidas por el Gobierno Vasco que ofrece el art. 5 de la Orden de 14 de junio de 2002, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial -vía todavía inédita y expresamente dirigida a esta finalidad- para su posterior destino a la cesión en régimen de alquiler o de precario a personas con necesidades sociales singulares.

Por otro lado, uno de los problemas mayores en materia de exclusión social es la existencia de barrios en algunas ciudades, con una alta proporción de personas desfavorecidas, con bajos niveles de renta, hacinamiento, problemas de convivencia, deterioro urbanístico, tráfico de drogas... personas cuya característica principal es la desesperanza. Estos barrios se suelen crear tras años de olvido institucional. Es importante detener la degradación urbanística e intervenir para evitar las infraviviendas, las viviendas en estado de ruina y gestionar los realojos.

En definitiva, la política de vivienda pública debería atender, entre los principales grupos destinatarios, a las personas que se encuentran en situación de exclusión extrema ya que el mercado privado inmobiliario, debido al precio de la vivienda, impide que estas personas tengan acceso a un techo. Además de las medidas antidiscriminatorias

y de sensibilización social, la reserva de viviendas de protección oficial, el desarrollo del programa Bizigune o de otros similares, la colaboración entre administraciones: ayuntamientos, diputaciones y Gobierno Vasco, y con la red de entidades de servicios sociales que gestionan recursos residenciales de carácter social... son algunos de los instrumentos que se pueden impulsar para satisfacer el derecho humano a una vivienda adecuada.

11. DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE INSERCIÓN LABORAL QUE ALCANCE A PERSONAS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN: NECESIDAD DE CREACIÓN DE RECURSOS INTERMEDIOS

Las personas sin hogar tienen graves dificultades para el acceso al mercado de trabajo. Con el objeto de facilitar la incorporación laboral, se han desarrollado diversos recursos (programa Auzolan, Empresas de Inserción, Ayudas a la contratación...). Las personas destinatarias de estos recursos son las personas con dificultades para la inserción laboral. El perfil de las personas sin hogar requiere de otros recursos más especializados. La vida en la calle, los problemas de salud mental que sin ser graves, trastornan la conducta necesaria para una inserción laboral, entre otros aspectos, dificultan la participación de estas personas en los recursos ordinarios. Se necesitan recursos más especializados, con carácter intermedio, que sean prelaborales, de capacitación básica, integrados en la red normalizada, y coordinados con los recursos sociales, que promuevan la empleabilidad de estas personas. Es necesario, por lo tanto, estudiar y evaluar el alcance real que tienen estas medidas o programas existentes en la actualidad, en las oportunidades de empleo de las personas que se encuentran en situación grave de exclusión, con el fin de adaptar, en su caso, estos recursos o de crear otros especializados con capacidad de atender los nuevos perfiles de personas que integran la exclusión extrema.

12. IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En materia de servicios sociales es clave la participación ciudadana y de las y los usuarios de los servicios sociales. Para garantizar una actuación adecuada hay que tener en cuenta las opiniones de la sociedad. La participación ciudadana es uno de los principios que establece la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

Aunque se han creado algunos consejos de bienestar social, todavía no hay un desarrollo generalizado de estos órganos consultivos y se detectan carencias que dificultan la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía.

Se considera conveniente efectuar una valoración de los consejos actuales desde la perspectiva de la participación real en las políticas sociales que afectan a la exclusión social y de la creación de nuevas fórmulas de participación, que favorezcan la planificación y el funcionamiento de los servicios sociales. Se trataría de impulsar sinergias de actuación que impliquen a todas las partes (agentes y usuarios y usuarias) en la organización de los servicios sociales y que den lugar a una participación estable y permanente de todas las partes.

RECURSOS CON CAPACIDAD DE RESPUESTA A TODAS LAS NECESIDADES

Las personas sin hogar presentan necesidades muy diversas. Además de las básicas, en cuanto a alojamiento, vestido y vivienda, están las sanitarias, de atención social, psicológica, formativa ocupacional, de promoción de empleo... Los recursos, en general, no contemplan ni atienden a todas las necesidades por distintas razones. A veces, los horarios son muy rígidos, sin que permitan ninguna excepción, lo que dificulta su uso. Algunos recursos cierran los fines de semana o en vacaciones, por lo que interrumpen el proceso de incorporación. Tampoco son accesibles a las personas que cuentan con alguna discapacidad y, con frecuencia, están pensados para perfiles que no se corresponden con los actuales de las personas sin hogar. Por ello se recomienda la creación de servicios específicos que atiendan todos los perfiles y tengan en cuenta las diferentes fases del proceso de incorporación social. Esta necesidad o tendencia general, de acuerdo con el análisis del presente informe, se puede concretar en una serie de colectivos, sectores o necesidades insuficientemente atendidas. Es lo que hacemos en las siguientes recomendaciones.

13. ATENCIÓN A LA ENFERMEDAD MENTAL Y A LA PATOLOGÍA DUAL

Algunas personas sin hogar presentan enfermedades mentales y/o fuertes retrasos cognitivos que requieren de atención específica y de un seguimiento. Además de los recursos y dispositivos sociales se necesitan recursos sanitarios adecuados al tratamiento de las enfermedades mentales. Así, la atención a las enfermedades mentales requiere de un seguimiento personalizado y continuado, por ejemplo, en el caso de tratamientos con administración de fármacos incompatibles con el consumo de alcohol u otras sustancias, que pueden dar lugar a otras problemáticas muy graves.

El Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco prevé expresamente la atención a estas personas por lo que se trataría de poner en funcionamiento recursos sociosanitarios para ello.

El aumento de la prevalencia de la patología dual entre las personas sin hogar requiere de recursos residenciales con profesionales que conozcan el tratamiento a las enfermedades, que eviten los graves conflictos convivenciales que se generan en ocasiones por el carácter agresivo y violento... Su atención excede con mucho las posibilidades, recursos y dispositivos sociales actuales. Se necesitan más recursos formativos y un apoyo del sistema sanitario. En este sentido, se detecta un gran vacío en la atención a las personas con estos perfiles que, al presentar problemas importantes de conducta y de convivencia acaban, en muchas ocasiones, siendo expulsadas de los dispositivos sociales y con pocas alternativas para integrarse en la red de recursos que atienden las necesidades básicas de las personas sin hogar.

14. PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS EN MATERIA DE DROGODEPENDENCIA Y DE DESINTOXICACIÓN

Los tratamientos de reducción de riesgos en materia de drogodependencias y de desintoxicación requieren de recursos de subsistencia y de apoyo. Los resultados de los programas van a tener, en ocasiones, mucha relación con los recursos de apoyo,

alojamiento adecuado, apoyo económico y psicológico, realización de talleres formativos, orientación laboral, etc. que permitan a la persona una continuidad con el trabajo realizado.

15. RECURSOS QUE ATIENDAN LA CONVALECENCIA

De acuerdo con el análisis realizado, es necesario crear servicios donde atender a aquellas personas que en periodo de convalecencia tras el alta hospitalaria. Hay que evitar que esas personas en situación de debilidad, sin un lugar para recuperarse, se encuentren en la calle por no tener un lugar a donde ir. Se trataría de garantizar una continuidad en los cuidados socio-sanitarios, en los casos de altas hospitalarias.

16. NECESIDAD DE NUEVOS RECURSOS QUE ATIENDAN A TODOS LOS PERFILES DE PERSONAS SIN HOGAR

Los recursos y servicios que atienden las necesidades básicas de las personas sin hogar están diseñados para los hombres. Los recursos específicos existentes para **mujeres** se diseñan para atenderles por sus responsabilidades familiares o por vivir situaciones de maltrato. No hay recursos diseñados, propiamente, para atender a las mujeres sin hogar. Los recursos mixtos son, en realidad, recursos para hombres en los que se permite el acceso a mujeres. Las mujeres tienen necesidades e implicaciones emocionales diferentes a las de los hombres. Por ello es necesario que se desarrollen recursos y estrategias que respondan a las necesidades de las mujeres.

Otro perfil que va en aumento es el de **familias sin hogar**. En general los recursos para atender a personas sin hogar no están preparados para atender a familias enteras por lo que se requiere otro tipo de recursos o de medidas que eviten que estas personas, casi siempre con hijos menores de edad, ingresen en albergues y convivan con personas y situaciones no adecuadas a las necesidades educativas de los menores.

La encuesta sobre personas sin hogar hecha pública por el EUSTAT en enero 2006 muestra que el perfil de persona extranjera ha aumentado entre las personas sin techo, llegando a ser casi el 50% del colectivo de personas sin hogar. En este colectivo se dan una serie de condicionantes que pueden provocar que entren en procesos graves de exclusión. Se requieren medidas específicas que atiendan las peculiaridades que presentan algunas de estas personas, para evitar que terminen en situaciones de exclusión extrema.

En los casos de **menores extranjeros no acompañados** que han cumplido la mayoría de edad y dejan de ser atendidos por los centros de protección, su situación, por razón de la edad, es de mayor vulnerabilidad. Son momentos muy críticos que pueden echar por tierra el trabajo realizado en los centros de protección, por una falta de seguimiento o acompañamiento a su salida, como ya señalábamos en nuestro reciente Informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados.

Las personas extranjeras en situación jurídica irregular recurren a recursos diseñados para situaciones de exclusión grave porque no tienen otros recursos a los que acudir. Son personas que no tienen documentación que les autorice a trabajar, por lo que no

disponen de recursos económicos, y tienen dificultades para acceder a una vivienda. Su proyecto migratorio es trabajar, pero no pueden integrarse en el mercado laboral porque no tienen la autorización administrativa necesaria. La malla de seguridad principal suele ser su familia y/o comunidad de origen y, en el caso de que no tengan estos recursos familiares y comunitarios, acuden a los servicios sociales de base o a las organizaciones sociales de apoyo. La falta de apoyos prolongada en el tiempo en algunos casos puede propiciar el inicio de procesos de exclusión grave. El programa que el Gobierno Vasco, Dirección de Inmigración mantiene con los distintos Colegios de Abogados-HELDU- tiene precisamente entre sus objetivos evitar procesos de exclusión que tengan por causa la falta de documentación. La falta de autorización para trabajar es un factor que promueve la exclusión, por lo que es muy necesaria una orientación jurídica sobre la normativa de extranjería que facilite la obtención de la autorización necesaria para trabajar.

El uso por parte de la **población inmigrante** de recursos y dispositivos destinados para situaciones de exclusión grave satura estos recursos y, lo que es más grave, la persona puede terminar identificándose con estas dificultades. Sería deseable evitar la utilización de recursos previstos para las personas sin hogar o en situación de exclusión extrema, en los casos en los que la única dificultad es una falta de alojamiento adecuado. Para ello es necesaria la diversificación de recursos y la atención a las necesidades de estas personas, ya que la falta de alojamiento es un factor clave para iniciar procesos de exclusión graves.

El Gobierno Vasco y algunos ayuntamientos han puesto en marcha diversas medidas (Plan Vasco de Inmigración, planes locales de inmigración...) que tienen como objetivos, entre otros, favorecer el acceso a la vivienda, a los recursos sociales y a la inserción laboral de las personas extranjeras. La atención a las personas inmigrantes es otro ejemplo de nuevas necesidades que requieren actuaciones multisectoriales, en el campo de la vivienda, laboral, cultural... Aunque todavía es pronto para valorar su alcance, son medidas que deben prevenir la exclusión de una población que va en aumento. La acumulación de situaciones estresantes y de dificultades está dando lugar también a enfermedades específicas, como es el síndrome de Ulises.

Se necesitan, por tanto, medidas y recursos adecuados que atiendan las dificultades de alojamiento de las personas extranjeras que no se encuentran en procesos de exclusión grave; medidas que eviten la saturación de estos recursos y la identificación de estas personas con estas situaciones y otros perfiles.

17. RECURSOS QUE PERMITAN UNA ATENCIÓN INTEGRAL Y QUE CONTACTEN CON LAS PERSONAS SIN HOGAR QUE NO SE ACERCAN A LOS SERVICIOS SOCIALES

La atención a personas sin hogar necesita de otros servicios, como la atención psicológica y emocional, que les sirva de motor de cambios personales. La distancia social que presentan, sobre todo si han vivido durante mucho tiempo en la calle, requiere de un esfuerzo de adaptación personal que es difícil de realizar sin un apoyo, no solo material sino que tenga en cuenta otros aspectos, como las habilidades sociales o las destrezas prelaborales. Los seminarios y talleres que se organizan en los centros de día

son claramente insuficientes. Es necesario contar con nuevos servicios y aumentar las actividades existentes.

Hay personas que, por diferentes motivos no se acercan a los servicios sociales o a las entidades sociales. A veces, se debe a que, por experiencias anteriores, prejuzgan que no van a servirles de ningún apoyo. Para que puedan ser atendidos resultan necesarios otros servicios, como los equipos de calle, que tengan capacidad para contactar con estas personas y puedan ofrecer un seguimiento y una red de recursos adaptada a sus necesidades.

