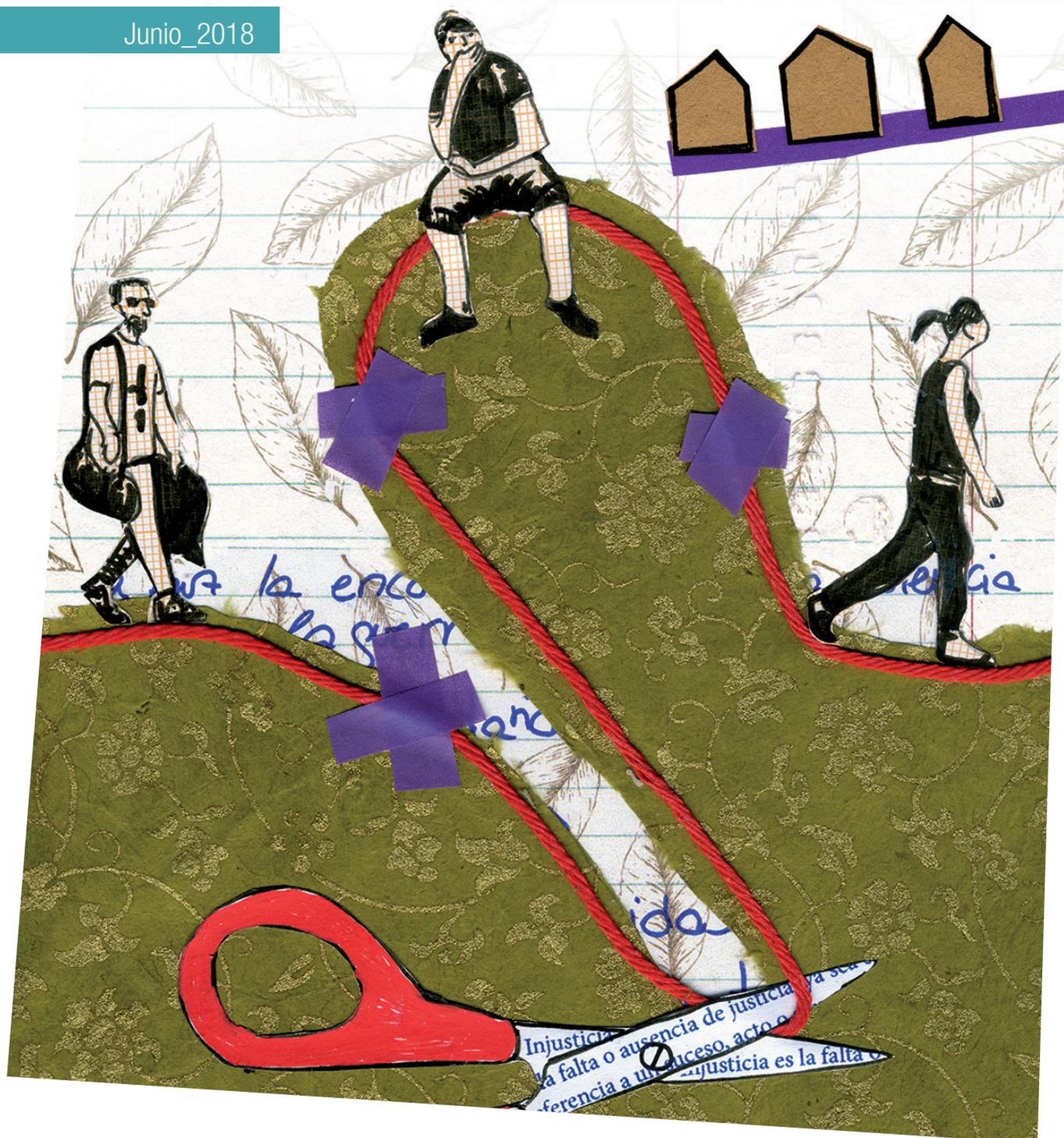


PROPUESTA DE

Plan Integral

para las personas sin hogar en Zaragoza

Junio_2018



Zaragoza
AYUNTAMIENTO

DERECHOS SOCIALES

ÍNDICE

0. PRESENTACIÓN

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

- 1.1 Enfoque global: exclusión residencial
- 1.2. De los itinerarios de exclusión a los itinerarios de inclusión
- 1.3. El objeto de intervención: el sinhogarismo

2. MARCO NORMATIVO Y PLANIFICADOR

- 2.1 Hacia una estrategia de sinhogarismo en la UE
- 2.2 Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020
- 2.3 La responsabilidad local en la atención a las personas sin hogar

3. INTERVENCIÓN Y RECURSOS EN LA ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR

- 3.1. Modelos de intervención
- 3.2. Nuevos paradigmas en la intervención
- 3.3 Recursos según la fase de intervención
- 3.4 Recursos según el objetivo de intervención
- 3.5 Los recursos en la ciudad de Zaragoza
 - 3.5.1. El Albergue municipal
 - 3.5.2. Coordinadora de Centros y Servicios para Personas sin Hogar en Zaragoza

4. DIAGNÓSTICO DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

- 4.1. Personas sin hogar en Zaragoza
 - 4.1.1. Recuento de personas durmiendo en la calle
 - 4.1.2. Alojamientos comunitarios: Albergue y Refugio
 - 4.1.3. Otras modalidades de alojamiento
- 4.2. Tendencias y perfiles ocultos
- 4.3. Veinte ideas sobre sinhogarismo en Zaragoza

5. PROPUESTA DE PLAN INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR EN ZARAGOZA

- 5.1. Diez aprendizajes de planes y estrategias de nuestro entorno
- 5.2. Principios inspiradores del plan integral
- 5.3. Líneas de acción, objetivos y medidas del Plan
 - Línea de acción nº1: PREVENIR, SENSIBILIZAR Y GENERAR CONOCIMIENTO
 - Línea de acción nº2: COORDINACIÓN Y TRABAJO COMPARTIDO EN RED
 - Línea de acción nº3: ADECUAR Y DIGNIFICAR estancias y procesos desde una perspectiva de CUIDADOS
 - Línea de acción nº4: EMPODERAR para RESTAURAR PROYECTOS VITALES
 - Línea de acción nº5: INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

6. BIBLIOGRAFÍA

0 ■ ■ PRESENTACIÓN

El presente documento constituye la **“Propuesta de Plan Integral para las Personas Sin Hogar de Zaragoza”** que el Ayuntamiento ofrece a los actores implicados en esta materia y a la ciudadanía en su conjunto. Este trabajo es fruto del proceso de consulta e indagación que se ha desarrollado a partir del Documento Base **“Hacia un Plan Integral de Sinhogarismo en Zaragoza”** que fue presentado el 31 de enero de 2018..

Este Plan Integral se enmarca en las actuaciones que se vienen dando en el ámbito de la exclusión residencial para asegurar el derecho de todas las personas a una alternativa habitacional, una apuesta esencial del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza. De esta manera, está en consonancia con la estrategia plasmada ya en otros planes, como el aprobado en relación con el chabolismo (Estrategia Municipal para la inserción de colectivos en situación de exclusión residencial. Erradicación del chabolismo 2014-2020). Y responde a un proceso de trabajo sistematizado, mediante el uso de diversas herramientas metodológicas, con el objetivo de alcanzar el máximo nivel de consenso entre las entidades implicadas en la atención a las personas sin hogar.

El interés que animó a esta Consejería a poner a disposición del conjunto de actores de la acción social de nuestra ciudad un Documento Base fue el de impulsar una reflexión sobre la actuación que se precisa en estos momentos. La finalidad última es tratar de dar respuesta a las necesidades y demandas sociales que nos plantean los cambios surgidos en el ámbito de la exclusión residencial fruto de los efectos, todavía latentes, de una prolongada crisis económica y ofrecer una intervención integral en el ámbito de las personas sin hogar.

Un interés que reafirmamos ahora al hacer difusión de esta **“Propuesta de Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza”**. Como se comprobará a lo largo de la lectura del documento, no se puede obviar que el Ayuntamiento de Zaragoza es el actor principal en la intervención con las personas sin hogar. Pero sin ignorar que, en el escenario actual, y en los próximos años, una respuesta adecuada a las demandas sociales de los ciudadanos y ciudadanas pasa por crear, entre todos los actores de la acción social, espacios, sinergias, conocimiento y colaboración, en pro de objetivos comunes.

Conscientes del especial momento de dificultad por el que atravesamos no queremos renunciar a disponer de un **Plan Integral** que nos oriente en la trayectoria a seguir, nos impulse a reordenar la intervención social en materia de sinhogarismo en la ciudad y que posibilite favorecer una toma de decisiones bajo una estrategia planificada, orientada a la prevención, atención e inserción de las personas y familias afectadas por esta problemática social.

El sinhogarismo es una de las formas más extremas en que se manifiesta la pobreza en nuestras ciudades y configura la categoría conceptual de exclusión residencial grave. Desde antes de la industrialización, la pobreza extrema en las ciudades se asocia con la imagen del transeúnte. Sin embargo, si bien las personas que viven 24 horas en la calle son la parte más visible de la exclusión residencial, no es la única. La exclusión residencial, en su conjunto, incluye situaciones como las de aquellas personas que pernoctan en albergues, residen en centros de acogida o pisos sociales temporales, o las de quienes viven en espacios sin condiciones de habitabilidad, como chabolas o infraviviendas.

Disponer de un techo, por tanto, no siempre es sinónimo de tener un **hogar**:

- Estar en el hogar permite priorizar otros aspectos de la vida: salud, bienestar, relaciones...
- Un hogar es un punto de partida para la integración social.
- Un hogar adecuado ofrece un entorno seguro y estable.
- Un hogar ofrece control sobre la vida: ejercer su privacidad, socializar y tener un espacio en el que desarrollarse, mantener una pareja y/o familia, etc. Algo que no siempre es posible en los servicios de alojamiento temporal o de emergencia para personas sin hogar, o menos aún cuando se vive en la calle.

En definitiva, no disponer de un hogar digno, permanente y adecuado a las necesidades de cada persona y/o familia imposibilita o limita el desarrollo personal, la intimidad y la vida privada, las relaciones sociales, la seguridad, etc. Y atenta contra muchos de los derechos que los seres humanos tenemos reconocidos, más allá del propio derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 de la Constitución Española.

Por otro lado, desde la perspectiva de la planificación en servicios sociales, asistimos a un cambio de paradigma global: el tránsito desde proyectos basados en infraestructuras y equipamientos hacia estrategias más centradas en las personas. Eso supone dejar de lado una forma de hacer que tiene como epicentro de la intervención a los recursos (con el riesgo de forzar la adaptación de los ciudadanos a las dinámicas arraigadas en ellos), para pasar a otra en la que los recursos se someten a las necesidades cambiantes de las personas y familias, que dependen de los itinerarios vitales que van recorriendo. Un nuevo modelo o cambio de orientación que viene siendo referencia para la intervención de este Ayuntamiento de Zaragoza, pero en el que es necesario continuar profundizando. Ello plantea el reto de ir introduciendo principios de adaptabilidad y flexibilidad, tanto en los recursos como en los profesionales, en torno a una estrategia global de intervención. A la par que nos orienta hacia una verdadera **integración y coordinación** del conjunto de los recursos que disponemos en la ciudad para hacer frente al fenómeno del sinhogarismo.

Desde el punto de vista de la sensibilidad política y social hacia este tipo de situaciones, hay que reconocer que, a pesar de estar ante los rostros más visibles de la exclusión residencial y de la pobreza, el sinhogarismo es un fenómeno sobre el que existe poco conocimiento y sensibilización por el conjunto de la sociedad. Por esta y otras razones, en muchas ocasiones ha adolecido de falta de políticas integrales en su intervención, que *“no han de estar dirigidas a la mera asistencia o a la supervivencia de las personas bajo mínimos de garantía vital, sino aspirar a que (...) restauren su proyecto de vida y se reincorporen a una sociedad que, sin duda, para incluirles, debe cambiar”* (ENI-PSH 2015-2020).

Por último, la filosofía que históricamente ha animado los programas que se llevan a cabo en la ciudad de Zaragoza, tanto en el diseño como en la implementación de las actuaciones, contempla la colaboración entre la Administración y las entidades del Tercer Sector, así como la participación de los propios protagonistas. No en vano, se ha ido configurando en el tiempo una importante red de atención a personas sin hogar, que viene permitiendo disponer de una oferta de servicios de información, alojamiento, comedores, trabajo de calle, centros de inserción, servicios para el tratamiento o rehabilitación de problemas de adicciones, de salud mental, etc.

Teniendo en cuenta todas las premisas anteriores, la estructura de este documento se articula en los siguientes ejes:

1. Aproximación conceptual a lo que es la exclusión residencial, para ir descendiendo a las diferentes categorías de sinhogarismo.
2. Panorámica del marco normativo y planificador.
3. Descripción de los modelos de intervención, y de los recursos para hacerla efectiva.
4. Diagnóstico de las personas sin hogar en Zaragoza.
5. Propuesta de Plan Integral para las Personas Sin Hogar de Zaragoza.

1 ■ ■ APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La vivienda constituye un derecho fundamental, pero también una necesidad social básica de primer orden sobre cuya cobertura se asientan la mayoría de los procesos sociales de integración social (Ballester, 1999). El no disfrute de este derecho básico por una parte de la ciudadanía es uno de los principales síntomas del fracaso de capitalismo moderno¹. De acuerdo con el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), unos 100 millones de mujeres y hombres en todo el mundo son, literalmente, **personas “sin techo”**. Algo más de 30 millones, por su parte, son niños de la calle que se ven forzados a dormir al aire libre y a asumir como vivienda formas miserables de cobijo. Pero, si la categoría **“exclusión residencial”** se extiende a quienes habitan en viviendas inseguras o temporales, el número de afectados se eleva a los 1.000 millones de personas. Y todavía más si incluimos a quienes en sus viviendas carecen de servicios básicos, como suministro de agua, alcantarillado o servicio de recogida de basura adecuados (Pisarello, 2003, pág. 31).

Fenómenos globales como el chabolismo, campos de refugiados, personas que viven junto a las vías del tren, bajo los puentes, en cajeros de oficinas bancarias, entre plásticos, cartones o latas, en contenedores, etc. plantean la existencia de un problema de urgencia acuciante. Sin embargo, estas situaciones no dejan de ser la punta del iceberg. No se puede olvidar que la crisis económica que hemos vivido, y de la que seguimos sufriendo sus secuelas, ha traído consigo igualmente un aumento de situaciones de inseguridad e inadecuación residencial.

Vivir en un lugar y poder establecerse en él, a modo de hábitat y hogar propio, con paz, seguridad y dignidad, no debería considerarse ni un lujo o privilegio ni algo que quede en manos de la suerte o el azar de aquellos que pueden permitírselo. Bajo esta premisa es sobre la que deseamos construir el primer Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza.

1.1_ ENFOQUE GLOBAL: EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

A pesar de que el fenómeno de **exclusión residencial** existe en todos los países de Europa, todavía son pocas las estadísticas oficiales existentes sobre la materia, y las existentes raramente son comparables entre diferentes países. Existen dificultades lingüísticas y culturales para una definición común (Edgar et al. 2007); en algunos casos no existe un término o palabra que describa la situación y, en otros casos, se emplean términos que poseen significados diferentes a la hora de establecer comparaciones. Así pues, la exclusión residencial constituye un fenómeno que puede ser analizado desde diversos enfoques (Minguijón, Pérez et al., 2015).

Un primer tipo quedaría delimitado conceptualmente por la ausencia de vivienda, es decir, el no acceso o la no disposición de algún tipo autónomo de tenencia. Este primer enfoque se refiere a toda situación individual o familiar en la que no se pueden resolver las necesidades de vivienda, ni por los propios medios económicos ni a través de los mecanismos convencionales

¹ “Los tiempos han cambiado... La oferta insuficiente de vivienda a un coste moderado puede considerarse como el principal fracaso del capitalismo moderno” (Galbraith, 1989: 317).

de provisión residencial, viéndose abocadas a situaciones de dependencia o a vivir en condiciones de infravivienda (Cortés, 1997a).

Un segundo enfoque parte de la consideración de que la exclusión residencial no puede desligarse del proceso más amplio de **exclusión social** (Laparra et. al., 2007). Estaríamos ante procesos multidimensionales, donde la exclusión residencial sería uno de los factores que desencadenan la exclusión social y viceversa. Es decir, un fenómeno estructural; dinámico; multidimensional y multifactorial; heterogéneo; con un factor subjetivo o individual y abordable desde las políticas públicas (García, 2013; Hernández, 2008 y 2013; García y Hernández, 2011).

El estudio sociológico de la exclusión residencial ha tendido a centrarse en el análisis de sus **causas**. Hasta mediados del siglo XX se asumió sistemáticamente que estas subyacían en factores **de naturaleza individual**, culpabilizando incluso a las personas de su situación.

En la década de 1960 se empieza a superar este modelo para empezar a plantear **causas de carácter estructural**. Hoy día, la mayoría de los estudios adopta una **perspectiva mixta**, según la cual las causas estarían, por un lado, en la estructura social, política, cultural y económica, y, por otro, en las trayectorias personales y sociales, que son dinámicas y cambiantes en el tiempo, donde influyen múltiples factores, tanto del propio contexto social como de índole personal (edad, nivel de ingresos, nivel educativo, estado de salud, estabilidad laboral).

Una de las consecuencias de todo ello será la **heterogeneidad** de las personas afectadas, lo que es un elemento importante a tener en cuenta, incluso para orientar la actuación correctora por parte de las políticas públicas. Según se ponga el acento en lo individual o en lo estructural, los análisis y las prácticas político-administrativas serán unas u otras.

CUADRO 1: Factores estructurales e individuales como desencadenantes de la exclusión residencial

DESENCADENANTES	FACTORES ESTRUCTURALES SUBYACENTES	FACTORES INDIVIDUALES SUBYACENTES
<ul style="list-style-type: none"> -Desahucios (retrasos alquiler, altos precios, deuda hipotecaria...). -Ruptura de las relaciones familiares. -Pérdida de empleo. -Abandono institucional. -Problemas severos de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a la vivienda para las personas más vulnerables. -Aumento del nivel de pobreza. -Pobreza intergeneracional. -Cambios en el bienestar (afectando especialmente a jóvenes). -Ausencia de alojamientos asequibles y adecuados. -Trayectorias de precariedad en el mercado de trabajo. -Desempleo y bajos salarios. -Ausencia de protección social. -Altos niveles de monoparentalidad y familias separadas/divorciadas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Endeudamiento. -Adicciones (drogas, alcohol...) -Problemas de salud mental. -Viviendo en instituciones (p.e., prisión). -Combinaciones de varios problemas personales. -Aislamiento y marginación social.

Fuente: Stephens et al. (2010)

Para delimitar estos enfoques y buscar una herramienta operativa, con un lenguaje común, la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar, FEANTSA (*Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abril*), inicia en 2005 una **tipología** de personas en situación de exclusión residencial, conocida por las siglas **ETHOS** (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), con el propósito de contribuir a la mejora, integración y coherencia de las políticas de prevención y atención del problema (Cabrera y Rubio, 2008).

Esta tipología distingue cuatro categorías conceptuales, subdivididas a su vez en 13 categorías operativas, que dan lugar a un total de 24 subcategorías que recogen las diferentes situaciones de exclusión residencial.

El marco conceptual de esta tipología parte de que un hogar está compuesto por **tres áreas o dominios** (Edgar, 2009: 16):

- 1. Dominio físico o habitabilidad:** Disponer de una vivienda (o lugar) adecuado para satisfacer las necesidades de una persona y su familia.
- 2. Dominio social o adecuación de la vivienda y el entorno:** Poder mantener la privacidad y disfrutar de las relaciones sociales.
- 3. Dominio legal o seguridad y estabilidad:** Poder contar con la posesión exclusiva, la seguridad de la ocupación y el título legal.

De la combinación de estos tres dominios se desprenden cuatro categorías ordinales (en la medida en que se distribuyen desde un mayor grado de exclusión a uno menor), y que constituyen las cuatro categorías básicas de la tipología ETHOS:

- 1. Sin techo:** sin alojamiento de ningún tipo.
- 2. Sin vivienda:** viviendo en un alojamiento temporal, en albergues u otros dispositivos de media o larga estancia.
- 3. Vivienda insegura:** viviendo bajo amenaza de desahucio, en situaciones de arrendamiento precario o de violencia de género.
- 4. Vivienda inadecuada:** viviendo en chabolas, en alojamientos que incumplen la normativa sobre habitabilidad o en situación de hacinamiento.

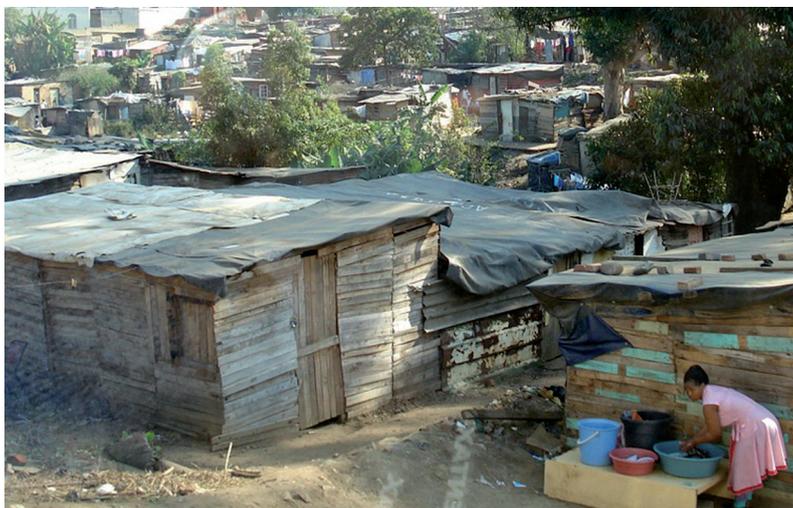
CUADRO 2: Áreas de sinhogarismo y exclusión residencial

CATEGORÍA CONCEPTUAL	DOMINIO FÍSICO	DOMINIO SOCIAL	DOMINIO LEGAL
Sin techo	-	-	-
Sin vivienda	+	-	-
Vivienda insegura	+/-	+	-
Vivienda inadecuada	+/-	+/-	+

Fuente: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer (2016)

En este enfoque, que enraíza con la Estrategia Europea de la Exclusión Social, la complejidad del fenómeno social de la exclusión residencial ya no se explica únicamente por motivos de privación y accesibilidad económica. Este marco permite modular las situaciones, transitando desde las formas más **graves** de exclusión residencial (*sin techo*, *sin vivienda*) hasta otras modalidades más suaves (*vivienda insegura*, *vivienda inadecuada*), en las que algunos de los dominios anteriormente enunciados estarían ausentes o limitados.

Sin embargo, a pesar de la concepción más amplia que nos brinda la tipología ETHOS para categorizar la exclusión residencial, su uso principal ha estado orientado al “**sinhogarismo**” y los problemas de falta de vivienda (Brändle et al., 2013).



CUADRO 3: Tipología europea de la exclusión residencial, ETHOS. Revisión 2007

CATEGORÍA CONCEPTUAL	CATEGORÍA OPERATIVA	Cód.	SITUACIÓN RESIDENCIAL	DEFINICIÓN
Sin techo	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1	Espacio público y exterior	Personas que viven en las calles o un espacio público o exterior, sin albergue que pueda ser definido como vivienda
	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1	Albergue o refugio nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia
	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.1	Albergues y centros de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva.
		3.2	Alojamiento temporal y de tránsito	
		3.3	Alojamiento con apoyo	
Sin vivienda	Personas en albergues para mujeres	4.1	Albergues para mujeres (solas o con hijos)	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencia temporal
		5.1	Alojamiento temporal / Centros de recepción	Personas en alojamientos para Inmigrantes: personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de extranjeros o trabajadores temporeros
	5.2	Alojamientos para trabajadores temporeros		
	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1	Instituciones penales (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación
		6.2	Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda
		6.3	Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años, por ejemplo.
	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	7.1	Residencia para personas sin hogar mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar
7.2		Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar		
Vivienda insegura	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro	8.1	Viviendo acogidos por familiares o amistades	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí
		8.2	Sin tenencia legal (ej. Subalquilados)	
		8.3	Ocupación ilegal	
Vivienda insegura	Personas viviendo bajo la amenaza del desahucio	9.1	En régimen de alquiler	Con orden de desahucio, por impago de alquiler
		9.2	Con la vivienda en propiedad	A punto de verse expropiados, por impagos de hipoteca.
Vivienda inadecuada	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o la familia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro para las víctimas de violencia doméstica.
		11.1	Caravanas y similares	Personas que viven en alojamientos móviles de manera permanente
		11.2	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan mayores	Personas que viven en construcciones que no constituyen viviendas convencionales (chabolas o cabañas)
Vivienda inadecuada	Alojamiento impropio	11.3	Estructuras temporales	Personas que viven en alojamientos sin posible permiso de habitabilidad (según la regulación nacional)
		12.1	Edificio ocupado que no es adecuado para vivir en él	
	Hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento	Personas que viven hacinadas en viviendas (que superan el estándar nacional de ocupación)

Fuente: A partir de Cabrera (2008: 192-193) y Pleace et al. (2013:21)

1.2_ DE LOS ITINERARIOS DE EXCLUSIÓN A LOS ITINERARIOS DE INCLUSIÓN

Como se ha comentado, la **exclusión social** no hace referencia a una situación estática, sino que se trata de “...un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en la que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves” (Laparra et al., 2007: 29).

Si se adopta el punto de vista de las personas o familias para hacer referencia a ese proceso recorrido, es adecuado emplear el término de “**trayectoria vital**”, y el conjunto de diferentes hitos que van jalonando esa trayectoria hacia la exclusión se denomina “**itinerario de exclusión social**”. Las personas, en su itinerario vital, siguen una serie de caminos que, en algunos casos, les llevan a encontrarse, tras un periodo más o menos largo (y reversible) de deterioro, en situación de exclusión social: “Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional), por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por otro” (Laparra et al., 2007: 29).

Los estudios previos han identificado cinco ámbitos básicos que intervienen de forma diferente en el recorrido experimentado por las personas en su itinerario hacia la exclusión²:

1. **Aspectos laborales:** desde el empleo estable, al desempleo.
2. **Aspectos económicos:** desde los ingresos regulares y la tenencia de vivienda en propiedad, hasta la ausencia de ingresos (con endeudamiento) y ausencia de vivienda.
3. **Aspectos culturales:** desde la integración cultural con alto nivel de instrucción y cualificación, hasta la estigmatización y el analfabetismo.
4. **Aspectos personales:** desde la tenencia de capacidad, iniciativa, motivación, optimismo, buena salud, etc., hasta la dependencia y la desmotivación...
5. **Aspectos sociales o relacionales:** desde situaciones con buenas relaciones familiares y de amistad, con sentido de pertenencia, hasta aquellas situaciones en las que hay una carencia de vínculos familiares fuertes, carencia de otras redes sociales, aislamiento social, etc.

Como puede observarse, en cada uno de esos ámbitos se han destacado, en primer lugar, las situaciones de carácter integrador y, en segundo lugar, los elementos que producen o facilitan las situaciones de exclusión social. Pero lo más importante es tomar conciencia de que cada uno de esos factores puede, según el momento, ser causa o consecuencia del itinerario que lleve a cada persona hacia la situación de exclusión social. Y lo característico de la exclusión es que solo podemos hablar en sentido estricto de su existencia cuando se produce una “acumulación de factores” que se “retroalimentan”, lo que por otra parte dificulta tanto su análisis como las estrategias de intervención que se diseñen³.