18. RECURSOS QUE PREVENGAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN GRAVE

Una de las conclusiones del informe es que la acumulación de sucesos traumáticos en la vida de una persona les lleva a encontrarse sin hogar. Por ello las actuaciones de prevención pueden tener muy buenos resultados porque pueden parar el proceso de exclusión en un momento anterior y evitar, con ello, una intervención posterior que siempre es más compleja, sobre todo cuando se padecen problemas de salud. Los recursos socio-sanitarios, de los que hemos hablado antes, o socioeducativos, sociolaborales, incluso sociojudiciales, pueden ser lugares adecuados para detectar y coordinar necesidades de intervención social y evitar que situaciones de riesgo de exclusión deriven en situaciones de exclusión extremas. Estos recursos han de permitir una intervención social en procesos de crisis personales asociadas a rupturas familiares, ludopatologías, fracasos escolares, crisis económicas que dan lugar a desahucios y embargos, detenciones de personas por asuntos delictivos menores, etc.

Las salidas de instituciones cerradas, como la cárcel, o los centros de cumplimiento de penas para menores infractores, también corresponden a momentos de riesgo. Es necesario mejorar la coordinación y la continuidad práctica entre los distintos recursos para evitar que se agrave la situación de exclusión, lo que puede dar lugar a la reincidencia en actuaciones delictivas o a situaciones de exclusión extrema. Cuando esas salidas se refieren a personas extranjeras en situación jurídica irregular, su situación es aún pero porque no perciben el subsidio de excarcelación u otras ayudas existentes.

En definitiva, la prevención de situaciones de exclusión extrema requiere de actuaciones en otros espacios sociales como son: el ámbito sanitario, educativo, laboral... y especialmente, en las salidas de centros penitenciarios o de reforma juvenil. También precisa de un trabajo en red que permita detectar situaciones de desprotección.

19. RECURSOS QUE ATIENDAN LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Existen personas en este colectivo que tienen la movilidad reducida, lo que dificulta el acceso a los recursos en el caso de que no estén adaptados o presentan obstáculos que impidan el acceso. Es por ello necesario tener en cuenta lo establecido en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, de forma que se garantice la accesibilidad a los recursos residenciales, centros de día... a las personas con limitaciones funcionales.

20. NECESIDAD DE RECURSOS QUE ATIENDAN A LAS DISTINTAS SITUACIONES QUE COMPRENDE UN PROCESO DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Las personas sin hogar no son un colectivo homogéneo sino que agrupa a personas que se encuentran en situaciones y procesos muy distintos. Una atención adecuada requiere tener en cuenta todas estas situaciones. Las respuestas que se han dado han ido desde la creación de recursos de baja exigencia a otros de alta exigencia. La conveniencia de unos frente a otros o su adecuación requiere de una mayor reflexión.

Las críticas a los recursos de baja exigencia suelen centrarse en que provocan itinerarios de inserción intermitentes y caóticos. Por otro lado, son necesarios porque atienden a necesidades básicas y a perfiles de personas que están fuera de los servicios sociales y que, por diversos motivos, no van a acudir con continuidad por el momento a otros recursos. La posibilidad de un trabajo en red permitiría la continuidad del trabajo de intervención social y la derivación a los recursos necesarios (de media o alta exigencia) según la evolución de la persona.

En general, de acuerdo con el estudio realizado son necesarios más recursos de baja, media y alta exigencia tanto de noche como de día en los tres territorios históricos. En Bizkaia llama la atención el grado de deterioro con el que acceden a los recursos las personas en situación de exclusión grave. Estos niveles de deterioro hacen impensable el acceso a centros con niveles de exigencia mayores. Por tanto parece conveniente que aumenten en un principio las plazas en centros de baja exigencia. En Álava parece que hay una escasez de espacios de día, de media y alta exigencia adaptados a las necesidades específicas de las personas que han iniciado procesos de incorporación social, en Gipuzkoa se detecta escasez en recursos tanto de baja como de media y alta exigencia...

MEJORAS CUALITATIVAS

21. DESARROLLAR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN

La complejidad organizativa de los servicios sociales hace necesario un buen sistema de información para evitar duplicidades, compartir información y poder efectuar un buen seguimiento de las actuaciones.

El actual sistema no suministra datos sobre la situación, características y necesidades de las personas en situación de exclusión grave. Ello únicamente se alcanza con estimaciones o con estudios monográficos como la reciente encuesta sobre personas sin hogar del EUSTAT o este mismo informe, con validez temporal relativa.

La responsabilidad en materia de información en la CAPV corresponde al Gobierno Vasco. Las estadísticas de Servicios Sociales, Entidades y Centros (ESSEC) y de gasto público en servicios sociales, así como los informes del Consejo Vasco de Bienestar Social son insuficientes para conocer la situación de los servicios sociales y las necesidades de las personas sin hogar. Es recomendable que con el fin de mejorar la información se desarrollen las siguientes líneas de actuación:

- Estudiar la información estadística y administrativa de que disponen los ayuntamientos y las diputaciones con el objeto de, por un lado, aprovecharla mejor y, por otro lado, proponer medidas para su armonización a efectos de lograr una visión global.
- Promover la coordinación y la colaboración de todos los entes públicos implicados en la prestación de servicios sociales y en el análisis de la información.
- Diseñar un sistema operativo de indicadores que sean compatibles con los que se están utilizando a nivel europeo. Esto permitiría evaluar la eficacia de los esfuerzos realizados en la lucha contra la exclusión y disponer de información sobre personas usuarias, necesidades, itinerarios de inserción, coste de los servicios, importe de las ayudas, etc. Sería importante que el diseño y construcción de indicadores se coordinara con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), y con el Instituto Nacional de Estadística (INE).

22. MEJORAS CUALITATIVAS CON RELACIÓN A LAS FUNCIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales actuales se centran principalmente en responder a las necesidades que presentan las y los usuarios. Sería recomendable que pudieran desarrollar un mayor trabajo de seguimiento, funciones de tipo preventivo y un trabajo social comunitario que pudiera detectar crisis o situaciones personales que pueden desembocar en una pérdida de vivienda y en situaciones de exclusión social extrema. Los servicios sociales han realizado un esfuerzo muy importante en el control de los procesos de exclusión. Para superar el modelo actual es importante repensar el papel de los y las trabajadoras sociales, su margen de autonomía en la toma de decisiones, la eliminación de los trámites burocráticos que supone la participación de tres instancias, la agilización en la tramitación... Por ello se insiste en la necesidad de consolidar los servicios sociales mediante una normativa que los defina, que concrete su papel y que garantice un mínimo de homogeneidad en el acceso a los recursos.

El trabajo de lucha contra la exclusión extrema se concentra fundamentalmente en las capitales, por lo que en algunos distritos o zonas hay una carga excesiva de trabajo. Es necesario reforzar los equipos profesionales en estas zonas para evitar la saturación de los servicios sociales. Se requiere un reparto más adecuado de los centros de atención de los servicios sociales de base en las ciudades y una mayor atención desde los municipios de origen para evitar la saturación de algunos servicios sociales en las capitales.

Disponer de un modelo de atención a las personas sin hogar puede ser un instrumento muy importante para las y los trabajadores sociales que se enfrentan a la responsabilidad de tener que promover la inserción laboral de personas que se encuentran en un proceso muy anterior y con un mercado de trabajo no solidario con estas situaciones. Por ello, las pautas de intervención en estos casos deberían poner mayor énfasis en medidas de inserción más sociales o relacionales, con objetivos a corto, medio y largo plazo. Eso podría aliviar la responsabilidad de estas personas y evitar la frustración ante procesos interminables. Los recursos prelaborales que antes hemos mencionado pueden servir de apoyo en el objetivo de la inserción laboral de estas personas.

En poco tiempo se ha cambiado la manera de atender a las personas sin hogar. Se ha modificado el modelo: de ofrecer unas prestaciones limitadas al alojamiento y la comida, con una falta de profesionalización del personal sin formación técnica, se ha pasado a disponer de una mayor diversificación de programas, financiación pública y mayor coordinación entre instituciones privadas o públicas. A pesar de ello, se necesitan mejorar los itinerarios de incorporación por los nuevos perfiles de personas sin hogar a quienes los recursos actuales tienen muchas dificultades para atender: personas con comportamientos violentos, personas con trastornos mentales graves en fase activa, personas con discapacidades físicas graves que no pueden superar las barreras arquitectónicas... Se necesita para ello una mayor especialización, y que los servicios sociales puedan atender a los distintos perfiles, situaciones y tipos de tratamiento, lo cual exige, a su vez, una mayor flexibilidad de las respuestas e itinerarios individualizados.

Hay personas que no entran en programas de incorporación social por su nivel de deterioro físico y desmotivación. Los centros de baja exigencia pueden ser una respuesta en un momento que al menos permite acercarse a estas personas con el fin de dignificar sus vidas. Quizá al principio sea suficiente con una contención y atender a las necesidades básicas. Posteriormente es necesario hacer un seguimiento, a fin de poder ofrecer paulatinamente prestaciones y atención que le permita normalizarse en cuanto a habilidades sociales para la relación, conocimiento de recursos culturales, educación, aprendizaje de un oficio... Esos pasos pueden darse en plazos largos, según la situación en que se encuentre, y en algunos casos hay que reconocer que será difícil ir más allá de medidas de contención, según la necesidad que tenga.

La saturación de los servicios sociales y el retraso en las citas, en algunos casos, con personas inestables puede agravar su situación. Es necesario aumentar las ratios o prever atenciones especiales en casos de urgencia social.

En definitiva, la atención por parte de los servicios sociales a las personas sin hogar requiere la concreción de funciones de los servicios sociales, reforzar los equipos en algunas zonas, disponer de un modelo de atención que incorpore itinerarios de intervención según los perfiles de las personas y los distintos momentos del proceso de incorporación social y, por último, prever fórmulas que atiendan necesidades urgentes que no pueden ser atendidas en los horarios habituales de los servicios sociales de base o con el sistema ordinario de citas, por su retraso.

La complejidad de las necesidades y el abanico cada vez más amplio de situaciones sociales demandantes de atención aconsejan, por tanto, un aumento de recursos, pero también nuevas maneras de intervención, unificación de criterios de actuación y concertación y convenios con la iniciativa privada para poder atender a todos los perfiles y en los diferentes momentos del proceso de incorporación social.

23. NECESIDAD DE ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICOS QUE PERMITAN UN MAYOR CONOCIMIENTO SOBRE LAS PERSONAS SIN HOGAR QUE NO PERCIBEN AYUDAS INSTITUCIONALES NI INICIAN PROCESOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Existen personas que no perciben ninguna ayuda económica y que viven de la mendicidad o de otras formas marginales de subsistencia. También hay personas que, como

reciben ayudas económicas, no inician un proceso de incorporación social en un centro residencial porque ello implica dejar de percibir las ayudas económicas y no disponen de otras fuentes de ingresos.

Por otro lado, los cambios en la familia, el aumento de las separaciones y la importancia del gasto en vivienda hacen conveniente la reflexión sobre el modelo de las ayudas: concepción de la prestación de la renta básica como derecho individual, importancia del gasto de vivienda, atención como nuevo gasto social o incorporación de su cuantía a la renta básica, destino de las ayudas de emergencia a otros gastos que tengan que ver más con la naturaleza de necesidades urgentes... Se trataría de reflexionar sobre el modelo y adecuarlo a las necesidades actuales y al contexto social.

En definitiva, se detectan personas que por diferentes motivos no reciben ayudas ni inician procesos de incorporación social. Sería deseable conocer los motivos para poder evitar que se encuentren en situación de desamparo, sin ninguna atención y se precipite el proceso de exclusión. Puede que se precisen ayudas específicas para las personas sin hogar que no perciban la renta básica por no poder presentar un certificado de empadronamiento o porque como consecuencia de una separación familiar, han tenido que abandonar el domicilio, o que se puedan reservar una parte para sus gastos personales cuando son perceptores de estas ayudas y quieren iniciar un proceso de incorporación social en un centro residencial.

Los motivos por los que existen personas que no están recibiendo ninguna atención institucional son diversos, por ello es importante conocerlos y reflexionar sobre el modelo y, en su caso, revisarlo para que las ayudas institucionales alcancen a todas las personas que se encuentran en situación de exclusión grave.

24. MEJORA EN LA ATENCIÓN: AUMENTO DE RECURSOS COMO COMEDORES SOCIALES, SERVICIOS DE CONSIGNA O LAVADO DE ROPA, Y HORARIOS DE ATENCIÓN

Hay servicios que son muy necesarios, como los comedores, el lavado de ropa, las duchas o los servicios de consigna, pero que son escasos para hacer frente a las necesidades del colectivo. Por otro lado, los horarios de estos servicios suelen ser limitados por lo que se impide el acceso o se interrumpen procesos de intervención.