Para favorecer la comprensión del proceso de exclusión social, diversos autores han identificado una serie de zonas o etapas en las que se puede encontrar el individuo. Dependiendo de los autores, esas zonas son tres⁴ o cuatro⁵. En el cuadro 4 se ha optado por reducir el modelo a tres.



² Véase Tezanos, J.F. 2001

³ Subirats, J. (2004).

⁴ Castel, R. (1997), Pág.15; Castel, R. (1992.), Págs. 25-36; Aliena, R. (1993), pág. 31; Garcia Roca, J. (1993), pág. 41.

⁵ Véase Tezanos, J.F. (2001). Pág.180.

CUADRO 4: Zonas de exclusión social

ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE EXCLUSIÓN
Empleo fijo o estable	Empleo precario o inestable	Desempleo e inempleabilidad
Ingresos con estabilidad presente y futura	Ingresos con inestabilidad presente y futuro incierto	Sin ingresos (o éstos muy aleatorios) o con aportaciones públicas reglamentadas o benéficas
Vivienda estable y en buenas condiciones	Problemas para hacer frente a los gastos de la vivienda	Fuerte riesgo de pérdida de la vivienda o ausencia de esta. Vivienda en malas condiciones de habitabilidad
Integración cultural, alto grado de formación y cualificación	Desarraigo, retraso escolar, bajo nivel de cualificación	Aislamiento cultural, fracaso escolar, analfabetismo funcional, ausencia de cualificación
Capacidad, iniciativa, motivación, optimismo, buena salud	Desconfianza, inseguridad, poca motivación, enfermedad, discapacidad	Desesperación, anomia, fatalismo, falta de perspectivas, violencia
Fuertes relaciones familiares y sociales	Fragilidad relacional	Carencia de relaciones sociales y familiares, aislamiento social

Elaboración propia

El análisis de los itinerarios vitales de las personas que se encuentran en situación de exclusión social ha evidenciado que las situaciones de riesgo que permiten el tránsito desde la zona de integración a la de exclusión son variadas, múltiples y complejas. Suele hacerse referencia, cuando se puede identificar, a los factores de riesgo o al “hecho causante”, entendido como aquel que originó la quiebra inicial de la integración. Los más comunes son: el desempleo, la inestabilidad económica, las crisis familiares, la ruptura de solidaridades de grupo, el fracaso escolar, la inadaptación cultural, la discapacidad, las dependencias adictivas (alcoholismo, drogadicción), la depresión, la falta de perspectivas, el aislamiento, las enfermedades, los accidentes, los delitos y el suicidio.

En ese listado no aparece la vivienda como hecho causante originario, ya que suele presentarse “a la luz de los servicios sociales” en unas fases intermedias o avanzadas del itinerario de exclusión⁶. Pero esta primera percepción oscurece algo la realidad, ya que los problemas económicos suelen agravarse y retroalimentarse por efecto de la situación residencial. De hecho, la distancia a nivel familiar entre los ingresos y los gastos de vivienda permite explicar en gran medida la entrada en situación de exclusión social. Así, en el año 2013 el 11,1% de las personas encuestadas se encontraba por debajo del umbral de pobreza extrema debido específicamente a unos gastos excesivos de vivienda (FOESSA, 2014: 230)⁷.

Para terminar de calibrar la importancia de la vivienda en la lógica de la exclusión, es preciso tener en cuenta las siguientes cifras (FOESSA, 2014: 155-158):

- El 25,1% de las personas se encuentran en situación de exclusión (severa o moderada), siendo esta cifra significativamente más baja en Aragón (19,1%).
- Sin embargo, ese porcentaje se eleva al 29,2% cuando hablamos de las personas que se ven afectadas por la exclusión en la dimensión de la vivienda.
- Por otra parte, el colectivo de personas excluidas, presentan en su gran mayoría (el 84,8%) problemas en la dimensión habitacional, siendo la dimensión que más les afecta, en similar porcentaje que la dimensión del empleo (84,7%).

Esta constatación ofrece dos pistas de cara a la intervención: la primera es que cuando se interviene a través de dispositivos sociales dirigidos específicamente a la vivienda, solemos encontrarnos con familias que ya atesoran previamente una serie de hitos claves en su itinerario de exclusión. Pero, en segundo lugar, que seguramente deberán abordarse metodologías de intervención dirigidas no solo a cubrir la necesidad de alojamiento, sino a otras muchas dimensiones.

⁶ Aunque es cierto que puede ser un elemento clave en el caso de la infancia que se socializa en estas situaciones.

⁷ Esos porcentajes representaban el 4,5% en el año 2007 y el 7,6% en el 2009, lo que representa un aumento del 246% en apenas seis años (FOESSA, 2014: 230).

1.3_ EL OBJETO DE INTERVENCIÓN: EL SINHOGARISMO

Atendiendo a diferentes categorías conceptuales y operativas de la tipología ETHOS, el objeto fundamental de intervención del Servicio de Servicios Sociales Especializados del Ayuntamiento de Zaragoza, en materia de exclusión residencial, abarca:

- Por un lado, el sinhogarismo (categorías sin techo y sin vivienda), donde orgánica y funcionalmente tiene relevancia la Unidad de Alojamiento Temporal, que se centraliza en el Albergue Municipal.
- Por otro, el chabolismo y la infravivienda (categoría vivienda inadecuada), que hace referencia a quienes viven en estructuras temporales y no convencionales -chabolas-, y en alojamientos impropios -ocupación ilegal y chabolismo vertical-. Se centraliza en el Programa de Atención Social en situaciones de Infravivienda y erradicación del Chabolismo (ASSI).

CUADRO 5: Objeto de intervención del Ayuntamiento de Zaragoza. Servicios Sociales Especializados

	CATEGORÍA CONCEPTUAL	CATEGORÍA OPERATIVA	SITUACIÓN RESIDENCIAL
SINHOGARISMO	Sin techo / Sin vivienda	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	Espacio público y exterior
		Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	Albergue o refugio nocturno
		Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	Albergues y centros de alojamiento
			Alojamiento temporal y de tránsito
		Alojamiento con apoyo	
	Vivienda inadecuada	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales (chabolismo horizontal)	Alojamientos móviles y construcciones que no constituyen viviendas convencionales (chabolas o cabañas)
		Alojamiento impropio (ocupación ilegal y chabolismo vertical)	Edificio ocupado que no es adecuado para vivir en él

Fuente: elaboración propia a partir de Cabrera (2008: 192-193) y Pleace et al. (2013:21).

Hay que señalar aquí que, a pesar de una cierta tendencia académica y europeísta por intentar encuadrar en una tipología común el fenómeno de la exclusión residencial, el abordaje mediante estrategias y políticas respecto a las categorías “*sinhogarismo*”, por un lado y “*chabolismo/infravivienda*”, por otro, se presume radicalmente distinto. Y lo es porque son diferentes los diagnósticos, evolución, realidades y perfiles de cada una de ellas. Aunque pueden llegar a establecerse entre ellos puntos de conexión, e incluso ciertos elementos en la intervención.

En este sentido, el Ayuntamiento de Zaragoza tiene actualmente definida y en marcha una planificación y estrategia frente al chabolismo (“**Estrategia Municipal para la inserción social de colectivos en situación de exclusión residencial. Erradicación del chabolismo 2014-2020**”). Y el presente documento responde al proceso de elaboración de un **Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza**.

No obstante, desde un planteamiento amplio de exclusión residencial, y con la puesta en marcha de cambios organizativos en el Ayuntamiento de Zaragoza, es a la vez momento y oportunidad de replantear las estrategias desde una consideración global.



2 ■ ■ MARCO NORMATIVO Y PLANIFICADOR

La responsabilidad de los poderes públicos de procurar viviendas dignas y adecuadas a la ciudadanía, en particular a quienes no pueden acceder por sus propios medios, se plasma en las constituciones o las diferentes legislaciones nacionales que regulan este derecho.

En lo que respecta al marco legislativo de la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea, no se considera un derecho individual subjetivo, que pueda reclamar el ciudadano ante los tribunales. Sólo en **Reino Unido** (desde 1977) y **Francia** (desde 2007) contarían con un derecho individual y reclamable ante los tribunales (Loison-Leruste y Quilgars, 2009). En otros estados de la Unión, la legislación sí proporciona a las personas sin hogar un derecho individualmente exigible de apoyo social (por ejemplo, en Alemania, donde pueden reclamar apoyo para “superar dificultades sociales especiales”); y en otros el proporcionar determinados servicios o desarrollar estrategias de actuación para personas en situación de exclusión residencial es un deber de las autoridades. En otros estados, la prestación de estos mismos servicios y actuaciones queda en el ámbito de la filantropía y el voluntariado.

En **España**, el artículo 47 de la Constitución apela a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada.

En unos u otros casos, los poderes públicos son los garantes de que la calidad de ese derecho (su garantía) sea congruente con lo dispuesto las respectivas normativas. Obviamente, la consideración de un derecho es una base importante para crear una infraestructura de servicios adecuada y para intentar paliar y dignificar la situación de las personas. Aun así, la calidad y adecuación de dichos servicios dependerán, en gran medida, de los recursos disponibles y la organización y coordinación de los múltiples servicios que se puedan poner a su disposición.

Se identifican diferentes responsabilidades en función de los niveles administrativos (central, autonómico o regional, local), en lo que se refiere a las medidas de planificación, ejecución y financiación de estos servicios (Edgar et al., 2003: 7). Mientras que, en la mayoría de los países europeos, son las autoridades locales quienes ostentan las principales responsabilidades en su provisión y financiación (a menudo en estrecha cooperación con organizaciones sin ánimo de lucro, muy importantes en casos como Austria, Finlandia, Alemania, los Países Bajos, Polonia, etc.), en otros países es el gobierno central quien la ejerce mayoritariamente (Grecia -aunque esté invirtiendo actualmente esta situación- o Eslovenia).

Con la entrada del nuevo siglo, se produce una tendencia general de recorte y reducción del papel del Estado. En algunos casos, ello ha supuesto que cada vez más responsabilidades, originariamente en manos de los estados centrales, se hayan ido descentralizado a niveles de gobierno inferiores, incrementando con ello la autonomía de los municipios y sus autoridades locales. Este desarrollo ha ido acompañado, a menudo, de un cambio cultural del concepto de **gobernanza**, caracterizado por la asunción, por parte de los municipios, de un importante rol como planificadores estratégicos y autoridades de coordinación con las comunidades locales (Edgar et al., 1999: 50). En este tránsito, la prestación de muchos de los servicios a los que nos estamos refiriendo pasaron a ser realizados **por ONGs y entidades del Tercer Sector**, sobre una base contractual y una dependencia pública, eso sí, para su sostenimiento económico.

2.1 _ HACIA UNA ESTRATEGIA DE SINHOGARISMO EN LA UE

La década de los noventa, coincidiendo con la firma del Tratado de la Unión Europea en 1992 en Maastricht (que entraría en vigor el 1 de noviembre de 1993), es un período de impulso en el desarrollo de la política social europea.

En ese mismo año, la Comisión Europea aprobó dos Recomendaciones importantes referidas a la lucha contra la exclusión que tendrán una importancia notable en el desarrollo de dispositivos de prestaciones asistenciales en los países del Sur de Europa:

- Por una parte, es crucial la **Recomendación 92/ 441 CEE**, ya que se reconoce la importancia de la exclusión social y la pobreza en los países de la UE y cómo los ciudadanos con insuficiencia de recursos no pueden materializar plenamente sus derechos sociales ni estar adecuadamente integrados en sus sociedades. Plantea luchar contra las causas multidimensionales de la exclusión social. Esta recomendación es un paso positivo, ya que alienta a los diferentes países de la UE para que establezcan el derecho social básico a recursos suficientes y a la asistencia social compatibles con la dignidad humana.
- Por otra parte, hay que destacar la **Recomendación 92/442 CEE** sobre convergencia en las políticas y objetivos de protección social señalando la idea de “estrategia de convergencia”. La Recomendación señala que, sin menoscabo de los poderes en materia de protección social de los Estados miembros, se desarrolle una estrategia para fijar criterios comunes de forma que puedan coexistir los sistemas nacionales de protección social junto a progresos de convergencia y armonización.

Respecto a las políticas sobre sinhogarismo, han experimentado un importante impulso en los últimos años, colocando a este colectivo de personas en la agenda política europea. Entre otras declaraciones y resoluciones, podemos citar:

- La **Declaración del Parlamento Europeo 61/2010, de 16 de diciembre de 2010**, sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar, que pedía a la Comisión Europea que desarrollara una ambiciosa estrategia de la UE para abordar la situación de las personas sin hogar.
- La **Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011**, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar, instaba a los Estados miembros a que avanzaran hacia el objetivo de resolver, hasta 2015, el problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública, y pedía asimismo una estrategia de la Unión integrada y ambiciosa, respaldada por las estrategias nacionales y regionales con el objetivo, a largo plazo, de resolver el problema de las personas sin hogar en el marco más amplio de la inclusión social;
- La **Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013**, sobre la vivienda social en la Unión Europea, pedía la preparación de programas específicos para las personas sin hogar basados en diagnósticos territoriales a escala local, teniendo en cuenta el modelo de la tipología europea de la exclusión asociada a la vivienda (ETHOS) para medir el alcance de exclusión social relacionada con la vivienda, vinculados a medidas sociales de acompañamiento y adaptados a la situación y las necesidades específicas de las mujeres, favoreciendo las soluciones de vivienda y seguimiento a largo plazo de las personas vulnerables y las comunidades marginadas sobre las medidas de alojamiento provisional.
- El **Dictamen del Comité de las Regiones, de 19 de agosto de 2014**, sobre la Estrategia europea para las personas sin hogar (2014/C 271/07), considera totalmente inaceptable que, en nuestros entes territoriales, todavía haya personas que vivan en la calle, poniendo en peligro su salud y su vida. No es digno de la Unión Europea, señala, que casi tres millones de personas sin hogar vivan de la ayuda que ofrecen los sistemas de seguridad social y que, en muchos casos, desconozcan la existencia de dichos sistemas o no estén suficientemente protegidos por estos últimos. E indica también que cada Estado miembro debería disponer de una estrategia nacional de lucha contra el problema de las personas sin hogar. Insiste, por último, en la necesidad de que estas estrategias globales para combatir el problema de las personas sin hogar también definan el papel de los entes locales y regionales y la sociedad civil y aclaren, en aras de la buena gobernanza, el reparto de las tareas y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Este refuerzo y dinamización de las políticas para personas sin hogar se inscribe en la **Estrategia Europa 2020** de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Uno de sus objetivos es reducir en 20 millones el número de personas en exclusión social, lo que sin duda implica la necesidad de mejoras cualitativas en la atención a las personas sin hogar a medio plazo.