El informe destaca que los comedores sociales se encuentran al límite de sus posibilidades, son pocos y están masificados, por lo que parece imprescindible aumentar su número. Además no trabajan de manera coordinada con otros recursos y, en ocasiones, las condiciones de acceso son tan estrictas y alejadas de las de otros recursos que dificultan su uso o la compatibilidad con los horarios de otros recursos.

Se considera necesario, por un lado, superar el modelo asistencial actual y diversificar la prestación de alimentos mediante diferentes alternativas, como los restaurantes económicos, en los que las personas usuarias puedan participar económicamente. Por otro lado, es necesario flexibilizar los horarios o los requisitos de acceso, que en algunos casos son muy rígidos, y prever horarios compatibles con otras actividades como las que se organizan en los centros de incorporación social (talleres, cursos...). También

es importante aumentar el personal y que estos recursos trabajen en red con otros y puedan llevar a cabo un trabajo de intervención social, además del asistencial, para promover procesos de incorporación social.

Otro de los servicios que está muy saturado es el de lavado de ropa y duchas. Se necesita aumentar los recursos para garantizar la higiene personal de las personas usuarias. Estos servicios suelen estar integrados en un centro de incorporación social o centro de día o bien en el caso de Bilbao, existe un servicio específico de duchas, pero son insuficientes. Tampoco existe una entidad o recurso específico que satisfaga la necesidad de ropa y/o zapatos a las personas sin hogar.

También es necesaria la cobertura de servicios y prestaciones diurnas, durante el fin de semana y los días festivos y vacaciones. El cierre de los servicios supone, en ocasiones, una ruptura en los procesos sin disponer de ningún otro recurso o actividad alternativa. Esto ocurre por los horarios de algunos recursos entre semana y su cierre el fin de semana por lo que supone una ruptura con respecto al trabajo realizado durante toda la semana. También en vacaciones los servicios suelen reducirse a mínimos por lo que se interrumpen o se retrasan procesos.

En cuanto a los horarios de algunos centros son muy poco flexibles respecto a cuestiones como la climatología, las necesidades de salud o ciertas situaciones extremas personales. Las condiciones de entrada son muy estrictas pues se necesita un ticket para acceder al recurso, sin que haya excepciones. Esto aunque sea razonable para la gestión del recurso, en algunas situaciones de urgencia social constituye un impedimento para atender circunstancias excepcionales. También los largos periodos de espera para el ingreso en centros de media o larga estancia frustran procesos iniciados en otros recursos. Así pues, se necesitan más recursos (más lugares, más personal, más talleres...) que permitan atender durante más tiempo y eviten la interrupción de procesos, lo que da lugar a que se esté permanentemente iniciando procesos de incorporación social.

Otro de los servicios que se detecta como necesario es el disponer de un conjunto de taquillas a modo de consigna, para dejar y guardar pertenencias personales. La falta de un alojamiento estable impide disponer de un lugar donde estas personas puedan guardar sus pertenencias, lo que les obliga a permanecer continuamente con todos sus bienes. Por otro lado según la reciente encuesta del EUSTAT sobre personas sin hogar, muchas de estas personas han sido víctimas de robo. Aunque algunos centros proporcionan este servicio de consigna, las posibilidades de las personas sin hogar para guardar sus pertenencias son todavía escasas.

25. FACILITAR EL EMPADRONAMIENTO

No tener un domicilio dificulta el empadronamiento. Al estar empadronado en un municipio se adquiere la condición de vecino o vecina y esto, posibilita el ejercicio de derechos tanto sociales (asistencia sanitaria ambulatoria, acceso a servicios municipales, ayudas sociales) como políticos (participación vecinal y en las elecciones generales, autonómicas o locales). A pesar de que estas personas están en situación de exclusión, muchas de ellas no son beneficiarias de ninguna de las prestaciones de los sistemas de protección asistenciales. En el informe se destaca el cambio de perfil de las personas sin hogar. No

son personas transeúntes sino que, en general, permanecen en un mismo lugar, que puede no ser el de origen sino, más bien, en los centros de ciudades grandes.

La normativa de empadronamiento no exige disponer de una vivienda, ni tan siquiera de un título para la ocupación de una vivienda, sino que el criterio que establece es el de residencia efectiva en el municipio.

La implicación de los servicios sociales es clave para poder disponer de un domicilio en el que empadronarse. La resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal señala lo siguiente: *“...el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón, ya que la realidad es en ocasiones así.*

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue al conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna administración pública.

Que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.

Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración pública.

En esas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales: la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

Como ejemplo orientativo se puede imaginar el supuesto de una notificación enviada por la Oficina del Censo Electoral. La circunstancia de que una persona carezca

de techo no debe privarle de su derecho de sufragio, para lo cual es requisito imprescindible que esté inscrita en el Padrón municipal. Si los servicios sociales del municipio consideran razonable poder hacerle llegar la tarjeta electoral, se debe inscribir en el padrón a ese vecino, bien en la dirección donde se espera que él reciba directamente la notificación o bien en la dirección donde los Servicios Sociales la reciben para intentar transmitírsela al empadronado. Y, naturalmente, cuantas referencias se hacen a los servicios sociales son directamente aplicables a cualquier otro servicio municipal que pudiera cumplir este mismo cometido.”

En estos momentos el empadronamiento se ha convertido en un requisito imprescindible para ejercer derechos. Implica ser o no persona usuaria de los servicios sociales y, en definitiva, ser o no destinataria de las políticas sociales (es requisito, por ejemplo, para solicitar becas de estudio, la tarjeta de asistencia sanitaria, ayudas económicas...). Algunos ayuntamientos están interpretando con carácter restrictivo el derecho y la obligación que toda persona tiene de empadronarse en el municipio en el que reside. La ausencia de un techo dificulta el empadronamiento, por lo que estas personas, además de no tener vivienda, no tienen acceso a derechos que corresponden a la ciudadanía. El empadronamiento garantiza una estabilidad en la atención a la persona por lo que puede facilitar procesos de incorporación social. En el caso de las personas extranjeras, además de la ausencia de domicilio, la ausencia de documentos de identificación, en algunos casos (como el pasaporte), les dificulta aun más la inscripción en el padrón.

Los ayuntamientos tienen facultades para poder comprobar si una persona efectivamente reside en el municipio y pueden darle de alta o de baja en el padrón. En el caso de que la persona no tenga techo y esté en contacto con los servicios sociales pueden facilitarle una dirección para recibir las notificaciones. Se necesitan fórmulas que garanticen que las personas que residen efectivamente en un municipio estén empadronadas y que cumplan, así, la previsión legal. Estas fórmulas pueden comprender la colaboración con los centros de incorporación social u otras organizaciones sociales en el seguimiento de los procesos de incorporación social, la distribución de las personas entre distintos servicios sociales para evitar la saturación de unos frente a otros y permitir una mejor distribución territorial, etc.

26. EN CUANTO A LA MEJORA DE LAS HERRAMIENTAS DE TRABAJO Y DE LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL QUE TRABAJA EN LA ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR O EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN EXTREMA

La intervención social con personas sin hogar requiere de profesionales en continua formación. Las dificultades y necesidades que presentan estas personas van cambiando. Asimismo las medidas y programas impulsados por la Unión Europea, y en general las medidas de lucha contra la exclusión social contra la discriminación o de protección social son abundantes y están en constante evolución. Las personas que trabajan en este ámbito requieren de recursos formativos y herramientas de trabajo adecuados a la diversidad de situaciones y necesidades de las personas en situación de exclusión extrema. Existen frecuentes cambios normativos o de fórmulas financieras que es necesario que las y los trabajadores conozcan para desarrollar adecuadamente su trabajo. Por ello es necesaria la formación de las y los trabajadores ante nuevas realidades y que dispongan

de instrumentos y de apoyos reales a su labor. Asimismo, son necesarios espacios de intercambio de información y de prácticas, trabajo en grupo, e, incluso, apoyo personal, por la carga emocional que implica la atención a personas que presentan cuadros tan desestructurados. Las malas condiciones de trabajo dan lugar a la fluctuación frecuente de las y los trabajadores.

El personal que trabaja en este sector es fundamental para garantizar la eficacia de la intervención. Los recursos humanos son la base del trabajo en los servicios sociales. Estas y estos profesionales se convierten en las personas de referencia, quienes realizan el acompañamiento y el seguimiento de la persona atendida. Es un trabajo especializado que está abierto a constante mejoras. La profesionalización del sector es reciente y está pendiente de una reglamentación que estructure la formación necesaria, los perfiles y funciones de las diferentes figuras profesionales que conviven en estos servicios, así como la función del voluntariado o del personal en prácticas.

Además, para que puedan realizar su trabajo con la atención y calidad necesarias, es conveniente que se regulen, se mejoren o se respeten sus condiciones de trabajo, que exista una mayor determinación de funciones, también con relación al personal voluntario y que se elaboren planes y medidas que tengan en cuenta los riesgos laborales. La mejora de sus condiciones de trabajo, salario, descansos, vacaciones... se hace totalmente prioritaria para garantizar una intervención eficaz. Los convenios laborales específicos para el trabajo social -vía en la que se están dando ya algunos pasos- podrían contemplar éstas y otras cuestiones.

27. SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

La presencia de personas sin hogar en nuestros municipios provoca alarma social y es percibida en ocasiones por la ciudadanía como una cuestión de orden público. Es necesario que se promuevan, por parte de las administraciones, una mayor concienciación, con campañas, o programas de sensibilización social y de información que incidan sobre las causas, el origen, las dificultades que tienen las personas sin hogar y permitan mayor comprensión entre las y los vecinos de un municipio. El rechazo social provoca un rechazo personal. La comprensión social puede ayudar a mejorar la intervención con estos colectivos. Es importante concienciar que la situación de las personas sin hogar no tiene únicamente causas individuales, sino también sociales, por lo que es necesaria mayor solidaridad.

La interacción social puede promover respuestas solidarias por parte de vecinos y vecinas hacia estas personas, respuestas distintas a las públicas y que pueden ser muy positivas. Además puede dar lugar a un restablecimiento de redes sociales con efectos muy favorables ya que, como consta en el informe, una de las grandes carencias que tienen estas personas es la propia soledad a la que se enfrentan.

Un aumento de la concienciación social puede reducir las reacciones sociales adversas, cada vez más numerosas, a la apertura de recursos destinados a personas en situación de vulnerabilidad social. Ya se ha hecho referencia a esto en otra de las recomendaciones, pues, como se ha dicho, es un fenómeno social muy preocupante que debe ser tenido en cuenta por las administraciones.

28. EN CUANTO A LA FINANCIACIÓN Y AL AUMENTO DE RECURSOS

El informe pone de manifiesto la necesidad de más recursos para atender a las personas sin techo, sobre todo porque es un fenómeno creciente. Se necesitan recursos de baja, media y alta exigencia para que se pueda atender las diferentes necesidades que presentan estas personas. Los recursos de baja exigencia permiten cubrir las necesidades de alojamiento, vestido y comida, y sirven para iniciar itinerarios de incorporación social. Los de media y alta exigencia son más adecuados para personas que ya han iniciado un itinerario de incorporación social. Las necesidades de las personas sin hogar varían dependiendo del momento en que se encuentren. Para tener resultados es necesario adaptar los recursos a las características y fases en que se encuentran las personas sin hogar. El objetivo es, por una parte, evitar que haya personas que vivan en las calles en condiciones infrahumanas y, por otra, permitir que tengan una continuidad, sin interrupciones, en su proceso de incorporación social. Son, por tanto, necesarios más recursos de baja, media y alta exigencia.

Muchos de los recursos residenciales existentes se mantienen a través de fórmulas de financiación, básicamente subvenciones, que tienen un carácter anual, por lo que impiden planificaciones a medio y a largo plazo. La falta de estabilidad de algunos de los programas dificulta su consolidación. Además, los recursos residenciales son muy costosos por lo que la falta de estabilidad en la financiación les causa graves perjuicios. Los retrasos e incertidumbres en la financiación provocan dificultades para llevar adelante los proyectos con continuidad. Las malas condiciones laborales de las y los trabajadores dan lugar, en muchos casos a una gran fluctuación, cuando, como antes se ha dicho, es muy importante tener personal de referencia. En definitiva, son necesarios más recursos y aumentar su estabilidad financiera, pasando del sistema de subvenciones anuales al de convenio o licitaciones para periodos más largos, como ha sido recomendado por esta institución en reiteradas ocasiones (cfr., por ejemplo recomendación general en el Informe ordinario de 2005).

29. PLANES INDIVIDUALES EN CUYA ELABORACIÓN PARTICIPEN LAS PERSONAS USUARIAS

En este caso, como en tantos otros, no se puede hablar de un colectivo homogéneo sino de personas que se encuentran ante dificultades externas parecidas pero que requieren de un itinerario personalizado de incorporación social. En ese itinerario personalizado es imprescindible que participe la persona. Una atención adecuada requiere de la existencia de recursos especializados en las distintas necesidades y de una diversificación de servicios que permitan atender a las distintas fases del proceso de incorporación social. Pero al mismo tiempo, se destaca la importancia del acompañamiento y de la persona de referencia: que la persona sea la misma para evitar la repetición de procesos. La carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales (Decreto 64/2004, de 6 de abril) establece, además de los derechos de las personas usuarias (derecho a la dignidad, privacidad y confidencialidad, autonomía, información...), el derecho a un plan individual de atención y a participar en su elaboración.

A pesar del tiempo transcurrido desde su promulgación no parece que haya habido muchos avances en la aplicación y difusión de esta normativa. No obstante, recoge los

derechos y obligaciones que van a permitir avanzar en el respeto mutuo y en la calidad del servicio por lo que es importante su cumplimiento.

30. ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS EN MATERIA DE SEGURIDAD: PERFILES ADECUADOS EN LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL DE SEGURIDAD, CONCRECIÓN DE FUNCIONES...

Buena parte de los servicios han ido incorporando personal de seguridad. Debido a los nuevos perfiles, fundamentalmente al aumento de personas con enfermedades, como la patología dual, que dan lugar a trastornos de conducta, se ha ido generalizando la presencia permanente del personal de seguridad. Este personal de seguridad que trabaja en recursos destinados a personas en situación de exclusión requiere de una formación adecuada para desarrollar sus funciones sin interferir el trabajo de las y los educadores o trabajadores sociales. Es deseable que, en las condiciones para la contratación, se establezca expresamente que las personas que van a trabajar en materia de seguridad en los recursos para personas sin hogar dispongan de alguna formación en trabajo social y que sus funciones estén determinadas. Igualmente, es necesario conocer en todo momento quien es la persona responsable en la toma de decisiones sobre actuaciones en materia de seguridad cuando éstas se requieran. Además para garantizar que sus intervenciones sean respetuosas con los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales es necesario que esté regulado, cuándo pueden intervenir, quién decide su intervención, cómo intervenir y todo ello de una manera coherente con el programa de intervención social que desarrolla el centro.

Por otro lado, los distintos centros deben tener establecidos con antelación los motivos por los que se puede proceder a expulsar a una persona, prever la situación en que se deja a la persona que haya sido expulsada y posibilitar su defensa, teniendo en cuenta la ausencia de un domicilio donde notificar la resolución para que pueda formular reclamación.

Por último, las funciones de seguridad en servicios sociales municipales puede que se ejerzan por la policía municipal. En este caso también sería deseable que los agentes tuvieran formación en intervención social para que sus actuaciones estuvieran coordinadas con los objetivos sociales del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

9. BIBLIOGRAFÍA

1. INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Trotta, 2002.

ADELANTADO, José y NOGUERA, José Antonio. Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social [en línea]. Papers: Revista de Sociología, nº 59 (1999). Disponible en <http://www.bib.uab.es/pub/papers/02102862n59.htm>.

ALBERDI, J.; DE LA PEÑA, A.; IBARRA, P. Una reflexión sobre la acción colectiva Nimby: El caso Hontza. *Inguruak*, n. 33 (sept. 2002), pp. 59-80.

ALEMÁN BRACHO, M^a del Carmen y GARCÉS FERRER, Jorge. *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1996.

Alternative Approaches to Homelessness: Looking Beyond Europe. En *Homeless in Europe*, Primavera 2004. Disponible en www.feantsa.org.

AÑÓN ROIG, María José. *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: PUV ; Tirant Lo Blanch, 2004.

AÑÓN ROIG, María José y GARCÍA AÑÓN, José. *Lecciones de derechos sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

ARRIBA, Ana. Procesos de implantación de políticas mínimas de inserción en España. *Zerbitzuan*, nº 39 (2001).

ARRIBA, A. *El concepto de la exclusión en política social* [en línea]. En *Documento de Trabajo*, n. 02-01. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas, 2002. Disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf>.

ASOCIACIÓN MADRILEÑA DE SALUD MENTAL. *Propuesta de intervención coordinada en personas sin hogar con trastornos mentales* [en línea]. Disponible en www.sie.es/amsm.

- BILBAO, Ayuntamiento ; DATLAN, S.L. Estudio-Diagnóstico: *Plan Estratégico y Operativo sobre la alta exclusión*. Bilbao: Ayuntamiento, Área de Acción Social, 2003.
- BIZKAIA. Diputación Foral. *Manual de buenas prácticas en los Centros de Incorporación Social*. Bilbao, 2003.
- BIZKAIA. Diputación Foral. *Problemática y necesidades del colectivo de drogodependientes en situación de exclusión social en Bizkaia*. Bilbao, 2003.
- CABRERA, P.J. *Huéspedes del aire: sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid, 1998. Colección Políticas, Trabajo y Servicios Sociales; 7.
- CABRERA, P.J. *La acción social con personas sin hogar en España*. Madrid: Cáritas Española, 2000.
- CABRERA, P.J. *Mujeres sin hogar en España*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2000. Informe Nacional para Feantsa, 1999.
- CABRERA, P.J.; MALGESINI, G.; LÓPEZ, J.A. *Un techo y un futuro: Manual de buenas prácticas de intervención social de personas sin hogar*. Madrid: Fundación Telefónica, 2002.
- CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona: Paidós, 1997. Estado y Sociedad.
- Derechos sociales y Constitución Española. *Documentación social*, nº 114 (1999).
- Encuesta de pobreza y desigualdades sociales (EPDS 2004). Resumen y conclusiones. Avance, enero 2005. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, 2005. Disponible en www.juslan.ejgv.euskadi.net.
- ESPAÑA Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Diagnóstico sobre la situación de la exclusión en España*. Madrid, 2004.
- ESTIVILL, Jordi. Los prolegómenos de las rentas mínimas en España y en Euskadi. En *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC, 1993.
- EUSKADI. Ararteko. *La situación de los Servicios Sociales de Base en la CAPV: Informe Extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 1999.
- EUSKADI. Ararteko. Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del Ararteko en relación con las actuaciones policiales hacia personas de origen extranjero en la zona de San Francisco. En *Informe al Parlamento Vasco 1999*. (Informes extraordinarios y actuaciones de seguimiento). Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2000.

- EUSKADI. Ararteko. Recomendaciones de carácter general: El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad. En *Informe al Parlamento Vasco 2001*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2002.
- EUSKADI. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. *Personas ciudadanas sin techo. Dictamen sobre propuesta de Alojamiento*. 2004.
- EUSTAT. *Encuesta sobre personas sin hogar 2005* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Eustat, 2006. Disponible en www.eustat.es.
- EUSKADI. Eustat. Estadística de Servicios Sociales: Análisis de resultados 2003. Vitoria-Gasteiz, 2006 [en línea]. Disponible en www.eustat.es.
- FEANTSA. *La promoción de la inclusión social a través del acceso al alojamiento*. Bruselas: Feantsa, 2001.
- GIPUZKOA, Diputación Foral. *Plan para la Inserción en Gipuzkoa*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral, 2003.
- GLASGOW, Ayuntamiento. *Strategy for the prevention and alleviation of homelessness in Glasgow 2003-2006* [en línea]. Disponible en www.Glasgow.gov.uk.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Dirección de Bienestar Social. *Informe sobre el futuro de la lucha contra la pobreza en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Dirección de Bienestar Social, [1993]
- GONZÁLEZ RABANAL, Concepción. La necesidad de repensar el Estado de Bienestar. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 31 (2001). Disponible en <http://www.mtas.es/publica/revista/numeros/31/INecesidad.pdf>.
- GONZALO, A. Personas sin hogar: con la dignidad auestas [en línea]. En ONG Social, nº 13 (2003). Agencia de Información Solidaria (AIS). Disponible en <http://www.fundacionluisvives.org/BBDD/publicaciones/documentacion/Luisvives13.pdf>.
- GRUPO DE TRABAJO INTER-ÁREAS. *Informe de situación sobre los servicios y programas dirigidos a personas en situación de grave exclusión en el municipio de Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento, Área de Acción Social, 2003. Inédito.
- GRUPO DE TRABAJO INTER-ÁREAS. *Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento, Área de Acción Social, 2004.
- GUILLÉN, Ana María. Regímenes de bienestar y roles familiares: Un análisis del caso español. *Papers*, nº 53 (1997). Disponible en <http://www.bib.uab.es/pub/papers/02102862n53p45.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta sobre las personas sin hogar-Centros* [en línea]. Madrid, 2004. Disponible en www.ine.es.

- LAPARRA, M. Peculiaridades de la exclusión en España: Propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón. Pobreza, necesidad y discriminación. En *II Simposio sobre Igualdad y distribución de la renta y riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, Visor, 1996. Igualdad; 5.
- Legislative Change Affecting Housing and Homelessness in Europe. En *Homeless in Europe*, Otoño 2004. Disponible en www.feantsa.org.
- LINARES, E. Personas sin hogar: de la exclusión a la inclusión. *Revista de Trabajo Social Hoy*, 2º semestre 2001, pp. 53-62.
- Luchas contra la pobreza. *Políticas sociales en Europa*, nº 18 (2005).
- MARPSAT, M; FIRDION, J. M. Las personas sin hogar en París: encuesta a una muestra representativa de usuarios de servicios para personas sin hogar. *Intervención psicosocial*, vol. 7, nº 1 (1998).
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José. La efectividad de los derechos sociales: de las necesidades básicas al desarrollo humano. En MARTÍNEZ DE PISÓN, José y GARCÍA INDA, Andrés. *Derechos fundamentales, Movimientos sociales y participación: Aportaciones al debate sobre la ciudadanía*. Madrid: Dykinson; Oñate: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 2003.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José y GARCÍA INDA, Andrés. *Derechos fundamentales, Movimientos sociales y participación: Aportaciones al debate sobre la ciudadanía*. Madrid: Dykinson; Oñate: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 2003.
- MORENO, Luis. La vía media española del régimen de bienestar mediterráneo [en línea]. En *Documento de Trabajo*, nº 99-05. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas. Disponible en www.iesam.csic.es/doc-trab1/dt-9905.htm.
- MORENO, Luis. Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar [en línea]. En *Documento de Trabajo*, nº 03-08. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas, 2003. Disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf>.
- MORENO, Luis. *Reforma y reestructuración del estado de Bienestar en la Unión Europea*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 04-09. Disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0409.pdf>.
- MORENO MÁRQUEZ, Gorka. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2003.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael. *El estado de bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- MUÑOZ, M; VÁZQUEZ, C. Las personas sin hogar: Aspectos psicosociales de la situación española. *Intervención psicosocial*, vol. 7, nº 1 (1998).

- MUÑOZ, M; VÁZQUEZ, C; VÁZQUEZ, J.J. Los límites de la exclusión. Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid. Madrid: Témpora, 2003.
- NOGUERA, José Antonio. Renta básica y crisis del Estado de Bienestar [en línea]. *El vuelo de Ícaro*, nº 2-3 (2001-2002). Disponible en <http://www.nodo50.org/re-rentabasica/descargas/RBcrisisEB.pdf>.
- PÉREZ, D. Aspectos técnicos y organizacionales para el diseño de estrategias de atención a personas sin hogar. En *Congreso Nacional sobre Personas Sin Techo*. Valencia, 1999.
- Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1990-1991)*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.
- Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2004. Disponible en http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/es/esp/es16_esp.pdf.
- Prevention Strategies and the Fight Against Homelessness. En *Homeless in Europe*, Invierno 2004. Disponible en www.feantsa.org.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel. La renta básica: Introito [en línea]. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 4 (2001). Disponible en <http://www.uv.es/CEFD/4/raventos.html>.
- RAYA, E. Estudio de la Exclusión social desde una perspectiva subjetiva. *Inguruak*, nº 32 (abr. 2002), pp. 107-120.
- SÁNCHEZ MORALES, M.R.; TEZANOS VÁZQUEZ, S. Los inmigrantes “sin hogar” en España: un caso extremo de exclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 55, p. 49.
- SÁNCHEZ MORALES, M.R. La población sin techo en España: un caso extremo de exclusión social. En *Tendencias en desigualdad y exclusión Social: Tercer Foro sobre tendencias sociales*, Madrid: Sistema, 2001.
- SANZO, Luis. La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. En *Pobreza y Exclusión: La “malla” de seguridad en España*. Madrid: CSIC, 2001.
- SIIS. Centro de Documentación y Estudios. *Servicios y Centros de Atención para Personas sin Hogar*. Donostia-San Sebastián, 2004.
- Situaciones de emergencia e intervención en periodos de crisis en las grandes ciudades del Estado Español. *Informe anual. 2005*.
- SUSÍN BELTRÁN, Raúl. La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción. Logroño: Universidad de La Rioja, 2000.