En este sentido, diferentes países europeos han adoptado estrategias para luchar contra el sinhogarismo y la exclusión residencial a nivel nacional (Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Francia y Portugal). Esto ha permitido mejorar la coordinación en el diseño de las políticas y su implementación en dichos países. Las diferentes estrategias se basan en la voluntad de:

- Prevenir la exclusión residencial, en particular, establecer medidas orientadas al seguimiento de las personas que dejan las prisiones o instituciones de salud después de un largo periodo y sobretodo la prevención de los desahucios.
- Acabar con las formas más explícitas de exclusión residencial, en base a los Derechos Humanos: sin techo, chabolismo, infravivienda, etc.
- Reducir la duración del sinhogarismo (en particular el tiempo en recursos de alojamiento de emergencia y temporales).
- Mejorar la calidad de los servicios para las personas en situación de exclusión residencial y la oferta de vivienda asequible.

2.2_ ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR 2015-2020

El Gobierno aprobó, el 6 de noviembre de 2015, la primera **Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020**⁸. En ella se expone que en nuestro país no había hasta la fecha un planteamiento global y coordinado territorialmente en las políticas sobre sinhogarismo, por lo que desde diferentes ámbitos se planteó la necesidad de una estrategia integral que estableciera un marco general para estas políticas. Por un lado, el Gobierno, a través del Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2013-2016, incluyó entre las medidas a realizar la elaboración y puesta en marcha de una Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar. Además, el Congreso de los Diputados aprobó en abril de 2014 una Proposición no de Ley en la cual se instaba al Gobierno a que pusiera en marcha una estrategia nacional integral para personas sin hogar. En ambas iniciativas se incide en que en este proceso ha de llevarse a cabo en colaboración con todos los agentes implicados, esto es las comunidades autónomas, las administraciones locales y el Tercer Sector de acción social.

En el desarrollo de esta Estrategia, se creó por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, un Grupo de cooperación técnica con las comunidades autónomas y administraciones locales. Y entre los trabajos de este grupo cabe destacar el documento *Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales: 100 argumentos y propuestas*⁹, cuya finalidad fundamental era orientar la política estratégica de atención a este colectivo y servir de guía para los responsables políticos y técnicos de las administraciones locales y autonómicas o la creación del subgrupo de trabajo con el Instituto Nacional de Estadística para la mejora de sus Encuestas sobre Personas sin Hogar.

La estrategia se inspira en los siguientes principios, que deberán orientar y enmarcar la futura planificación y programación en la atención a las personas sin hogar:

1. Los **derechos** que tienen todas las personas, incluidas por tanto las personas sin hogar, y el compromiso de los poderes públicos para poder ejercerlos con efectividad.
 - Derecho a la seguridad de vida.
 - Derecho a la vivienda.
 - Derecho a la protección de la salud y ayuda sociales.

⁸ <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>

⁹ <http://femp.femp.es/files/566-1117-archivo/PsH.pdf>

2. Un **enfoque desde la unidad de acción**, considerando urgente una nueva dinámica de trabajo de las Administraciones Públicas para ayudar a superar el sinhogarismo, basada en los siguientes aspectos:
 - *Personalización*. Metodologías adaptadas a las especiales circunstancias que rodean a estas personas.
 - *Cooperación*. Entre distintos servicios, departamentos y niveles competenciales y territoriales para que haya una coherencia en la intervención, teniendo en cuenta además la alta movilidad geográfica de esta población.
 - Desarrollo de *una red territorial* en la que las ciudades o mancomunidades cuenten con una estrategia formal y estructura suficiente de medios para ayudar a las personas de sus localidades que se encuentren sin vivienda.
 - *Participación* para el desarrollo de las actuaciones.
 - *Prevención y atención temprana* de las situaciones de sinhogarismo, como primer paso para evitar y reducir este fenómeno.

3. Un **enfoque orientado a la vivienda**. La Estrategia plantea una implantación progresiva del método Housing First, en paralelo con el conjunto plural de los otros recursos: viviendas semituteladas, residencias, centros especializados, centros de acogida y alojamientos de baja exigencia.

4. Un **enfoque centrado en las personas**. Reorganizar la dinámica administrativa para que la intervención social goce de unidad, evite solapamientos, ahorre gastos innecesarios y transmita confianza a la persona sin hogar. Modelo de “gestión de caso” con uno o dos profesionales psicosociales de referencia, capaces de acompañar a la persona sin hogar a lo largo de su itinerario y ayudarle a dotar de coherencia a la red de servicios que precisa.

5. **Perspectiva de género**. Contemplar la visibilización y respuesta a las necesidades especiales de las mujeres sin hogar.

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

CUADRO 6: Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
1. Prevención del sinhogarismo	1. Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo. 2. Establecer protocolos de detección e intervención temprana de sinhogarismo.
2. Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar	3. Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar. 4. Eliminar barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales. 5. Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar.
3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar	6. Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad. 7. Aplicación del método Housing First. 8. Mejora de los recursos dirigidos a las personas sin hogar.
4. Restaurar el proyecto de vida	9. Aplicación del método de gestión de caso. 10. Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar. 11. Establecer medidas de arraigo en la comunidad.
5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin Hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la Evaluación	12. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar. 13. Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020

2.3_ LA RESPONSABILIDAD LOCAL EN LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR

La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar apuesta por un **liderazgo del sector público** y en especial de las **administraciones locales** que son quienes ostentan y ejercen la responsabilidad más directa en la atención a las personas en situación de exclusión residencial.

La **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora del Régimen Local** señalaba en su artículo 17.1 que “la relación de los residentes y transeúntes en el término municipal constituye el Padrón municipal, que tiene carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”. Y, en su artículo 15, que “los españoles que, circunstancialmente, se hallen viviendo en un Municipio que no sea el de su residencia habitual, podrán inscribirse en él como transeúntes”.

En la redacción actual de la Ley de Régimen Local, tras sus diferentes modificaciones, ha desaparecido toda referencia al término transeúnte. Si bien entre las competencias de los municipios aparece desde la reforma del 31 de diciembre de 2013, en su artículo 25.2.e, la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, ampliando en el artículo 26.1.c, que dicha prestación es, al menos obligatoria en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Por su parte, la **Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón**, en su artículo 48, enumera, entre las competencias que corresponden a los municipios:

- a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.
- b) Elaborar los planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, cuando proceda, en la elaboración del plan de actuación del área básica en que se integra.

Respecto a las prestaciones de servicio, el artículo 36.2, señala las que, en particular, son prestaciones de servicio en los servicios sociales generales:

- h) Alojamiento temporal. Proporciona, con carácter temporal, un alojamiento digno y unas condiciones favorables para la convivencia a quienes puedan encontrarse en situación de carencia de alojamiento, en situaciones excepcionales o emergencias de carácter social y de conflictos de convivencia que pongan en peligro la seguridad física o emocional de alguno de los miembros de la unidad de convivencia.

Y el artículo 36.3 las que, en particular, son prestaciones de servicio en los servicios sociales especializados:

- d) Servicios de alojamiento permanente o temporal. Centro residencial que ofrece servicios continuados de cuidado integral de la persona en todas sus necesidades, procurando su pleno desarrollo, de forma permanente o temporal, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual o temporal de la persona, con las siguientes modalidades en función de sus destinatarios:
 - 1.ª Centros para personas en situación de dependencia.
 - 2.ª Centros para menores en situación de desamparo, protección y reforma.
 - 3.ª Centros para mujeres víctimas del maltrato doméstico o violencia de género.
 - 4.ª Centros para personas con discapacidad.
 - 5.ª Centros para otras situaciones.
- e) Servicios para el apoyo del mantenimiento de las personas en su domicilio. Conjunto de recursos orientados a la atención integral especializada de las personas con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a sus familias o personas cuidadoras, con el fin de posibilitar su permanencia en su domicilio y entorno habitual, incluyendo:
 - 1.º Centro de día asistencial.
 - 2.º Centro de día ocupacional.
 - 3.º Centro de noche.

Por otra parte, el **Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón**, indica en su artículo 10 las competencias de las entidades locales aragonesas, correspondiéndoles la gestión de las prestaciones propias de los servicios sociales generales, así como aquellas otras que les puedan corresponder conforme al régimen competencial establecido en el Título V de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

En el Anexo del citado Decreto aparecen como prestaciones de servicio:

■ **Servicios Sociales Generales:**

Alojamiento temporal para situaciones de urgencia.

■ **Servicios Sociales Especializados:**

Servicios de Alojamiento permanente o temporal (situaciones de dependencia; menores en situación de desamparo, protección y reforma; mujeres víctimas de maltrato doméstico o violencia de género y otras situaciones como personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social).

Servicios para el mantenimiento de las personas en su domicilio.

Los Ayuntamientos tienen así la responsabilidad de planificar y coordinar esta atención en su territorio, desarrollando actuaciones de la propia entidad local, como son los servicios de alojamiento permanente y temporal, y coordinando las actuaciones de las entidades sin ánimo de lucro en esta materia.



3

INTERVENCIÓN Y RECURSOS EN LA ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR

3.1_ MODELOS DE INTERVENCIÓN

La literatura moderna del sinhogarismo, las planificaciones recientes y las nuevas tendencias en Europa tienden a distinguir y confrontar un modelo denominado “*Continuum of Care*” (modelo clásico de escalera) y un modelo innovador; el modelo **Housing First** (primero el Hogar).

El **modelo de escalera** responde a una intervención basada en un itinerario que la persona debe ir cumpliendo -aceptación de un plan de trabajo consensuado con el equipo profesional-, a fin de ir subiendo escalones o superando etapas en su proceso de mejora hacia la vida autónoma. Está vinculado normalmente a diversos servicios de alojamiento, con el objetivo final de formar un hogar propio. Así, el primer peldaño o escalón estaría configurado por la acogida de emergencia y de ahí se transita hacia diferentes tipos de alojamientos temporales.

Este modelo de intervención está centrado en la persona y el equipo profesional acompaña y trabaja desde la relación y el vínculo, pero también marca el itinerario y el tiempo de ejecución de estos procesos de acompañamiento y seguimiento psicológico, de salud, tratamiento de adicciones, etc., en función de la situación de cada persona.

Para cumplir con este objetivo de ofrecer un acompañamiento integral, es imprescindible, no cabe duda, una buena coordinación tanto entre los recursos públicos y privados como entre las administraciones y organismos con competencia en la materia. Este es el modelo que viene aplicándose en la ciudad de Zaragoza.

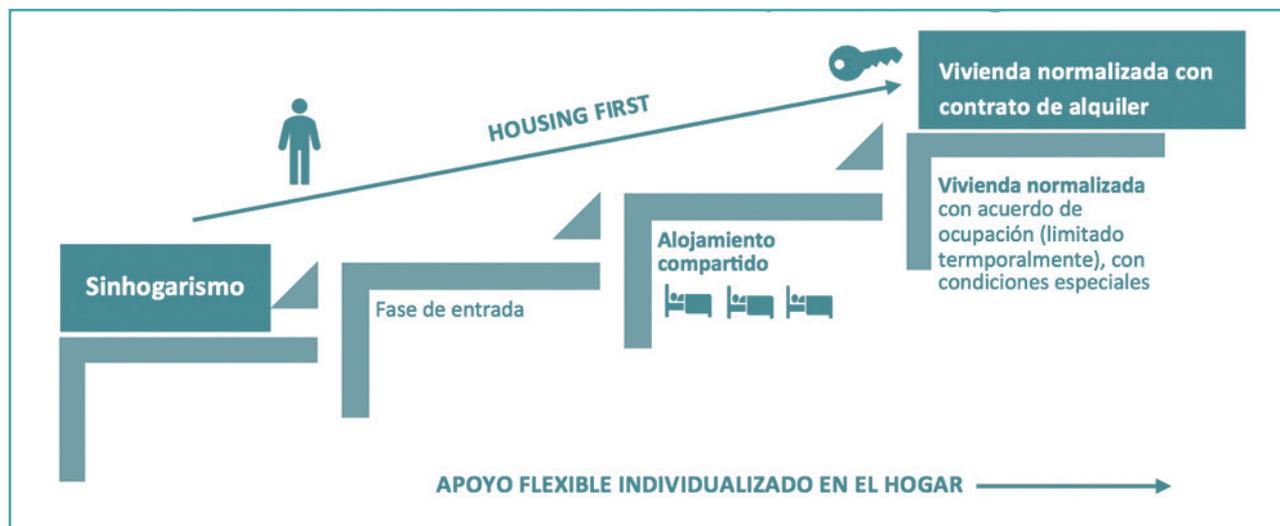
El **modelo Housing First**¹⁰ (Primero el Hogar), que tiene su origen en Estados Unidos y Canadá, se ha ido extendido desde hace unos años a distintos países de la Unión Europea. En algunos casos, como en Zaragoza y otras ciudades españolas, aún se encuentra en fases piloto.

Es un modelo orientado a la *vivienda* y su metodología se basa en una intervención temprana, que, a diferencia del modelo de escalera, propone que la persona que está en la calle o en alojamientos de emergencia pueda acceder directamente a una vivienda digna, adecuada y permanente. Parte de la premisa de que sólo la experiencia de una vivienda permitirá descubrir, caso por caso, si una persona es capaz de adaptarse a un hogar, y vivir independientemente. Y que muchas de las problemáticas asociadas al sinhogarismo son posibles abordarlas, de una manera más eficaz, una vez otorgada una vivienda u hogar estable. De manera que Housing First utiliza la vivienda como *punto de partida* más que como *objetivo final*. Lo primero que se proporciona antes que cualquier otro tipo de apoyo o intervención es el alojamiento. Además, hay que indicar que está diseñado para personas que necesitan niveles significativos de ayuda para poder salir del sinhogarismo: personas

¹⁰ Se define a partir de ocho principios fundamentales, basados en los principios desarrollados por Dr. Sam Tsemberis, creador en Nueva York del primer servicio Housing First a principios de los 90 [Tsemberis, S.J. (2010) *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* Minneapolis: Hazelden]: 1) La vivienda es un derecho humano. 2) Elección y control de las personas usuarias. 3) Separación de vivienda y tratamiento. 4) Orientación a la recuperación. 5) Reducción del daño. 6) Compromiso activo sin coerción. 7) Planificación centrada en la persona. 8) Apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario.

con enfermedades mentales severas o problemas de salud mental, otras enfermedades limitantes y discapacidades o con consumos problemáticos de drogas y alcohol y/o salud física delicada.

CUADRO 7: Diferencias entre el modelo escalera y el modelo Housing First



El modelo Housing First no está exento de riesgos, comenzando porque la adaptación a un hogar independiente es una tarea ardua y que puede producir pánico en estas personas o déficit en adaptabilidad a esta nueva realidad (Ortega, 2016)¹¹. O el riesgo a un mayor sedentarismo y aumento de consumo al poseer un hogar donde poder permanecer el día entero y no tener que *buscarse la vida en la calle*. El éxito del Housing First puede quedar, además, relativizado por los indicadores utilizados, e incluso por el apoyo económico, material y personal ofrecido desde la Administración.

Housing First es una iniciativa que, en España, está desarrollando la Fundación RAIS a través del **programa Hábitat**. Y en Zaragoza se materializa a través de la firma de un convenio de colaboración entre esta Fundación y el Ayuntamiento, activándose inicialmente en noviembre de 2016 una primera fase con cinco viviendas, propiedad de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, y otras cinco viviendas en una segunda fase en junio de 2017. Las valoraciones y derivaciones de los usuarios beneficiarios son realizadas por el equipo profesional de trabajo social del Albergue y el acompañamiento lo realiza personal técnico de la Fundación RAIS.

Nos inclinamos a concebir el Housing First no como un modelo diferente, sino como un recurso más. Una práctica novedosa que viene a complementar una red de recursos y servicios para una estrategia integral frente al sinhogarismo.

En definitiva, cuando se habla de unos u otros modelos han de entenderse más bien como tipos ideales. La experiencia es todavía corta para hablar de modelos contrapuestos. En la práctica, los países y las ciudades implementan políticas y estrategias que implican combinaciones, modificaciones y permeabilidades al interior de cada enfoque que rompen con la linealidad que pueda ser establecida desde la teoría. Dado que estamos ante una población atravesada por multiplicidad de vulneraciones, lo que se requieren son abordajes integrales que involucren a diversos actores.

¹¹ <http://blogs.vidasolidaria.com/comision-antisida-bizkaia/2016/12/19/modelo-en-escalera-vs-housing-first-por-cristina-ortega/>

Sería un momento oportuno para socializar prácticas en torno a las ventajas comparativas de cada caso innovador. Entendiendo que las diferentes fases y recursos deben ser concebidos como un conjunto organizado en el que cada parte resulta fundamental para que la respuesta al sinhogarismo sea abordada de una manera integral.



3.2_ NUEVOS PARADIGNAS EN LA INTERVENCIÓN

Además de los enfoques basados en la vivienda, como representa el Housing First, existen otras tendencias en la intervención con personas sin hogar:

1. Individualización y atención centrada en la persona

Este modelo constituye un elemento central en el ámbito de la intervención social, e implica la adaptación a las necesidades y expectativas de las personas. En consecuencia, se proponen estrategias en las que se sitúan en el centro de los cuidados y servicios que reciben, a la vez que tienen un papel más activo, y se les orienta para que sean ellas mismas quienes realmente ejerzan el control sobre los asuntos que *le afectan*.

“El objetivo no es solo individualizar la atención sino empoderar a la persona desde la relación social para que ella misma pueda seguir, en la medida de sus capacidades y deseos, gestionando su vida y tomando sus decisiones” (Martínez, T, 2013).

Este enfoque favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y permite un *trabajo de acompañamiento* social imprescindible para dar respuesta adecuada a las situaciones de exclusión. Y busca un mayor empoderamiento de las personas usuarias, el reconocimiento de sus derechos y mayor control de sus propias vidas.

2. Desinstitucionalización

La materialización más clara de este enfoque sería el desarrollo de unidades de convivencia, viviendas tuteladas, centros comunitarios y otros tipos de soluciones residenciales caracterizadas por su pequeño tamaño, su carácter disperso y por la prestación de servicios individualizados de apoyo de intensidad variable.

El abandono de grandes instituciones residenciales no debería producirse sin alternativa domiciliaria o residencial, que se adapte a las necesidades y preferencias de esas personas, y en la que puedan recibir los apoyos necesarios, con el objetivo de ayudar a las personas a tener, o a recuperar, el control sobre sus vidas y a integrarse en la comunidad.

3. Reducción de daños y baja exigencia

Otro paradigma en la intervención con personas sin hogar es la extensión de los programas de reducción de daños, y el desarrollo de programas de baja exigencia, que ofrezcan asistencia médica y social de base. Estos programas permiten trabajar con personas con dificultades para adaptarse a otros programas mayor exigencia (en cuanto a normas, fundamentalmente), y reciben así una atención básica que evite mayor deterioro de su situación personal.

4. Inclusión social y ciudadanía activa

Resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social, siendo esto igualmente aplicable a las personas sin hogar. Pero ha de tenerse en cuenta que el empleo no es, en sí mismo o por sí sólo, suficiente para garantizar la inclusión. Son necesarias políticas de activación en otros ámbitos y dimensiones vitales, como puede ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarias o de interés social.

5. Perspectiva de género

Evitar las intervenciones generalistas y promover enfoques basados en las necesidades, expectativas o capacidades, permite tener en cuenta las circunstancias específicas de las mujeres atendidas en este tipo de recursos, teniéndose en cuenta que a las circunstancias que generan las situaciones de exclusión se añaden las provocadas por una desigualdad por razón de sexo.

Aceptada la premisa de que la exclusión puede agravarse en función del género, habrá de tenerse en cuenta la perspectiva de género en el diseño de cualquier plan de actuación e intervención. La búsqueda de mayor igualdad entre mujeres y hombres exige que las medidas y actuaciones se realicen desde una perspectiva transversal.



3.3_ RECURSOS SEGÚN LA FASE DE INTERVENCIÓN¹²

Esta clasificación parte de una concepción circular o en espiral del proceso de intervención con personas sin hogar. Frente a un planteamiento lineal, que comienza en una fase y termina en otra, o frente a los procesos que caminan siempre de manera ascendente, estos modelos establecen que en las diferentes fases del itinerario de inclusión existen diversas entradas y salidas, al encontrarnos con personas cuyas situaciones y características impliquen recaídas o retrocesos.

La clave consiste entonces en tener disponibles servicios y centros que se adecuen al momento o fase de intervención en el que nos encontremos.

CUADRO 8: Tipología de servicios y centros a personas sin hogar según la fase de intervención.

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

Fuente: Adaptación a partir de Linares, E. (2001)

¹² Linares, E (2001). Personas sin hogar: de la exclusión a la inclusión. Revista de Trabajo Social Hoy, 2º. Semestre

3.4_ RECURSOS SEGÚN EL OBJETIVO DE INTERVENCIÓN

Posiblemente sea la clasificación que mejor se adapta a la complejidad del fenómeno “sinhogarismo”, ya que plantea objetivos que responden a las diferentes necesidades y fases en las que se puede encontrar una persona sin hogar, y los servicios y recursos para cada una de ellas.

CUADRO 9: Tipología de servicios y centros a personas sin hogar según el objetivo de intervención

OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN	SERVICIOS Y RECURSOS
Prevención	Mediación familiar Prevención de embargos y desahucios Preparación para la desinstitucionalización (centros de menores, comunidades terapéuticas, centros penitenciarios...) Asesoramiento, orientación e información en materia de vivienda
Detección, contacto y motivación	Programas en medio abierto: educación de calle, detección y derivación, cobertura de necesidades básicas Urgencias sociales (por ejemplo, teléfono 24 horas) Intervenciones policiales
Satisfacción de necesidades básicas	Centros y campañas contra el frío Acogida nocturna Acogida diurna Información y asesoramiento Atención sanitaria: adaptación en la prestación de servicios desde los recursos normalizados de salud, equipos especializados en la atención a personas sin hogar (drogodependencias, salud mental...), promoción de la salud desde los centros de atención a personas sin hogar Otros recursos para la satisfacción de las necesidades básicas: reparto de alimentos, acceso a prestaciones económicas, empadronamiento y domiciliación
Formación, inserción sociolaboral y acompañamiento social	Acompañamiento social y gestión de casos Programas educativos y de rehabilitación psicosocial Talleres ocupacionales y prelaborales Inserción laboral: empleo con apoyo, mentoring, empleo social protegido, voluntariado
Alojamiento	Corta estancia. Acceso libre. Alojamiento colectivo. Apoyo psicosocial limitado Corta / media estancia. Acceso por derivación. Apoyo psicosocial variable. Pueden ser pensiones concertadas Media / larga estancia. Apoyo psicosocial intenso. Acceso por derivación Larga estancia. Temporalización indefinida. Adaptado a personas mayores y cronicadas. Apoyo psicosocial ligero
Acceso y mantenimiento en viviendas ordinarias	Vivienda con apoyo. Pisos tutelados Apoyo en la vivienda a través de equipos ambulatorios Otras medidas: operadoras de alquiler social; aprovechamiento de casas vacías; ayudas económicas

Fuente: Arza, Javier (2008). II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra. Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra. Personas sin Hogar. ALTER Grupo de investigación, Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra.

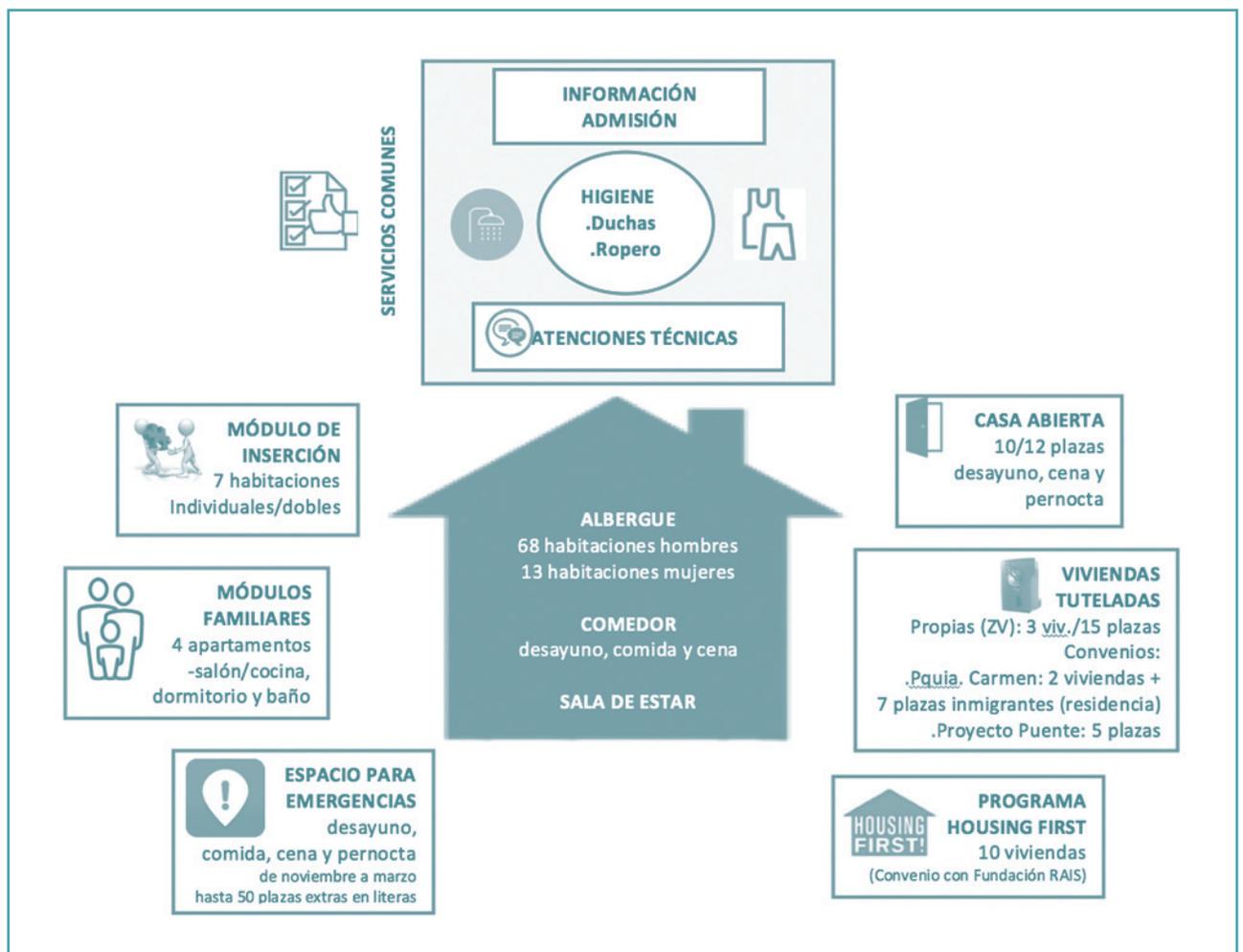
3.5_ LOS RECURSOS EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA

3.5.1_ EL ALBERGUE MUNICIPAL

El Albergue Municipal de Zaragoza, en funcionamiento desde 1989, integra un conjunto de servicios destinados a ofrecer atenciones de alojamiento alternativo, y a favorecer la inserción social de las personas sin hogar.