III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2005-2006. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

TEZANOS, J. F. Tendencias en desigualdad y exclusión social. En *Tercer Foro sobre Tendencias Sociales*. Madrid: Sistema, 2001. Politeia.

The Future of Services Provision in Europe: The Homelessness Sector and the Draft Services Directive. En *Homeless in Europe*, Primavera 2005. Disponible en www.feantsa.org.

UNIÓN EUROPEA. EUROSTAT; Comisión Europea. *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals* [en línea]. 2004. Estudios y Documentos de Trabajo. Disponible en http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF.

ZUBERO, Imanol. Trabajo, participación y derechos. En MARTÍNEZ DE PISÓN, José y GARCÍA INDA, Andrés. *Derechos fundamentales, Movimientos sociales y participación: Aportaciones al debate sobre la ciudadanía*. Madrid: Dykinson; Oñate: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 2003.

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

2. PONENCIAS

ESTOMBA, I. “El sistema de los servicios sociales ante el reto de la incorporación social”. Jornada organizada por Sartu sobre “El reto de la incorporación social”. Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social. Diciembre de 2003.

ZUBERO, I. “La incorporación social desde una perspectiva global”. Jornada organizada por Sartu sobre “El reto de la incorporación Social”. Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social. Bilbao, 4 de diciembre de 2003.

ZUBERO, I; PINEDA, S. “Eje trayectorias de incorporación social: 3. Informe año 2005”. Jornada organizada por Sartu sobre “La integración en clave de participación. Una reflexión estratégica”. Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social. Enero de 2005.

3. MEMORIAS

ASOCIACIÓN AGIANTZA. *Memoria*. 2004.

ASOCIACIÓN ARRATS. *Memoria*. 2004.

ASOCIACIÓN ASKABIDE. *Memoria*. 2004.

ASOCIACIÓN CIUDADANA ANTI-SIDA DE GIPUZKOA/GIPUZKOAKO HIES KONTRAKO ELKARTE HIRITARRA. *Memoria*. 2004.

ASOCIACIÓN ELKARBANATUZ-ONDOAN. *Memoria General*. 2004.

ASOCIACIÓN GIZARTERAKO. *Memoria Anual*. 2004.

ASOCIACIÓN IZANGAI. *Memoria*. 2003.

ASOCIACIÓN LOIOLAETXEA PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL. *Memoria Anual*. 2004.

ASOCIACIÓN DE LUCHA CONTRA EL SIDA T4. *Memoria*. 2004.

ASOCIACIÓN RAIS. *Memoria General*. 2004.

ASOCIACIÓN ZUBIETXE. *Memoria*. 2004.

CÁRITAS BIZKAIA. *Informe Anual*. 2003 y 2004.

CÁRITAS GIPUZKOA. *Aterpe, Memoria Anual*. 2004.

CÁRITAS GIPUZKOA. *Memoria Anual*. 2004.

CENTRO ATERPE. *Marco teórico sobre el centro de noche Aterpe*. Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento, Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2004.

COMISIÓN CIUDADANA ANTI-SIDA DE ÁLAVA/ARABAKO HIESAREN KONTRAKO BATZORDEA. *Memoria Anual*, 2004.

COMISIÓN CIUDADANA ANTI-SIDA DE BIZKAIA. *Memoria*, 2004.

CRUZ ROJA GIPUZKOA. *Memoria primera acogida a inmigrantes*. 2004.

FUNDACIÓN ADSIS-BESTALDE. *Memoria General*. 2004.

FUNDACIÓN AMETZAGAÑA. *Evaluación*. 2004.

FUNDACIÓN EMAÚS. *Informe Anual*. 2003.

FUNDACIÓN EMAÚS-PROGRAMA BITARTEAN. *Memoria*. 2004.

FUNDACIÓN LARRATXO. *Memoria de Atención y Actividades*. 2004.

LAGUN ARTEAN-CENTRO DE ACOGIDA. *Memoria de Actividades*. 2003.

LAGUN ARTEAN-CENTRO PERMANENTE. *Proyecto y Memoria*. 2004.

MADRID. Ayuntamiento. *Memoria de la Gerencia de Servicios Sociales* [en línea]. 2004. Disponible en www.munimadrid.es/principal/ayuntamiento/servMuni.asp.

VITORIA-GASTEIZ. Ayuntamiento. Departamento de Intervención Social. “*Memoria Anual*”. 2004.

4. ESTADÍSTICAS

EUSTAT-INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. “Encuesta sobre personas sin hogar” Informe enero 2005.

INE-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. “Encuesta sobre las personas sin hogar-Centros”. Madrid, mayo de 2004. Disponible en www.ine.es.

MARPSAT, M; FIRDION, J.M. “Las personas sin hogar en París: Encuesta a una muestra representativa de usuarios de servicios para personas sin hogar”. Intervención psicosocial, vol. 7, número 1. 1998.

5. REVISTAS Y PRENSA

FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar). Publicaciones disponibles en www.feantsa.org.

1. Revista “Homeless in Europe”:
Alternative Approaches to Homelessness: Looking Beyond Europe. Primavera 2004.
Legislative Change Affecting Housing and Homelessness in Europe. Otoño 2004.
Prevention Strategies and the Fight Against Homelessness. Invierno 2004.
The Future of Services Provision in Europe: The Homelessness Sector and the Draft Services Directive. Primavera 2005.
2. EDGAR, B; DOHERTY, J; MEERT, H. “Review of Statistics on Homelessness in Europe” 2003.
3. “Situaciones de emergencia e intervención en periodos de crisis en las grandes ciudades del Estado Español”. Informe anual. 2005.

FUNDACIÓN LUIS VIVES. “Personas sin hogar: con la dignidad a cuestas”, “Revista Orng social” nº 13. Enero-Febrero 2003. (Págs. 14-19). Disponible en www.fundacionluisvives.org/BBDD/publicaciones/documentacion/Luisvives13.pdf.

HILERO EGUNERATUZ. “Boletín Documental sobre Inserción Social. Números 52, 54 y 55. mayo de 2005.

TEZANOS, J.F. “La libertad de los iguales”. Revista Sistema, número 173. 2003.

6. PÁGINAS WEB

CONTENIDO	DIRECCIÓN PÁGINA WEB
AUSTRIA	
Centro de Protección al alquiler (Viena)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp450.html
Plan municipal para reintegrar a personas sin hogar (Viena)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp012.html
Prevención de la indigencia (Viena)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp375.html
CANADÁ	
Corporación Canadiense para la Vivienda y Créditos Hipotecarios	www.cmhc-schl.gc.ca/cmhc.html
Iniciativa de colaboración para el apoyo a las comunidades (Québec)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp410.html
ESPAÑA	
Arrels Fundació	www.arrelsfundacio.org
Ayuntamiento de Barcelona	www.bcn.es
Asoc. Rauxa	http://ewebs.comb.es/rauxa
Atención integral al transeúnte crónico (Asoc. Rauxa-Barcelona)	http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp211.html
Ayuntamiento de Madrid- Servicios Sociales	www.munimadrid.es/principal/ayuntamiento/servMuni.asp www.madrid.org/servicios-sociales
Ayuntamiento de Valencia-Programa CAST	www.ayto-valencia.es/ayuntamiento2/ndayunt.nsf?opendatabase
Fundación Telefónica	www.risolidaria.org
Lucha contra la exclusión social (Zaragoza)	http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp451.html
Solidarios para el desarrollo	www.solidarios.org.es

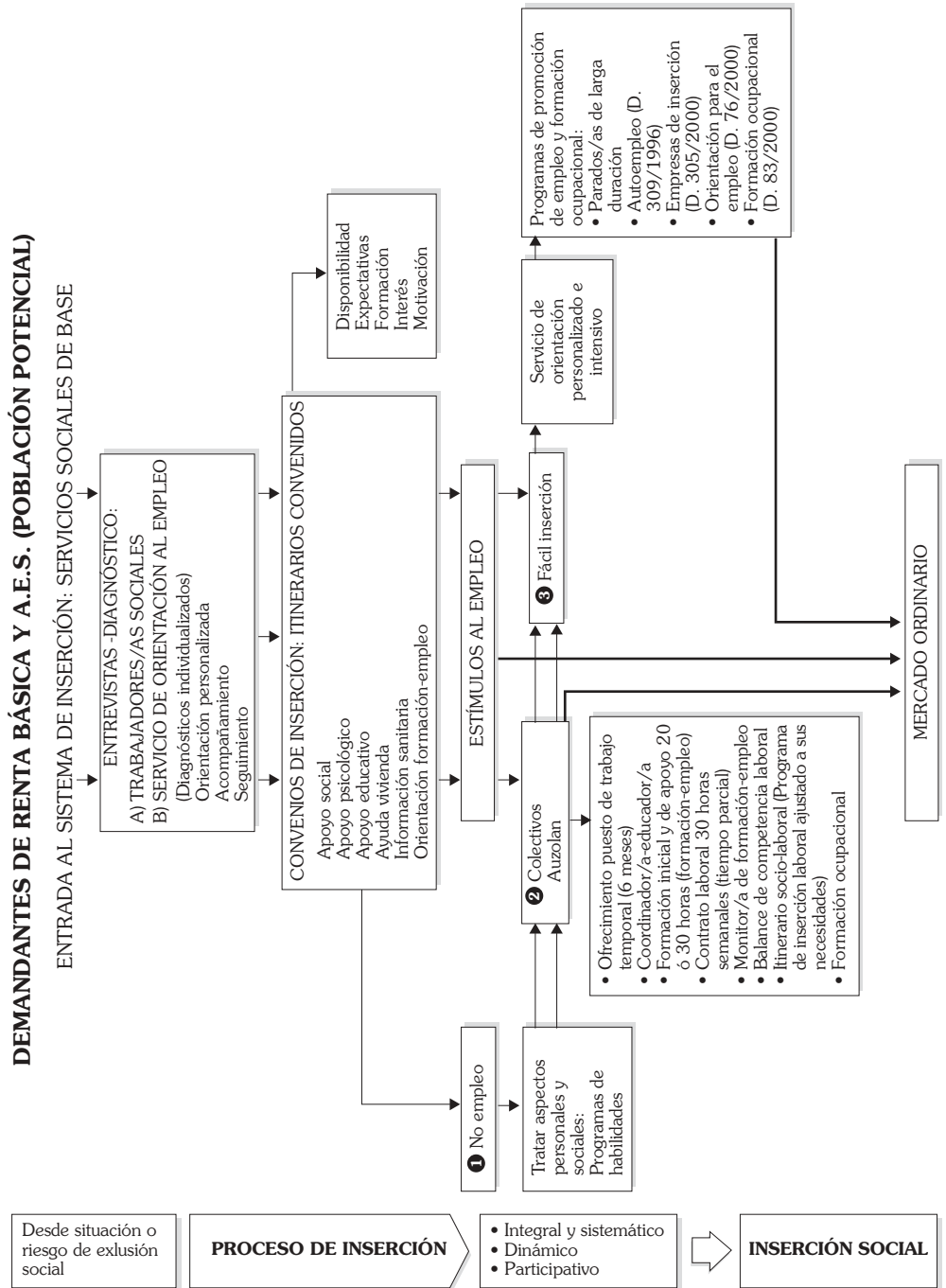
CONTENIDO	DIRECCIÓN PÁGINA WEB
ESTADOS UNIDOS	
Centro Nacional de Leyes sobre Pobreza y Personas sin Hogar	www.nlchp.org
Coalición Nacional para las Personas sin Hogar-National Coalition for the Homeless	www.nationalhomeless.org
Hogares para personas sin hogar- Homes for the Homeless (Nueva York)	www.homesforthehomeless.com
Informe sobre las Personas sin Hogar de la Conferencia de Alcaldes	www.usmayors.org/uscm
Programas de Asistencia en la Transición del Sinhogarismo-PATH	http://nch.ari.net/pathfacts.html
Programa para familias sin hogar (Los Ángeles-California)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp349.html
Programa de mejoras en las viviendas (Denver-Colorado)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp338.html
Programas del Departamento de Salud y Servicios Sociales-HHS	http://aspe.hhs.gov/homeless/index.shtml
Programas del Departamento de Urbanismo y Vivienda-HUD	www.hud.gov.homeless/index.es.cfm
FINLANDIA	
Fundación Y: Viviendas para personas sin hogar	http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp994.html
FRANCIA	
Compañeros de la noche-La Moquette- Les Compagnons de la Nuit-La Moquette	www.cfpj.com/spe_cfj_2001/articles/exclusion/5nuit.html www.paris-france.org/fr/solidarites/personnes_en_difficulte/vivpe_au_quotidien/compagnons_nui_la_moquette/default.asp
Derecho a la Vivienda-DAL	http://perso.club-internet.fr/b_adam/ http://asso.francenet.fr/cdsl/
Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y Reinserción Social-FNARS	www.ardeva.org/html/membres/fnars.htm
Red de Información sobre Desarrollo Social-RIDS	www.odas-rids.net/presentation.htm
ITALIA	
Amigos en la calle. Comunità di Sant'Egidio	www.santegido.org/it/solidarieta/senzadimora/index.htm
Asociación San Marcellino	www.sanmarcellino.ge.it/

CONTENIDO	DIRECCIÓN PÁGINA WEB
Federación Italiana de Organismos por las Personas sin Hogar-FIO.psd	www.fiopdsd.org
Centrepoint	www.centrepoint.org.uk
PAISES BAJOS	
Asociación de Albergues (Rotterdam)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp288.html
REINO UNIDO	
Crisis	www.crisis.org.uk
Fundación "The Big Issue" Foundation	www.bigissue.co.uk
Iniciativa para ayudar a personas sin techo (Londres)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp334.html
Periódico de las personas sin hogar "The Big Issue"	http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp328.html
Shelter	www.shelter.org.uk
Web de las personas sin hogar (Glasgow)	www.hipinglasgow.com
RUMANÍA	
Albergue nocturno (Targovise)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp277.html
Colaboración para una vida mejor (Aiud)	http://habitat.aq.upm.es/dubai/98/bp475.html
EXPERIENCIAS, REDES Y FOROS INTERNACIONALES	
Dubai(Emiratos Arabes)-Concurso Buenas prácticas	www.bestpractises.org
Federación europea de organizaciones que trabajan con Personas sin hogar-FEANTSA	www.feantsa.org
Grupo de salud mental y exclusión social de Europa-SMES	www.smes-europa.org
ONU-Concurso buenas prácticas	www.habitat.aq.upm.es/aghab
Programa de gestión de Transformaciones Sociales-MOST (UNESCO)	www.unesco.org/most
Red europea contra la pobreza y la exclusión social- EAPN	www.eapn-es.org
Red internacional de periódicos de calle-INSP	www.street-papers.org

CONTENIDO	DIRECCIÓN PÁGINA WEB
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	
Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón	www.arrasate-mondragon.net
Ayuntamiento de Barakaldo	www.barakaldo.org
Ayuntamiento de Bilbao	www.bilbao.net
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	www.donostia.org
Ayuntamiento de Eibar	www.eibar.net
Ayuntamiento de Errenteria	www.errenteria.net
Ayuntamiento de Getxo	www.getxo.net
Ayuntamiento de Irun	www.irun.org
Ayuntamiento de Portugalete	www.portugalete.org
Ayuntamiento de Santurtzi	www.ayuntamiento-santurtzi.es
Ayuntamiento de Sestao	www.sestao.net
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	www.vitoria-gasteiz.org
Ayuntamiento de Zarautz	www.zarautz.org
Iltre. Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia	www.icasv-bilbao.com/htm/guiarecursos.doc
La Posada de los abrazos	www.elpais.es/buscadores/articulo/20040923elpues_12/tes/elpepiautpus/-20k http://comunidades.kzgunez.net/izaera/es/noticias/default.htm?anio=2004&mes=01-20k

ANEXOS

ANEXO I: CUADRO EXPLICATIVO DE LOS RECURSOS EXISTENTES EN EUSKADI PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. (PLAN DE INSERCIÓN 2003-2005. DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL)



ANEXO II: SERVICIOS DE ALOJAMIENTO DE MEDIA Y LARGA ESTANCIA POR TERRITORIO HISTÓRICO Y MUNICIPIO. 2005

MUNICIPIO	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº PLAZAS
Bilbao	PSH	Confederación San Vicente de Paul	Albergue Ozanan: centro residencial nocturno	Subvención Ayuntamiento de Bilbao y fondos propios	10
		Ayto. Bilbao	Albergue de Elejabarri: Programa residencial de media estancia	Ayuntamiento de Bilbao: Gestión Directa	25
		Ayto. Bilbao: SMUS	2 pisos tutelados	Ayuntamiento de Bilbao: Subcontratado	12
			Caserío Aize Onak	Fondos Propios	10
			Piso Iruña	Convenio DFB	7
		Lagun Artean	Piso Ramón y Cajal	Subvención Gobierno Vasco	3
			Centro de Acogida y Diagnóstico: "Luzarra Egoitza"	Convenio DFB	9
			Programa Giltza: 2 pisos (Atxuri y San Francisco)	Subvención Gobierno Vasco y Fondos propios	11
		Cáritas	Apostólicas: Residencia Social "Abegja"	Fondos propios y Subvención Gobierno Vasco	26
			Residencia Lurberri Etxea	Convenio Ayuntamiento de Bilbao y fondos propios	38
		Bizitegi	Programa Diversificado: 14 pisos tutelados y miniresidencia	Convenio Sanidad y DFB. Subvención Ayuntamiento de Bilbao, Gobierno Vasco y Fondos propios	52
		IFAS	Bi Etxeak: Recurso residencial tutelado	Convenio DFB	11
		Itaka-Escolapios	2 pisos tutelados	Convenio DFB	8
		Congregación Religiosas Oblatas	Piso de acogida "Lehio Zabalik"	Convenio DFB	5
		Izangai	Programa de Incorporación social: 2 pisos	Convenio DFB	17

MUNICIPIO	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº PLAZAS
Bilbao	Toxicomanía	Congregación Siervas de Jesús de la Caridad	Centro de Beata M ^a Josefa	Convenio DFB	13
		Cáritas Diocesana	3 pisos de apoyo a tratamientos	Subvención Gobierno Vasco y Fondos propios	18
		Agiantza	2 pisos de apoyo a tratamientos	Convenio DFB	12
		Zubietxe	Piso de Inserción Berrisar	Convenio DFB, Subvención de Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y privada	4
			Piso Protegido: Arrigorriaga	Subvención Gobierno Vasco	3
		Bidesari	Programa Aldatzen: 1 Piso de reinserción	Convenio DFB	6
		Askabide	1 Piso tutelado	Subvención Gobierno Vasco y Fondos propios	6
			Programa Askarri: piso tutelado	Convenio DFB	6
		Bizitegi	Piso Langarán	Convenio DFB	6
			Piso Peñascal	Convenio DFB	6
	Lagun Artean	Caserío Mendigane: tratamientos	Convenio DFB	10	
		Piso Miramar	Convenio DFB	5	
		Piso Blas de Otero	Convenio DFB	6	
	Inmigración	CEAR	Programa de Acogida Temporal: 3 pisos de acogida	Convenio IMSERSO y DFB y Fondos Propios	4
		Zubietxe	Programa Hiritar: 1 piso	Subvención Gobierno Vasco y privada	6
	Jóvenes Inmigrantes	Lagun Artean	Programa: "Hegaz"	Convenio DFB y Fondos propios	4
		Elkarbanatuz	Proyecto Ondoan: 1 piso tutelado	Convenio DFB	7
			Proyecto Bidean: 1 piso semi-tutelado	Convenio DFB	4
Erandio	PSH	Izangai	Programa de incorporación social: 1 piso	Convenio DFB	4
Barakaldo	PSH	Izangai	Programa incorporación social: 1 piso	Convenio DFB	4
	Toxicomanía/PSH	Zubietxe	1 piso de acogida	Fondos propios	3
	Jóvenes Inmigrantes	Goiztiri	Pisos para jóvenes emancipados: 3 pisos	Convenio DFB	14
Gamiz-Fika	PSH	Emaús	Programa Bitartean: Integración de adultos entre 45 y 65 años	Convenio DFB. Subvención Gobierno Vasco y Fondos propios	19
TOTAL BIZKAIA					414

MUNICIPIO	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº PLAZAS
Donostia-San Sebastián	PSH	Emaús	2 pisos para cronificados	Convenio DFG. Subvención Gobierno Vasco y Fondos propios	8
		F. Larratxo	Albergue	Convenio DFG	11
		Emaús	Programa ISLA: Centro de Reinserción Social	Convenio DFG y Subvención Gobierno Vasco	24
		Ayto. Donostia	Centro municipal de acogida social: programa de estancias especiales	Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián: Gestión Directa	20 ⁽²⁾
	Inmigración	Cáritas	5 Pisos de urgencia	Subvención DFG y Fondos propios	25
	PSH (jóvenes)	Cruz Roja	3 pisos de emancipación	Convenio DFG y Subvención Gobierno Vasco	18
	Toxicomanía	F. Izan	Programa Urigain	Convenio DFG	18 ⁽³⁾
	VIH	Acasgi	1 piso de acogida	Convenio DFG	10
	Ex reclusos/as	Loiola Etxea	Loiola Etxea	Convenio DFG	12
	2 Pisos de transición		Convenio DFG	6	
Pasaia	PSH	Cáritas	Albergue Trintxer	Subvención DFG y Fondos propios	25
			Vivienda Trintxer	Subvención DFG y Ayuntamiento de Pasaia	3
			Emeki (para mujeres)	Convenio DFG y Fondos propios	4
Tolosa	PSH	Abegi	Piso Goizaldi	Convenio DFG /Ayuntamiento de Tolosa	3
Irun, Lasarte, Donostia y Beasain	Inmigración y familias extranjeras	Cruz Roja	7 Pisos de urgencia	Convenio DFG	42 ⁽⁴⁾
Errenteria	PSH (mujer)	Cáritas	2 Pisos	Convenio DFG y Fondos propios	6
Andoain	Jóvenes	Cáritas	Sorabilla	Convenio DFG y Fondos propios	14
Usurbil	Toxicomanía	F. Izan	Programa de Reinserción Social	Convenio DFG y Subvención de Gobierno Vasco	30
Usurbil	Toxicomanía	F. Izan	M.A.I.S	Convenio DFG	6
TOTAL GIPUZKOA					285

MUNICIPIO	PERFIL	ENTIDAD	CENTRO/PROGRAMA	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº PLAZAS
Vitoria-Gasteiz	Familias	Ayto. Vitoria-Gasteiz	7 pisos de emergencia social	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: Gestión Directa	35
	Familias extranjeras	Residentes Afro-americanos	Programa "Casa Vitoria"	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	18
		Compartir	Programa Caminante	Convenio con Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	10 ⁽⁵⁾
	Inmigración y familias extranjeras	Residentes Afro-americanos	2 pisos tutelados	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	12
		Compartir	1 piso tutelado	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	6
	PSH	Ayto. Vitoria-Gasteiz	Centro Municipal de Acogida Social (CMAS): Programa de media-larga estancia	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: Subcontratado empresa privada	35 ⁽⁶⁾
		Comisión Anti-Sida	Casa Abierta	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	16 ⁽⁷⁾
			5 pisos tutelados	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	30
	Ostatu	1 piso tutelado	Convenio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	5	
	PSH (jóvenes)	IRSE/EBI	1 piso de apoyo	Subvención DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	3
	VIH	Comisión Anti-Sida	Besarkada Etxea	Convenio DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	14
	Presos sin red social	Comisión Anti-Sida	Piso de acogida	Convenio DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	12
	Presos en condicional	Comisión Anti-Sida	Piso de incorporación social	Convenio DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	6
	Presas	Ayuda al preso (ADAP)	Piso de apoyo	Convenio DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	9
TOTAL ÁLAVA					211
TOTAL CAPV					910

(1)DFA, DFB y DFG se refiere a la Diputación Foral de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

(2)Este programa de media estancia sólo se utiliza en ocasiones en las que concurren circunstancias especiales. No se establece límite temporal pero lo habitual suele ser un mes de estancia.

(3) 14 plazas para hombres y 4 plazas reservadas a mujeres.

(4) Hay 1 piso con 6 plazas en cada uno de estos municipios: Irun, Lasarte-Oria y Beasain y 4 pisos en Donostia-San Sebastián con 6 plazas cada uno.

(5)Se refiere a 10 unidades familiares.

(6)Dado que el programa no tiene una distribución establecida de plazas por programas de corta y media-larga estancia, hemos realizado una distribución de las plazas en base a los datos recogidos a 15 de junio de 2005.

(7)En las jornadas de puertas abiertas disponen de 8 sillones más.