Su organización y funcionamiento se rige por un Reglamento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza el 26 de junio de 1994 y las Normas internas del Albergue Municipal, aprobadas el 9 de junio de 2016 (BOPZ de 21 de junio de 2016).

CUADRO 10: Estructura de los servicios del Albergue Municipal



El Albergue mantiene además cauces de colaboración con entidades y servicios muy variados, que han aportado utilidades mutuas en interés de los respectivos usuarios:

CUADRO 11: Coordinación con otras entidades y servicios

INSTITUCIÓN / SERVICIO	ESPACIO DE COLABORACIÓN
Coordinadora de Centros y Servicios para Personas sin Hogar de Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión de la <i>Casa Abierta</i> e intervención con sus usuarios * Coordinación de sus diversos dispositivos con el Albergue, en particular: El Refugio, el Centro de Día <i>El Encuentro de La Caridad y la Unidad de Emergencias</i> nocturnas de Cruz Roja * Intercambio de información y colaboración en las atenciones a usuarios
Parroquia del Carmen e Hijas de la Caridad Obra Social San Vicente de Paúl	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión del convenio de <i>Viviendas Tuteladas y Mini-residencia</i>
Centros Municipales de Servicios Sociales	<ul style="list-style-type: none"> * Alojamiento de usuarios de los CMSS y excepciones a su estancia * Colaboración cuando procede intervenir de manera conjunta con algún usuario * Información inmediata al CMSS correspondiente, de toda persona que demanda atenciones del Albergue y tiene residencia o empadronamiento en Zaragoza * Servicio de higiene y ropero a familias que envían los CMSS
Servicio de Igualdad (Casa de la Mujer)	<ul style="list-style-type: none"> * Estancias de mujeres maltratadas mientras se realiza valoración o gestiones para otros servicios
Casa de las Culturas	<ul style="list-style-type: none"> * Colaboración en primera acogida de inmigrantes * Alojamiento y excepciones a la estancia en el <i>Albergue</i> y en <i>Módulos Familiares y de Inserción</i>, de personas y familias extranjeras en proceso de regularización o de inserción * Utilización del servicio de traductores
Policía Local	<ul style="list-style-type: none"> * Atenciones urgentes a personas recogidas en la calle o en situaciones de emergencia
Centros y Servicios de Atención a toxicómanos	<ul style="list-style-type: none"> * Acuerdo para realizar excepciones de estancia a personas en fase de inicio de los diversos tratamientos
Centros Hospitalarios	<ul style="list-style-type: none"> * Colaboración para asistencia a usuarios
Servicio Provincial de Bienestar Social de la DGA	<ul style="list-style-type: none"> * Protocolo de atención a menores y actuaciones derivadas del mismo
Fiscalía de Menores	<ul style="list-style-type: none"> * Protocolo de atención a menores y actuaciones derivadas del mismo
Fundación RAIS	<ul style="list-style-type: none"> * Programa Hábitat: Proyecto Housing First Gestión de 10 viviendas para personas sin hogar
Zaragoza Dinámica Proyecto ZD-AL.	<ul style="list-style-type: none"> Trabajar desde el ámbito del empleo, como elemento de inclusión con el colectivo de personas sin hogar, ofreciendo apoyo y soporte en su proceso de inserción

Fuente: Memoria Albergue 2017

El Albergue Municipal ha permitido a Zaragoza ser ciudad pionera en el trabajo con las personas sin hogar, siendo modelo para otras muchas ciudades españolas. En estos más de 25 años se ha evolucionado con el fin de buscar soluciones a nuevas realidades emergentes, incluyendo modificaciones en los usos o normas de sus instalaciones o formas de intervención.

Actualmente el Albergue de Zaragoza da servicio mayoritariamente a perfiles con mayor antigüedad de estancia, en algunas ocasiones fruto de una cronificación de su situación y en otras porque se plantea una intervención a medio o largo plazo encaminada a la reinserción.

La intervención personalizada se inicia mediante los contactos del equipo de atención social cuando las personas sin hogar se alojan en él -a veces con ocasión de la emergencia por frío- y se extiende en el tiempo y a diversos recursos y modalidades de alojamiento, tanto municipales como de la red de atención a personas sin hogar de la ciudad.

El Albergue dispone de personal propio de la plantilla municipal, y otro que aportan las empresas que operan en el centro: cocina y limpieza. Respecto de la plantilla municipal, una parte es específica del Albergue -personal técnico y de oficios-, mientras que otra corresponde a la vigilancia que presta la Policía Local, cuya vinculación al centro es meramente funcional.

CUADRO 12: Recursos del Albergue

GASTO 2017 (2.021.000 €)					
PLANTILLA (52)	MUNICIPAL (41)	Personal técnico (16)	1 Jefa de Sección	1.059.000 €	
			1 Jefe Unidad Técnica		
			3 trabajadoras sociales		
			1 educadora		
			10 técnicos auxiliares		
		Personal de oficios (13)	4 oficiales		
		9 operarios			
		Personal de vigilancia (12)	12 policías locales (2x turnos 24h)		499.000 €
	EXTERNA (11)	Personal de limpieza (6)	6 limpiadoras		
		Personal de cocina (5)	5 cocineras/ayudantes de cocina		
GASTO CORRIENTE	Alojamiento, Actividades y convenios, Mantenimiento, Servicios Exteriores (cocina, limpieza, etc.), Ayudas y Equipamiento		463.000 €		

Fuente: Memoria Albergue 2017.

CUADRO 13: Presupuestos municipales del Albergue (y Convenios y Subvenciones)

Presupuesto municipal ejecutado			
	2017	2016	2015
Gasto Corriente	463.142 €	436.110 €	798.322 €
Servicios exteriores	323.523 €	352.686 €	593.902 €
Personal	1.058.679 €	1.058.679 €	1.058.679 €
Seguridad	498.970 €	498.970 €	498.970 €
TOTAL ALBERGUE	2.020.791 €	1.993.759 €	2.539.345 €
Convenios*	190.050 €	169.050 €	190.050 €
Subvenciones	160.300 €	120.700 €	116.000 €
TOTAL "sinhogarismo"	2.371.141 €	2.283.509 €	2.845.395 €

Fuente: Elaboración propia

Ha de mencionarse el papel de los albergues como instrumentos de intervención ante el fenómeno del sinhogarismo, por la importancia que han tenido históricamente, hecho indudable en la ciudad de Zaragoza. Sin embargo, las características de nuestro Albergue municipal nos llevan a plantear que se haya llegado a una situación límite, en la que ya no es posible seguir abordando los cambios que se necesitan, sin una **reforma en profundidad**, que ya está planteada y diseñada, y solo pendiente de ejecución.

FEANTSA (2008) indica que *muchos países de la Unión Europea han tendido a construir albergues a gran escala, albergues que se consideran ya obsoletos en otros muchos países. Actualmente están siendo sustituidos por unidades más pequeñas, enfocadas en el individuo y en el respeto de un mínimo de privacidad y autonomía* (Sahlin, 2005).

Hemos de interpretar esta afirmación como el cambio de paradigma en planificación en servicios sociales, que transita de proyectos basados en las infraestructuras y equipamientos, a estrategias centradas en las personas y en su atención individualizada.

Así, la reforma ya planteada del Albergue ha de venir acompañada de una estrategia integral de intervención en materia de personas sin hogar, aunque es inevitable el carácter emblemático y referencial del Albergue Municipal.

Estrategia que ha de introducir principios como la **inmediatez** en la respuesta, la **flexibilidad** y la **adaptación** de las políticas o la **individualización** de los procesos e itinerarios de inserción. Y criterios como el **refuerzo de la intimidad** y la **normalización de la convivencia** frente a la institucionalización de las personas sin hogar y la **diversificación de recursos** y el **trabajo en red** desde una perspectiva de complementariedad.

3.5.1 _ COORDINADORA DE CENTROS Y SERVICIOS PARA PERSONAS SIN HOGAR EN ZARAGOZA

En Zaragoza se ha ido configurando una importante red de atención a personas sin hogar que se organiza en torno a la Coordinadora de Centros y Servicios para Personas sin Hogar de Zaragoza. La Coordinadora comienza su andadura en 1989. En sus inicios se denominó Coordinadora de Transeúntes y de ella formaban parte: Cáritas Diocesana de Zaragoza, Parroquia Nuestra Señora del Carmen, Hijas de la Caridad Obra Social San Vicente de Paúl y Hermandad del Refugio. En la actualidad, además de las anteriores entidades, está formada también por: Cruz Roja, Centro Social San Antonio, Centro de día El Encuentro (Fundación La Caridad), Centro de día Consigna "San Blas", la Fundación Cruz Blanca, y la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza con el Albergue Municipal.

La principal misión de la Coordinadora es la de trabajar en red para abordar de manera integral las dificultades que presentan las personas sin hogar. En concreto:

- Ser un espacio en el que las entidades participantes, de manera coordinada y eficiente, ponen en común la totalidad de sus recursos al servicio de las PSH.
- Compartir experiencias y reflexiones en una dinámica permanente de mejora continua.
- Promover itinerarios de inserción consensuados, intentando dar respuesta, a las demandas y necesidades de las PSH.
- Servir de interlocutor con la sociedad para visibilizar a las PSH y sensibilizar sobre la problemática, rompiendo estigmas y prejuicios hacia ellas.

El trabajo en red de estas instituciones viene permitiendo ofrecer servicios de información, alojamiento, comedores, trabajo de calle, centros de inserción, tratamiento para problemas de alcohol, de salud mental, pisos tutelados, etc.

Respecto a los servicios de alojamiento, la Coordinadora posee recursos de vivienda temporales donde se trata la vivienda como un medio para realizar acompañamientos e intervención social en procesos socioeducativos.

CUADRO 14: Centros y servicios para personas sin hogar de la Coordinadora

	AYUDA ALQUILER	INTERVENCIÓN CALLE	ACOGIDA / ACOMP.	RESTAURACIÓN (ALIMENTACIÓN)	DUCHAS	ROPERO	AT. SANITARIA	SOCIO-LABORAL	OCIO / TL	ALOJAMIENTO		
										Hombre	Mujer	Familia
Centro Social San Antonio SERCADE			X	X	X	X	X	X	X	2 pisos 8 plazas	1 hogar 17 plazas	1 piso 2 plazas
Cáritas	X		X							1 piso 3 plazas	1 piso 3 plazas	
Cruz Roja Zaragoza	X	X										
Fundación La Caridad			X	X						4 pisos 12 plazas	1 piso 3 plazas	
Hermanidad del Refugio (pisos)			X							1 piso 4 plazas		
Hijas de la Caridad Obra Social San Vicente de Paúl			X	X			X	X		15 pisos 52 plazas	2 pisos 4 plazas	
Parroquia Nuestra Señora del Carmen (Obra Social)*			X	X		X		X		1 piso 9 plazas	1 vivienda 6 plazas	17 pisos 68 plazas
San Blas: Centro de Día y Consigna			X	X	X			X	X			
Fundación Cruz Blanca		X	X									
Albergue Municipal (viviendas tuteladas)			X									3 pisos 15 plazas
SubTotal Viviendas										24 pisos 88 plazas	6 pisos 33 plazas	21 pisos 85 plazas
Hermanidad del Refugio (dormitorios)			X	X	X	X	X			3 dormitorios 60 plazas	1 dormitorio 6 plazas	
Albergue Municipal			X	X	X	X		X	X	68 plazas hab. 10 plazas C.A. 6 plazas mód.	13 plazas - 1 plaza	4 apart 12 plazas
Total Plazas Alojamiento										232 plazas	53 plazas	97 plazas
Total Plazas Alojamiento										382 plazas		

* Cuenta también con un Centro Terapéutico de Rehabilitación de Alcohol, con 8 plazas de internamiento y 6 de centro de día.
Fuente: Elaboración propia, a partir de la Coordinadora de Centros y Servicios para Personas Sin Hogar.

Junto al Albergue Municipal y la Red de centros y servicios conformada por el resto de las entidades que configuran la Coordinadora de centros y servicios para personas sin hogar en Zaragoza, cabría añadir otros **recursos residenciales no específicos**. Es el caso, por ejemplo, de la Casa Amparo, un recurso municipal que dispone de servicio de alojamiento y alimentación, cuidado y ayuda en las actividades de la vida diaria (AVD), asistencia médica y de enfermería, o atención social y psicológica, entre otros. O el caso de otras plazas residenciales, tras cuyo acceso, las personas residentes dejan de ser usuarios del alojamiento temporal del que provienen.



4 ■ ■ DIAGNÓSTICO DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

El número de personas sin hogar ha aumentado durante el periodo de crisis en todos los países de la Unión Europea: las pérdidas de vivienda y los problemas de acceso a la misma, el desempleo –muy especialmente el juvenil- así como los recortes en ayudas sociales y los obstáculos para el acceso a servicios sociales y de salud están detrás de este aumento. La Comisión Europea (2013) estima que unas 410.000 personas duermen en la calle una noche cualquiera en los países de la Unión. Y también se estima que más de cuatro millones de ciudadanos y ciudadanas están expuestos a una situación de sin techo o sin hogar en uno u otro momento a lo largo del año.

Acercarse a la realidad de las personas sin hogar y cuantificar ese fenómeno no resulta fácil ya que constituyen un grupo social que busca el anonimato en la mayoría de los casos. Por eso, hace 10 años, y siguiendo el modelo de la ciudad de Nueva York, Madrid fue la primera ciudad de España, y una de las primeras de Europa, que puso en marcha un recuento de personas sin hogar en sus calles. Otras ciudades sí los realizan, si bien en fechas y con criterios diversos, dificultando tanto la comparabilidad como la minimización de determinados sesgos estadísticos, como es por ejemplo el de la estacionalidad.

Agregando las personas que un día pernoctan en la calle y las que lo hacen en alojamientos alternativos, como los que representan los centros para personas sin hogar, nos aproximaríamos cuantificar con bastante precisión lo que, de acuerdo con la metodología ETHOS, se ha definido como sinhogarismo.

En España el **Instituto Nacional de Estadística (INE)** publica dos tipos de estadísticas sobre personas sin hogar:

- **Estadística de Centros y Servicios de atención a personas sin hogar**, de periodicidad bienal (15 junio y 15 diciembre) y escala nacional y autonómica.
- **Encuesta sobre las personas sin hogar** de 18 o más años que acuden a los centros que ofrecen servicios de alojamiento y/o restauración ubicados en los municipios mayores de 20.000 habitantes, sin periodicidad fija. La última data de 2012 (España y CCAA).

Sin embargo, no existen recuentos nocturnos a nivel nacional, a diferencia de otros países europeos. Por lo que no disponemos de datos precisos y comparables sobre personas sin hogar.

En atención a la primera de las estadísticas mencionadas del INE, en 2016 había 15.390 plazas ocupadas en junio (85% de las plazas disponibles) y 17.483 en diciembre (87%). En Aragón, para los mismos periodos, eran respectivamente 766 (85%) y 859 (82%) plazas.

Junto a los datos anteriores, la estadística nos permite conocer el número de personas atendidas en la calle por servicios de intervención en los mismos días antes indicados. No se trata de un recuento, y no está exento de duplicidades, pero podría aproximarnos al número de personas en la calle. La media nacional era de 3.124 personas, por 119 en Aragón.

Estas estadísticas de 2016 nos aproximan a una cifra cercana a las 20.000 personas sin hogar en España y algo inferior a 1.000 personas en Aragón.

CUADRO 15: Estadística de Personas sin hogar España y Aragón

	15 junio 2016		15 diciembre 2016		Media 2016	
	España	Aragón	España	Aragón	España	Aragón
Plazas disponibles	18.144	902	20.133	1.047	19.124	975
Plazas ocupadas	15.390	766	17.483	859	16.437	813
% ocupación	84,8	84,9	86,8	82,0	83,4	85,9
Personas atendidas en calle	2.748	105	3.500	132	3.124	119
Ocupación +calle	18.138	871	20.983	991	19.561	932

Fuente: INE (2016)

La segunda de las mencionadas estadísticas del INE (2012) arroja cifras similares. Cifra en 22.938 las personas sin hogar a escala nacional y en 940 las que se contabilizaban en Aragón.

Además, esta encuesta aporta información que nos permite acercarnos al perfil sociodemográfico de las personas que se alojan en la Red de centros y servicios para personas sin hogar.

- **Género:** 80% hombres y 20% mujeres (España). 71%-29% en Aragón.
- **Edad:** 77% entre 30 y 64 años (España). 85% en Aragón.
- **Nacionalidad:** 46% de origen extranjero (España). 58% en Aragón.

4.1 PERSONAS SIN HOGAR EN ZARAGOZA

Tomando como punto de partida la anterior aproximación, a la hora de elaborar un diagnóstico del sinhogarismo, en Zaragoza contamos además con otros tres tipos de fuentes de datos:

1. El recuento de Cruz Roja de personas durmiendo en la calle.
2. Las memorias y estadísticas de los diversos centros y recursos para personas sin hogar.
3. Otros centros y recursos no específicos de personas sin hogar.

Lo anterior permite, a su vez:

- Aproximarnos a cuantificar el número de personas sin hogar en Zaragoza, bien porque en un día concreto duermen en la calle o porque lo hacen en algún centro de la red.
- Estudiar los perfiles sociodemográficos de las personas sin hogar (género, edad, nacionalidad, antigüedad, estado civil, situación sanitaria, situación laboral, causas principales de su situación, etc.), así como algunas tendencias asociadas a la evolución del fenómeno a lo largo de los últimos años.

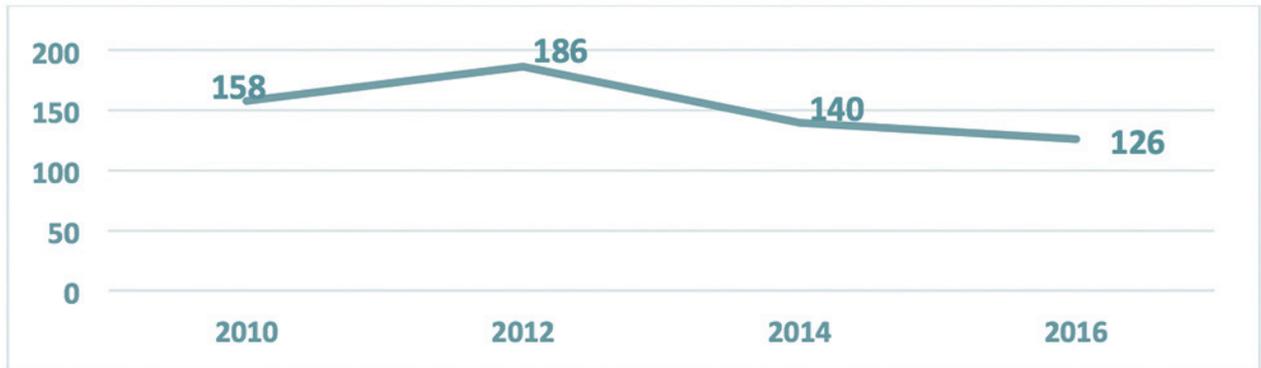
Sin embargo, existen algunas limitaciones, no limitadas al diagnóstico de la ciudad de Zaragoza, sino extensibles a todos los análisis del fenómeno. Entre ellas destacamos las dos siguientes:

1. Dificultad de precisar el número de personas sin hogar, entre otras cosas por no disponer de métodos sistemáticos y homogéneos de cuantificación y recopilación de datos.
2. Existencia de un sinhogarismo oculto, que en muchos diagnósticos dejan fuera del análisis determinados perfiles o colectivos, o minimizan la gravedad de algunas causas y situaciones, llegando a invisibilizar algunos tipos de sinhogarismo.

4.1.1 _RECUENTO DE PERSONAS DURMIENDO EN LA CALLE

Respecto al recuento nocturno de Cruz Roja, el último censo fue elaborado en su III Estudio de personas sin techo, en noviembre de 2016, en el que 126 personas sin techo fueron detectadas en Zaragoza, lo que supone un descenso respecto a recuentos anteriores¹³.

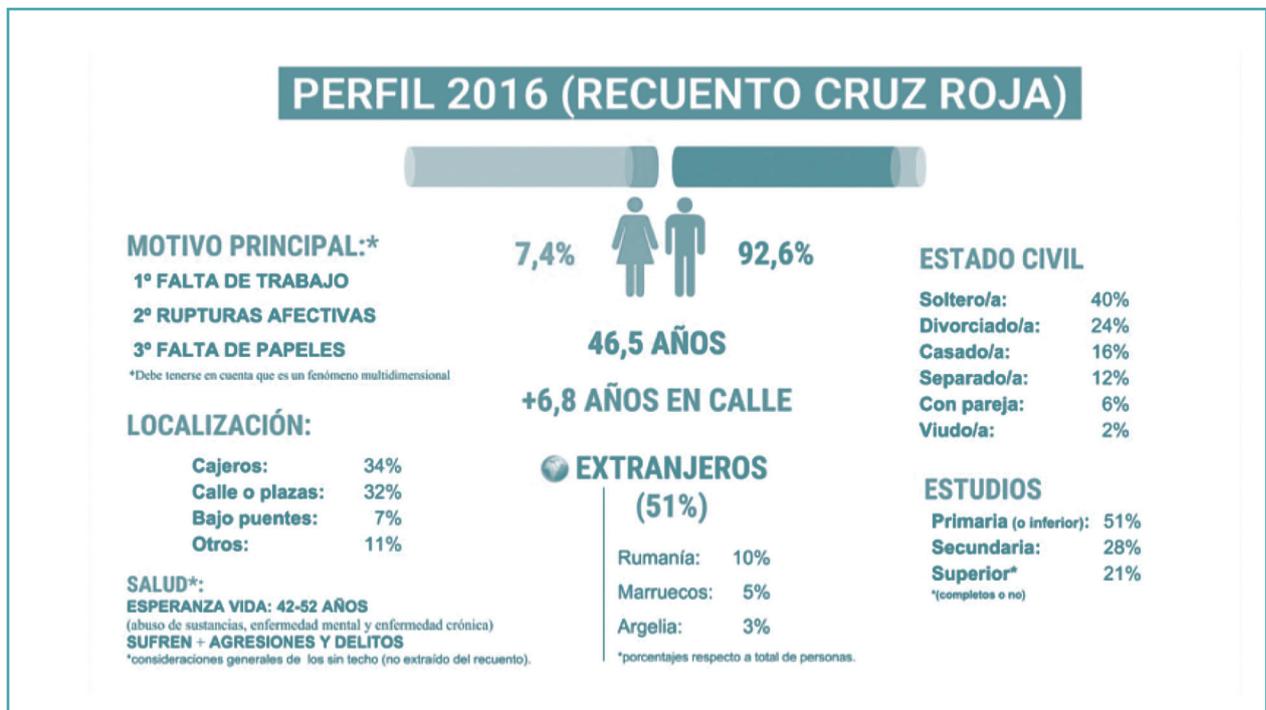
GRÁFICO 1: Recuento de personas sin hogar en Zaragoza. (2010- 2016)



Fuente: Cruz Roja

La principal limitación de este recuento es que se trata de una fotografía fija, en un día concreto, y queda expuesta a las circunstancias atmosféricas o estacionales del momento.

CUADRO 16: Perfil personas en la calle. Recuento Cruz Roja, 2016



La noche del recuento (17 de noviembre de 2016) se alojaron 347 personas en la Red de centros para personas sin hogar (Cuadro 14). A sus perfiles nos aproximamos en los epígrafes siguientes.

¹³ En 2014, pese a suponer un 10% menos que en el recuento realizado dos años atrás, el Informe Especial de 2015 del Justicia de Aragón, "Personas en situación de exclusión social en Aragón" advierte de que no es un descenso real, ya que las circunstancias meteorológicas de frío y lluvia intensa durante la noche del último recuento hicieron que muchas de las personas buscaran la forma de resguardarse en el interior de estructuras formales e informales. El resultado global sería similar al recuento de 2012

4.1.2_ALOJAMIENTOS COMUNITARIOS: ALBERGUE Y REFUGIO

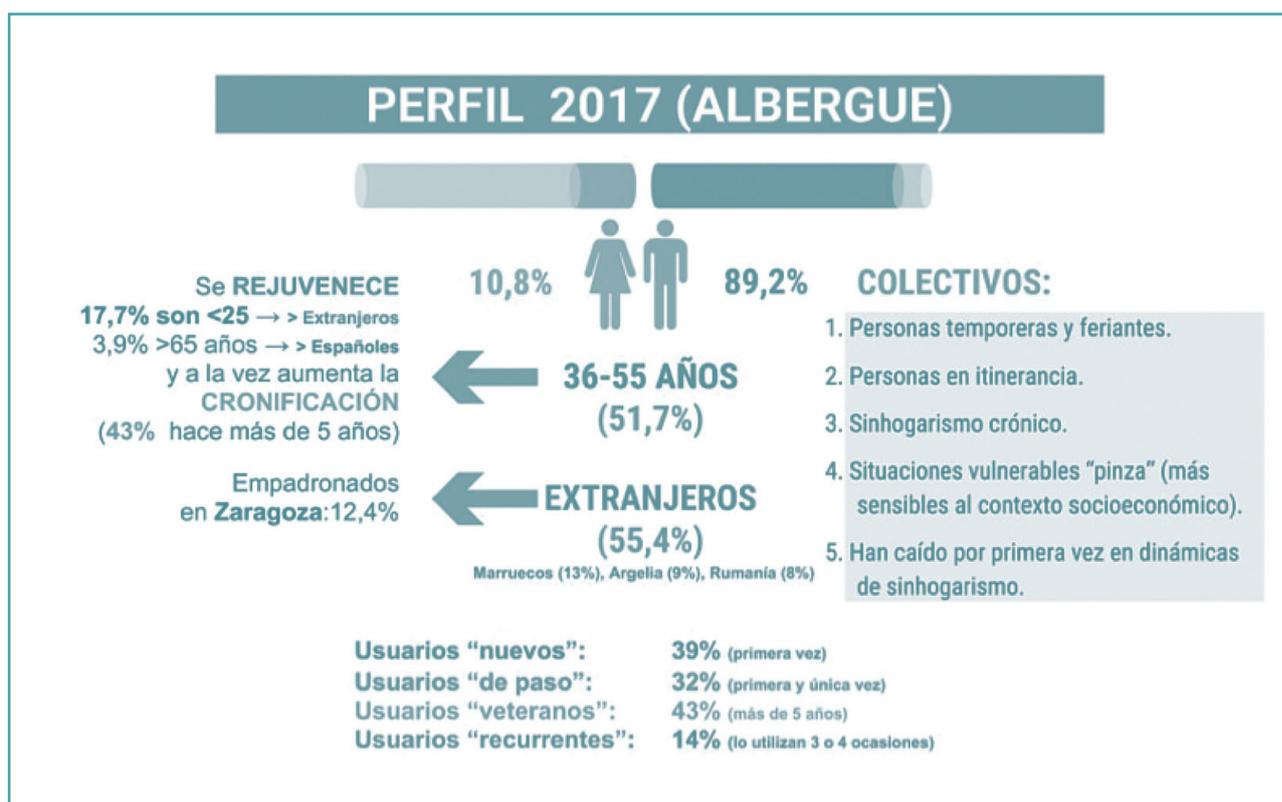
En segundo lugar, de la estancia en alojamientos comunitarios, tanto el Albergue Municipal como el Refugio realizan sus memorias anuales, que ofrecen tendencias con amplitud temporal en la evolución de las personas usuarias y su perfil sociodemográfico.