NIVEL DE EXIGENCIA	PERFIL	ENTIDAD	PROGRAMA	SERVICIOS	FINANCIACIÓN ⁽¹⁾	Nº PLAZAS ⁽²⁾ ÓPTIMAS
BAJA-MEDIA Y ALTA	Toxicomanía	T4 Batzordea	Centro de día T4: dirigido a personas no consumidoras	<ul style="list-style-type: none"> - Área sociocomunitaria - Área jurídica - Área sociosanitaria - Área psicológica - Área formativa - Área ocupacional y prelaboral - Área fisioterapéutica - Talleres de inserción laboral - Servicio nocturno de seguimiento 	Subvención de Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y DFB ⁽⁴⁾	15 establecimientos y 8 de paso ⁽⁵⁾
TOTAL BILBAO						338
BAJA	PSH	Cáritas	Aterpe día	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de comedor, duchas, aseo y ropero - Servicio de enfermería y podología 	Subvención DFG y fondos propios	48
		RAIS	Topaleku	- Talleres, sala de estar y lugar de encuentro	Convenio con DFG, subvención Gobierno Vasco y fondos propios	20
	Toxicomanía/PSH	F.Izan	Centro de día: Uli-Enea	<ul style="list-style-type: none"> - Sala de estar y lugar de encuentro - Acogida - Atención sanitaria - Atención psicológica 	Convenio con DFG y subvenciones de Gobierno Vasco	30
TOTAL DONOSTIA						98
BAJA	PSH	Comisión Anti - Sida	Centro de día: Estrada	<ul style="list-style-type: none"> - Zona franca: espacios de encuentro - Zona de talleres: actividades ocupacionales y semiproductivas - Área psicológica: apoyo emocional y educativo 	Convenio con DFA y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	30
TOTAL VITORIA-GASTEIZ						30
TOTAL						466

(1)DFA, DFB y DFG se refiere a la Diputación Foral de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

(2)Número de plazas aproximadas de utilización de forma simultánea en el mismo local.

(3)No existe un número de plazas establecidas como óptimas. Normalmente el 80% de las personas usuarias del servicio del comedor son usuarias del centro de día que está ubicado en las mismas instalaciones.

(4)La Asociación Lucha contra el Sida T4 Batzordea tiene previsto convenir este recurso con la Diputación Foral de Bizkaia a partir del año 2006.

(5)Las plazas de paso se refiere a las que reservan para atender a aquellas personas que acuden a realizar trámites puntuales.

ANEXO III: DIRECTORIO DE ENTIDADES PRIVADAS DEDICADAS A LA ATENCIÓN DE PERSONAS SIN HOGAR Y EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL GRAVE EN LA CAPV. 2005

ENTIDADES DE ÁLAVA				
NOMBRE	DIRECCIÓN	TELÉFONO	P. WEB	EMAIL
Asociación de Ayuda al Preso (ADAP)	C/ Navarro Villoslada 23A-2ºA. 01012 Vitoria-Gasteiz	945.120.318	-	adap@euskalnet.net
Asociación Beta	C/ Cercas Bajas 18, 1º. 01001 Vitoria-Gasteiz	945.264.926	-	-
Asociación Compartir	C/ Portal de Villarreal 52-interior. 01002 Vitoria-Gasteiz	945.283.162	-	acompartir@wanadoo.es
Asociación Gizarterako	C/ Cuchillería 94-lonja. 01001 Vitoria-Gasteiz	945.269.012	-	-
Asociación de Residentes Afroamericanos	C/ Mendizabala 120. 01007 Vitoria-Gasteiz	945.162.623	-	afroamericana@hotmail.com
Asociación Servirecord	C/ General Álava 7, 1º. Oficina 19. 01005 Vitoria-Gasteiz	945.141.506	www.servirecord.com	-
Asociación Ostatu	C/ Los Molinos 19, bajo drcha. 01006 Vitoria-Gasteiz	945.140.464	-	-
Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava (SIDÁLAVA)	C/ San Francisco 2, 1º. 01001 Vitoria-Gasteiz	945.257.766	www.sidalava.org	sidalava@sidalava.org
Cruz Roja	Portal de Castilla, 52 B. 01007 Vitoria-Gasteiz	945.132.630	www.cruzroja.es	alava@cruzroja.es
Obra Social de Nuestra Madre de los Desamparados	C/ Kutaisi s/n. 01004 Vitoria-Gasteiz	945.252.545	-	-
ENTIDADES DE BIZKAIA				
Asociación Agiantza	Dos de Mayo 20, 1º drcha. 48003 Bilbao	944.157.978	www.agiantza.org	agiantza@agiantza.org
Asociación Askabide	C/ Cortes 4, 2º lonja drcha. 48003 Bilbao	944.164.828	-	askabide@euskalnet.net
Asociación benéfico asistencial Elkarbanatuz	Avda. Madariaga 67. 48014 Bilbao	944.750.138	www.elkarbanatuz.org	elkarbanatuz@elkarbanatuz.org
Asociación Bidesari de Pastoral Penitenciaria de Bilbao	C/ Iturriza 2, 3º. 48003 Bilbao	944.100.214	-	direccion@bidesari.org

Asociación Bizitegi	C/ Iruineta 28, bajo. 48004 Bilbao	944.126.576	www.bizitegi.org	bizitegi@planalfa.es
Asociación Goiztiri de Barakaldo	C/ La providencia 19. 48901 Barakaldo	944.478.541 944.180.312	goiztiri@goiztiri.org	www.goiztiri.org
Asociación Izangai	C/ García Salazar 16, lonja izquierda. 48003 Bilbao	944.701.223	-	izangai@teleline.es
Asociación T4 Batzordea	C/ Autonomía 56, 5º drcha. 48012 Bilbao	944.438.436	www.asociaciont4.org	-
Asociación Zubietxe	C/ 22 de Diciembre 1 y 2, bajos. Barrio Ollargan. 48003 Bilbao	944.161.854	-	zubietxe@yahoo.es
Cáritas	C/ Ribera 8, bajo. 48005 Bilbao	944.020.099	www.caritas.org	caritasbi@caritas.org
Comisión Ciudadana Anti-Sida de Bizkaia	C/ Dos de Mayo 6, 1º drcha. 48003 Bilbao	944.160.055	www.antisidabizkaia.org	bizkaisida@euskalnet.net
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)	C/ Uribarri 1. 48007 Bilbao	944.248.844	www.cear.es	estudioseuskadi@cear.es
Congregación de Damas Apostólicas	C/ Manuel Allende 10. 48010 Bilbao	944.210.738	-	-
Congregación Franciscanos	C/ Irala nº8. 48012 Bilbao	944.439.683	-	-
Congregación Oblatas del Santísimo Redentor. Comunidad de Bilbao	C/ Luis Iruarizaga 1º A - 3ºC. 48003 Bilbao	944.157.157	-	-
Emaús Fundación Social	Caserío Rekalde. Barrio Elogien. 48113 Gamiz-Fika	946.153.527	www.emaus.com	-
Congregación Siervas de Jesús de la Caridad	C/ Hernani 4. 48003 Bilbao	944.165.615	-	-
Fundación Adsis	C/ Fika 70, 1º drcha. 48004 Bilbao	944.240.801	www.adsis.org	bizkaia@fundacion.adsis.org
Fundación Itaka-Escolapios	C/ Juan de Ajuria-guerra 15. 48009 Bilbao	944.244.954	www.epvasconia.com	-
Fundación Vizcaina Caridad-Conde Aresti	C/ Zabala 22. 48003 Bilbao	944.156.092	-	-
Lagun - Artean	C/ Julio Urquijo 9, Traseras. 48014 Bilbao	944.472.487	www.lagun-arteana.org	lagun-arteana@lagun-arteana.org
La Posada de los Abrazos	San Francisco 34, 1º. 48003 Bilbao	944.153.948	-	-
Red de Apoyo a la Inserción Socio-laboral (RAIS) Bizkaia	Avda. Zuberoa 16. 48012 Bilbao	946.023.077	-	-
Sociedad San Vicente de Paul. Consejo Particular de Bilbao.	C/ Ibáñez de Bilbao 11, 2º Izq. 48009 Bilbao	944.231.421	-	-

ENTIDADES DE GIPUZKOA				
Asociación Abegi	Abegi. Hogar del transeúnte. Agintari kalea 7 bajo. 20400 Tolosa	943.672.551	-	-
Asociación Ciudadana Anti-sida de Gipuzkoa. (ACASGI)	C/ Secundino Esnaola, 8-1ºD. 20001 Donostia-San Sebastián	943.290.722 943.290.830	-	acasgi@euskalnet.net
Asociación Arrats	C/ Blas de Lezo 21 bajo. 20110 Pasai Antxo	943.512.989	-	-
Asociación Loiolaetxea	Calzada Vieja de Ategorrieta 34. 20013 Donostia-San Sebastián	943.285.676	-	loiolaetxea@sjloyola.org
Cáritas	Paseo de Salamanca 2, entreplanta. 20003 Donostia-San Sebastián	943.440.744	www.caritasgi.org	idazkari@caritasgi.org
Cruz Roja	Avda. Ategorrieta 10. 20013 Donostia-San Sebastián	943.222.222	www.cruzroja.es	-
Emaús Fundación Social	Camino de Uba 37. 20014 Donostia-San Sebastián	943.454.573	www.emaus.com	fundacion@emaus.com
Fundación Ametzagaña	Camino de Uba 61. Apartado 112 20080 Donostia-San Sebastián	943.456.399 943.459.092	-	-
Fundación Izan	C/ Calzada Vieja de Ategorrieta 87. 20013 Donostia-San Sebastián	943.273.900	-	-
Fundación Larratxo	Pº de Larratxo 17, bajo. 20017 Donostia-San Sebastián	943.396.294	-	-
Red de Apoyo a la Inserción Socio-laboral (RAIS)	C/ San Bartolomé nº 27 20007 Donostia-San Sebastián	943.467.967	-	-

ANEXO IV: GUIÓN ENTREVISTA

1. Marco teórico-legislativo

1.1. Filosofía:

Paradigma de atención/investigación más consensuado

Otros paradigmas

1.2. Legislación y competencias: nivel europeo, estatal, autonómico

Leyes que nos regulan y las más influyentes

Qué aspectos no se regulan y deberían hacerlo

Distribución de competencias: Gob. Vasco, Diputación, Ayuntamientos, Osakidetza

Financiación de recursos, servicios, programas

1.3. Experiencias y buenas prácticas: dentro y fuera de cada territorio y de la CAPV

Cuáles conoce

Cuáles serían aplicables en otro ámbito de actuación

Municipios destacados

2. Los recursos de atención

Qué recursos gestiona – a qué colectivo se dirige

Qué recursos existen en su entorno y qué necesidades cubren: relación entre los recursos, posibles lagunas/desequilibrios en la atención, saturación de recursos

Entidades que lideren la atención

Efectos perversos de la atención: estigmatización, cronicidad de las situaciones-problema,

La inseguridad/agresividad creciente de algunos recursos y cómo abordarla

Posibles clientelismos existentes en el sector privado y sus efectos en la atención

Distorsiones que produce en la atención los grados de exigencia y las normativas reguladoras de los recursos y servicios de atención

Espacio sociosanitario: situación actual, necesidad de coordinación

Respuesta ciudadana a los servicios y recursos de atención

3. Las personas sin hogar

Definición y tipología

Los colectivos con necesidades específicas: personas con discapacidad, con enfermedad mental... ¿cómo se les atiende?

Nuevos perfiles emergentes: mujeres, personas jóvenes, familias... ¿qué elementos nuevos introducen en la atención?

4. DAFO del sector

¿Qué debilidades y fortalezas caracterizan al sector de atención?

¿Qué obstáculos y oportunidades ofrece el entorno?

5. Propuestas de mejora

Identificar personas y necesidades no atendidas o atendidas indebidamente

¿Cómo podría regularse el sector para lograr la eficiencia?

Identificar y describir los recursos/servicios/programas necesarios para dar cobertura a las personas y necesidades no atendidas

Identificar los elementos correctores y cambios necesarios para mejorar y ampliar la cobertura y la atención

Identificar los itinerarios adecuados y los circuitos de dispositivos a los que deberían acceder
Construir el modelo ideal de atención, de los itinerarios y flujos de atención adecuados para dar cobertura a la exclusión social grave: dispositivo de entrada, protocolo de actuación, derivaciones oportunas, delimitación competencial, requisitos, definición de niveles de exigencia adecuados según perfil de persona usuaria

Indicadores para la evaluación de la atención. ¿A cuánto estamos de este itinerario ideal?

ANEXO V: GUIÓN HISTORIA DE VIDA

1. Cómo es su situación y cómo llegó a ella

¿Cuál es la situación en la que se encuentran? ¿cómo les hace sentir? (valoraciones emocionales)

¿Cuál es su visión del proceso que han seguido? ¿cómo ha llegado a la situación en la que se encuentra? si fue consecuencia de un episodio dramático o pura acumulación

Atribuciones causales que realizan de la situación en la que se encuentran

¿Qué dicen sobre sus necesidades y su importancia: un lugar para vivir, las necesidades básicas, la economía de subsistencia, las relaciones sociales que mantienen, los rechazos sociales...?

¿Cuál es su esquema de prioridades en esas necesidades?

2. Valoración del recurso en el que se encuentra

Lo mejor y lo peor del recurso en el que se encuentran

¿Es adecuado a sus necesidades? ¿las resuelve? ¿qué echan en falta? ¿alguna necesidad queda insatisfecha?

¿Cómo valoran su funcionamiento?, ¿al equipo de profesionales?

Comparación con otros recursos similares que conozcan

3. Red de recursos utilizados y previsiones

¿Qué recursos ha utilizado? ¿de qué manera los utiliza? (Secuencia de utilización, por ejemplo: primero el comedor después el albergue....) ¿siempre los utiliza de la misma manera?, si cambia esta secuencia descubrir los motivos, si es por propia voluntad, por las reglas de los dispositivos, etc.

Identificar itinerarios tipo

¿Cuáles utiliza en este momento?

¿Cómo se plantean la utilización de recursos en los próximos meses?

4. Rechazos, solidaridades y violencia en los recursos

¿Se producen situaciones violentas en los recursos que utiliza? ¿quiénes los protagonizan? ¿cómo se resuelven? ¿cómo le hacen sentir?

¿Se producen rechazos de la ciudadanía y a los recursos que utiliza? ¿cómo se resuelven? ¿cómo te hacen sentir?

¿Se crean lazos y solidaridades entre las personas que comparten los recursos? ¿y se producen rechazos? ¿entre quiénes?

5. Procesos de incorporación social y futuro

¿Ha iniciado o se encuentra ahora mismo en algún proceso de incorporación social? ¿Por qué se lo planteó? (algún acontecimiento determinante, la relación con algún profesional, otros que lo han conseguido...)

¿Alguno de esos procesos ha fracasado? Identificar el momento del fracaso y las causas atribuidas

¿Qué tipo de recursos/procesos/itinerarios diseñaría él o ella? ¿Cuáles son sus demandas?

¿Cómo plantea su futuro? ¿Cómo se ve dentro de 5 ó 10 años?

ANEXO VI: GUIÓN Y RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DELPHI

1. LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EL DERECHO DE CIUDADANÍA

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
1.1. La ruptura con la sociedad que caracteriza la situación de las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave tiene un carácter voluntarista, es decir, es una respuesta o reacción voluntaria por falta de ilusión o cansancio de la propia persona.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
1.1.1. La ruptura con la sociedad es el resultado de un largo proceso de deterioro y desarraigo social por diferentes factores (salud, adicciones, soledad...) en mayor medida que una decisión libremente adoptada por la persona, aunque algunas de ellas así lo manifiesten por mantener su dignidad.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
1.1.2. En el proceso de ruptura con la sociedad intervienen tanto las capacidades personales como la responsabilidad de cada persona sobre su propia vida.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
1.2. Esta ausencia de participación en la sociedad que caracteriza la situación de las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave se relaciona con una incapacidad personal para establecer vínculos sociales.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
1.2.1. La ausencia de participación en la sociedad está relacionada con la incapacidad de la persona para establecer y mantener vínculos sociales, entendiéndose esta incapacidad como dificultad personal sobrevenida por diferentes factores externos (entorno social) o experiencias vitales (perdidas traumáticas, trastornos psíquicos, etc.).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
1.3. La misión de la red de atención a personas sin hogar y en situación de exclusión social grave es la de satisfacer las necesidades básicas de las mismas entendidas como un derecho.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. LA RESPUESTA SOCIAL

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
2.1. El rechazo social hacia la ubicación de recursos de atención directa a personas sin hogar es cada vez mayor cuando estos recursos se ubican en pisos o en zonas no periféricas de los municipios.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
2.2. La escasa presencia de las instituciones públicas en los recursos de atención directa, normalmente gestionados por entidades privadas, incide en el rechazo social a los mismos, porque no se visibiliza que sean recursos de interés general o de utilidad pública.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
2.2.1. El rechazo social hacia los recursos de atención directa depende de varios factores: el tipo de recurso, la ubicación, la saturación de este tipo de recursos que hay en una zona, el trabajo previo con el vecindario de la zona, el poder de los movimientos vecinales, los intereses políticos por apoyar un recurso u otro y el tratamiento dado a los mismos desde los medios de comunicación.	1	2	3	4	5	6	7	8,5	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
2.3. En la atención a las personas sin hogar se debe trabajar también con la comunidad/sociedad a través de medidas de concienciación y sensibilización para favorecer la aceptación e integración social de estas personas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
2.3.1. La incorporación social de las personas sin hogar, además de medidas de concienciación y sensibilización social, requiere proyectos que utilicen al máximo recursos normalizados.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
2.4. Estas medidas de concienciación y sensibilización deben realizarse tanto desde las instituciones públicas como desde las entidades privadas, ya que son una responsabilidad de ambos ámbitos.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
2.4.1. Las medidas de concienciación y sensibilización deben realizarse desde el ámbito público y privado, liderándose desde las instituciones públicas.	1	2	3	4	5	6	7	8,5	9	10

Aportaciones: _____

3. NORMATIVA Y PLANIFICACIÓN

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
3.1. En el diseño y regulación de los recursos de atención a las personas sin hogar es necesario introducir elementos y criterios que garanticen la calidad de la atención (condiciones mínimas de las infraestructuras, de los servicios prestados, etc.) en virtud del derecho que toda persona tiene de recibir una atención digna.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
3.1.1. Dado que la calidad y la dignidad de la atención son derechos de las personas sin hogar, es necesario regular esta cuestión y acompañarla de las medidas de control y recursos necesarios para su correcto cumplimiento.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
3.2. La descoordinación existente entre el sistema sanitario y el social es el resultado de una falta de voluntad política en ambos sistemas por trabajar en común.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
3.2.1. Los sistemas sanitario y social parten de dos enfoques diferentes: el sanitario basado en estados de la persona "normal-enfermo" y el social que trabaja en base a procesos "inclusión-exclusión". Este enfoque diferente en la atención dificulta la consecución de un espacio común de trabajo.	1	2	3	4	5,5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
3.2.2. La descoordinación entre el sistema sanitario y social es el resultado de una cuestión más compleja que una simple falta de voluntad política. También incide la falta de voluntad de algunos profesionales de ambos sistemas, el reparto de competencias, la falta de autoridad y control para garantizar la coordinación y el enfoque diferente en la atención que se da en cada sistema.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
3.2.3. La descoordinación entre el sistema sanitario y el social se superaría con estructuras y profesionales específicos del ámbito socio-sanitario, evitando la necesidad de coordinarse desde dos sistemas al crear un espacio común específico.	1	2	3	4	5	6,5	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
3.3. Es necesaria una ley que regule y garantice que los requisitos y criterios para recibir prestaciones y servicios sociales sean iguales en todos los territorios históricos y municipios, al igual que ocurre en otros sistemas como el sanitario y el educativo.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
3.4. Para garantizar la universalidad y uniformidad de la atención social, superar las lagunas en la atención originadas por la descoordinación entre diferentes niveles competenciales y lograr una mayor eficiencia en la gestión de los recursos y servicios sería necesario crear una estructura u organismo independiente de los diferentes niveles competenciales actuales, cuyas funciones fuesen la planificación, financiación, gestión y control de los recursos y servicios sociales.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
3.5. El departamento de Vivienda y Asuntos Sociales debería afianzar y potenciar su liderazgo en la planificación, orientación y control de la atención a las personas sin hogar prestada por otros niveles competenciales públicos y por las entidades privadas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. ATENCIÓN DIRECTA A PERSONAS SIN HOGAR

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.1. La falta de familia o vivienda de las personas sin hogar y las posibles consecuencias derivadas de su ausencia tras un tratamiento sanitario son necesidades cuya respuesta no es una competencia del ámbito sanitario sino del social.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
4.1.1. La situación sociofamiliar de cada paciente y, en especial, de las personas sin hogar, debería de tenerse en cuenta en el ámbito sanitario para ofrecer una atención más adecuada e integral a las personas, sin restringirse únicamente a criterios puramente sanitarios (tramitar el alta, seguimiento de tratamientos...).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.2. Serían necesarios nuevos recursos sanitarios de convalecencia de media y larga estancia para responder a las necesidades sanitarias de personas en las que la ausencia de una vivienda dificulta una correcta recuperación.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.3. Para garantizar el acceso de las personas sin hogar a una vivienda digna y asequible es necesaria una mayor implicación del sistema de vivienda a través de medidas de discriminación positiva.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.4. Las personas sin hogar y en situación de exclusión grave no acceden a la red normalizada de atención, en ocasiones, por una falta de habilidades personales y, en otras, por falta de voluntad.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
4.4.1. El no acceso a la red normalizada de atención es el resultado de la confluencia de múltiples factores bidireccionales, es decir, tanto desde el punto de vista de la persona (falta de voluntad, de habilidades sociales...) como de los propios recursos(atención estandarizada, no personalizada...).	1	2	3	4	5	6	7,5	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.5. Las personas sin hogar y en situación de exclusión grave no acceden a la red normalizada de atención por una inadaptación del sistema y de los recursos a sus necesidades y características.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.6. El inicio de procesos de incorporación social no debe ser una condición imprescindible para dar cobertura de alojamiento estable a las personas sin hogar.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.7. La atención a personas sin hogar debe incluir el trabajo preventivo con aquellos perfiles con riesgo de engrosar la lista de la exclusión grave.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.8. Existe un gran número de entidades en la atención directa pero no se han creado las estructuras de coordinación necesarias para dar una respuesta organizada que evite solapamientos, duplicidades y lagunas en la atención.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.9. Esta atomización en la atención directa es difícil de superar por las resistencias de las propias entidades a perder su "cuota de atención", sus propios "clientes".	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7,5	8	9	10
4.9.1. La tendencia de algunas entidades a mantener su “cuota de atención” está motivada, en parte, por la propia dinámica del sistema, por ejemplo, el modo de financiación de estas entidades por parte de la administración pública o la necesidad de las entidades de mantener su propia estructura.										

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.10. Existen suficientes recursos públicos y privados en la atención; la laguna está en la falta de estructuración, ordenación y coordinación del sector.										

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8,5	9	10
4.10.1. Sería necesario adecuar las normas de funcionamiento de los recursos a las necesidades y capacidades de las personas usuarias.										

Aportaciones: _____

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.10.2. Sería necesario ampliar el número de recursos residenciales, privados y públicos, en la atención a medio y largo plazo para cubrir la demanda de las personas sin hogar.										

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.11. La atención a personas sin hogar y en situación de exclusión social grave debe integrarse en la red normalizada y prestarse a través de recursos universalistas o generalistas.										

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8,5	9	10
4.11.1. La atención a las persona sin hogar debería orientarse hacia el uso de los recursos generalistas de la red normalizada pero sin olvidar la necesidad de recibir una atención específica y adaptada desde recursos especializados por las propias características de estas personas (desarraigo, falta de pertenencia, etc.).										

Aportaciones: _____

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
4.11.2. La atención a personas sin hogar debe estructurarse en dos niveles de intervención; uno de atención primaria de acceso directo, de cara a cubrir las necesidades más básicas y urgentes y otro de atención especializada y de acceso indirecto orientado al inicio de procesos de incorporación social y superación de problemáticas específicas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.12. El nivel de baja exigencia de los recursos refuerza en la persona usuaria sus hábitos dependientes o deficitarios y cronifica las situaciones de exclusión.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
4.12.1. El nivel de baja exigencia no refuerza o cronifica por sí mismo las situaciones de exclusión, de hecho los recursos de este nivel son un punto de partida para iniciar procesos de incorporación social.	1	2	3	4	5	6	7	8,5	9	10

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.13. El acogimiento de baja exigencia es un recurso necesario para evitar que existan personas que no tengan cobertura de atención a sus necesidades básicas por no poder acceder a niveles de exigencia altos.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.14. La presencia de mujeres entre las personas sin hogar es menor que la de los hombres por una explicación sociocultural: por su socialización en el rol de cuidadoras y por las responsabilidades familiares asumidas tienden a no romper los lazos familiares.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
4.15. El deterioro de las mujeres sin hogar es mayor que el de los hombres por dos razones: además de su menor resistencia física a la vida en la calle, tardan más en solicitar ayuda porque no encuentran recursos que se adapten a sus necesidades.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Cuestión reformulada para valorar	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6,5	7	8	9	10
4.15.1. El mayor deterioro de las mujeres no está tan relacionado con la menor resistencia física como con otros factores como las dependencias a sustancias, un mayor nivel de enfermedad mental, una mayor exposición a situaciones de riesgo, y una mayor estigmatización y rechazo social.										

Aportaciones: _____

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.16. En los procesos de incorporación social hay que poner el acento en el vínculo con la persona, para después trabajar la motivación antes de plantear el itinerario o proyecto educativo.										

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9,5	10
4.17. Es necesario hacer participe a la persona sin hogar de su proceso de incorporación social, integrándola en el diseño y evaluación del mismo.										

Cuestión consultada en Delphi 1 para mantener tu puntuación (X) o cambiarla	Grado de acuerdo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.18. Es necesario introducir medidas de acompañamiento de larga duración, incluso de por vida, para algunos de los perfiles de personas sin hogar.										

Una vez respondido este segundo cuestionario, ¿quieres añadir alguna aportación al conjunto de la consulta?