CUADRO 17: Plazas disponibles, ocupación y estancia media. Albergue, 2017

	Total	Hombres	Mujeres
Plazas Dormitorios	81	68	13
% ocupación	80,9%	90,30%	53,4%
Estancia media	12,8 días		

Fuente: Albergue Municipal (2017)

CUADRO 18: Perfil usuarios Albergue Municipal, 2017

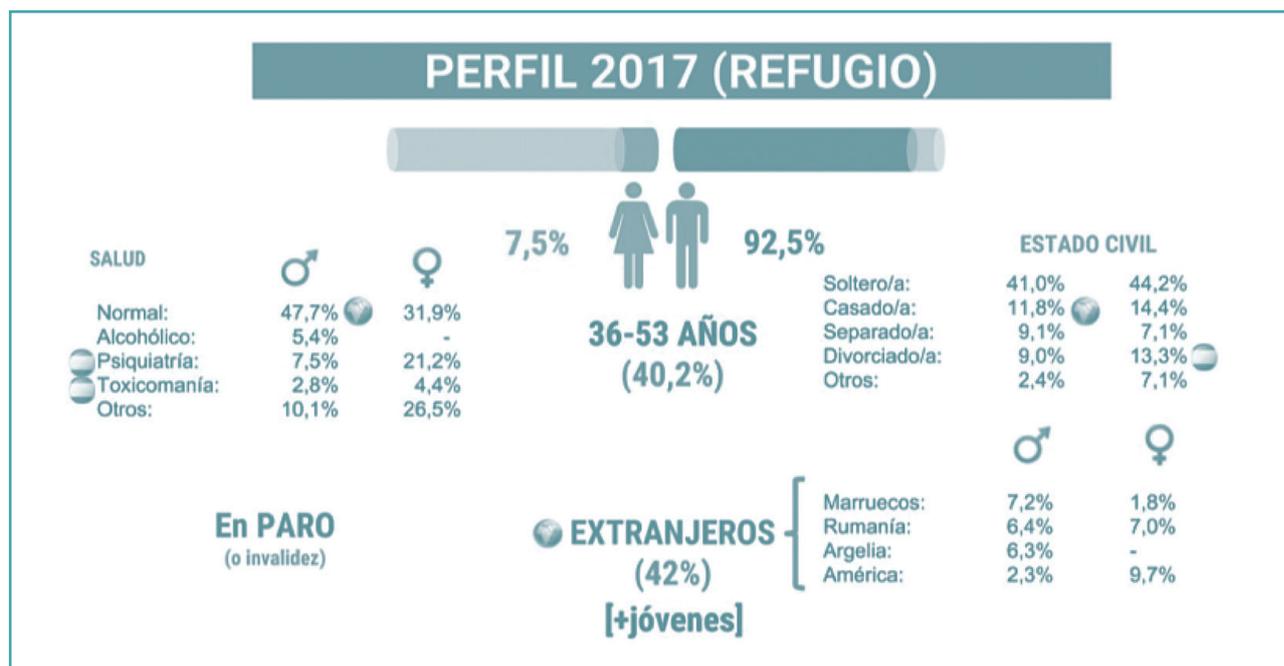


CUADRO 19: Plazas disponibles, ocupación y estancia media. Refugio, 2017

	Total	Hombres	Mujeres
Plazas Dormitorios	66	60	6
% ocupación	N.D.	59,85%	48,36%
Estancia media	N.D.	7,14 días	7,48 días

Fuente: Memoria del Refugio (2017)

CUADRO 20: Perfil usuarios Refugio, 2017



4.1.3_ OTRAS MODALIDADES DE ALOJAMIENTO

Además de lo anterior, existe un grupo de personas sin hogar que hacen uso de otros recursos y alojamientos que pueden responder a perfiles distintos.

En el Albergue, junto a las habitaciones ordinarias, cabría señalar la **Casa Abierta**, un recurso de baja exigencia que trabaja ininterrumpidamente desde 1997 y gestionado en colaboración con la Obra social de la Parroquia de Nuestra Señora del Carmen, con cabida para 8-10 personas. A ello hay que sumar, también en el Albergue, los **módulos familiares y de inserción**. El Albergue cuenta con siete habitaciones de uso individual o doble y cuatro apartamentos familiares.

Otros casos son las personas en viviendas del programa **Housing First** (10), o las que residen de manera temporal, pero con mayor estabilidad que en las categorías anteriores, en otras **viviendas tuteladas** o **módulos familiares** de la red, o las que lo hacen en **instituciones residenciales**.

Todas estas “otras” modalidades de alojamiento introducen perfiles con vulnerabilidades añadidas a la situación de sin hogar, como es la presencia de mujeres y menores, personas mayores, graves problemas de salud, personas con discapacidad, penados en instituciones penitenciarias, etc.

4.2_ TENDENCIAS Y PERFILES OCULTOS

Ya hemos adelantado que las diferentes fuentes de datos que disponemos pueden ayudarnos a acercarnos al perfil sociodemográfico y radiografiar el fenómeno de sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza, en sus distintas categorías: sin techo y sin vivienda. Pero no existe una estadística precisa, común y operativa en base a una metodología, ni se puede trazar un seguimiento exhaustivo del uso de los distintos dispositivos y recursos sociales. La superación de esas limitaciones contribuiría sin duda a un diagnóstico más preciso que, a su vez, permitiría mayor eficacia en la optimización de las políticas públicas y de la red de centros y servicios existentes.

Junto a lo anterior, la observancia de la evolución del fenómeno nos aporta algunas tendencias que han de alertarnos de posibles cambios en la configuración del sinhogarismo, o incluso en la aparición de nuevos perfiles, en cuyo caso sería fundamental atajar las causas que les están llevando a esa situación. En este sentido, distintos informes recientes sobre sinhogarismo, entre los que se encuentra la Primera Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar, indican que, en los últimos años, coincidiendo con la crisis económica, aumentan los siguientes perfiles:

1. Jóvenes, especialmente de origen extranjero

Atendiendo a la evolución de usuarios en el Albergue, los menores de 25 años supusieron el 17,7% del total de usuarios (7,1% en 2016). Así, en 2017 se rompe una tendencia de constante envejecimiento (en este caso del colectivo de usuarios del Albergue) que venía produciéndose desde 2003. La población joven solo fue mayor que en 2017 en los años 2002 y anteriores.

Las personas jóvenes de origen extranjero, además de su situación legal (irregular, asilo...) como posible causa de su caída en el sinhogarismo, han sido también más vulnerables a la crisis económica y a la falta de empleo¹⁴. Con ello, su acceso a una vivienda en el mercado inmobiliario ha encontrado barreras como los altos precios de alquiler, los prejuicios sobre las personas extranjeras y la escasez de recursos económicos. A ello se suma, en ocasiones, problemáticas familiares y ausencia o escasez de otros vínculos relacionales informales.

Esta etapa de ligero rejuvenecimiento es significativamente distinta al contexto en la que se produjo también desde 1998 a 2001, debido entonces al incremento de población inmigrante en estos años en el conjunto de la población, y que era población muy joven.

2. Mujeres

La estadística que hemos visto para Zaragoza, tanto de personas en la calle (recuento nocturno), como de personas en centros comunitarios (Albergue y Refugio), cifran en un 10% la presencia de mujeres. Sin embargo, las estadísticas del INE, al igual que hacen otros estudios, nos han señalado que esa cifra asciende al 20%. Además, otros datos alertan de la extrema vulnerabilidad a la que se enfrentan las mujeres, como los que aporta el Observatorio Hatento: el 60% de las mujeres que viven en la calle es víctima de delitos de odio, y el 14,8% ha sufrido agresión sexual.

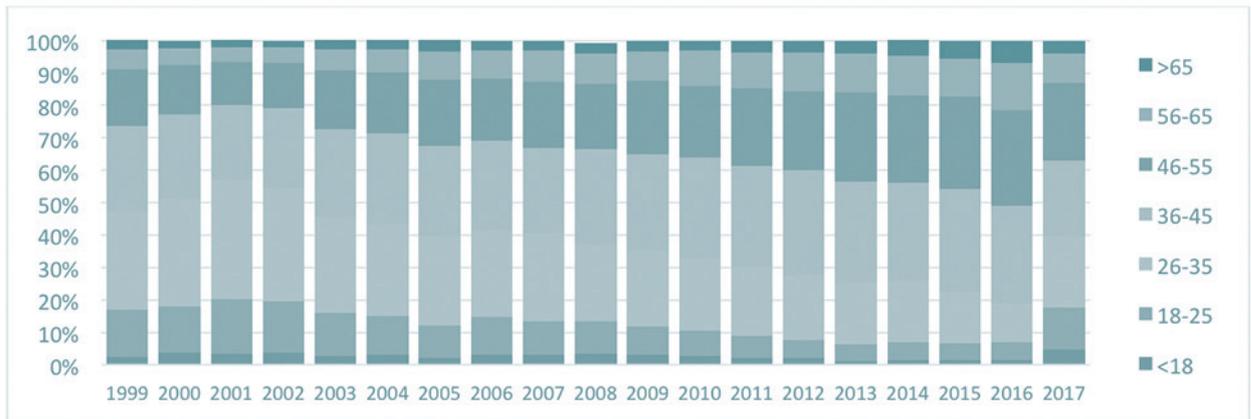
El hecho de que cada vez más centros y servicios atiendan a mujeres refleja “cierta feminización de la exclusión” si bien, por otra parte, pueda también reflejar que comienza a ser atendida, pero en todo caso con muchos déficits, como por ejemplo la adaptación de espacios a las mujeres, que van desde la garantía de seguridad hasta la adecuación, por ejemplo, de espacios para la higiene personal femenina. Una feminización de la pobreza que persiste y nos pone en alerta de una evolución creciente si atendemos a la desigualdad estructural de las mujeres que se traducen en tasas de desempleo, salarios, rentas mínimas, extensión de familias monomarentales, etc.

3. Mayores de 45 años

Frente al cambio de tendencia que ha supuesto en 2017 el rejuvenecimiento en el colectivo de personas sin hogar, la tendencia al envejecimiento es prolongada en los últimos veinte años. Esto lo podemos apreciar también en la evolución de usuarios del Albergue (utilizamos esta estadística porque, entre las disponibles, es la que mejor permite observar en el tiempo la evolución por edades).

¹⁴ M^a Rosario Hildegard. 2012. “En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España”, en Papers, Revista de Sociología, 97/4, pp. 829-847.

GRÁFICO 2: Grupos de edad de las personas usuarias del Albergue (1999- 2017)



Fuente: Memoria del Albergue (2017)

4. Situaciones más cronificadas

En parte vinculado a la idea anterior, una preocupación generalizada (no solo en Zaragoza) es la cronificación de las situaciones de muchas personas sin hogar. Tanto, como hemos visto, entre las que viven en la calle, como entre quienes se alojan en los centros para personas sin hogar. Así, aquellas personas que se encontraban sin hogar cuando llegó la crisis, tienen muy difícil superar su situación, con los costes que ello supone de deterioro personal, físico y psíquico, de desmotivación y desarraigo (**cronificación**).



5. Sinhogarismo oculto

Ya hemos hecho referencia a que el sinhogarismo de las mujeres es mucho más oculto e invisible, pues antes de verse abocadas a una situación de calle, acuden primeramente y tratan de agotar todas las redes informales, familiares o de amistad, fundamentalmente, evitando tener que acudir a albergues u otros dispositivos específicos para personas sin hogar. A ello hay que añadir que, en otras muchas ocasiones llegan a utilizar otros recursos de atención social, como pueden ser casos de violencia de género o situaciones derivadas de la maternidad, que, en otros casos, podrían derivar en situación de sinhogarismo.

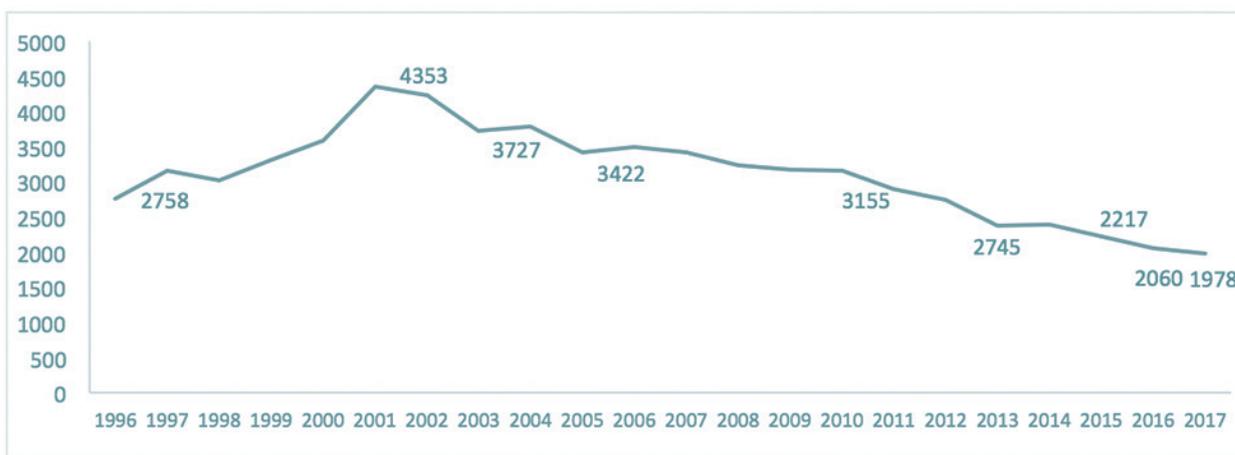
Pero las mujeres no son el único caso de situaciones de sinhogarismo oculto. En los últimos años, y como consecuencia de la crisis económica, cayeron en situación de sinhogarismo personas que ya no respondían a los estereotipos más clásicos. Por el contrario, caen en situación de sinhogarismo trabajadores pobres, desempleados, personas que han sufrido una ruptura familiar, familias en situación de pobreza severa, personas mayores víctimas de la pobreza energética, etc.

Además, de lo anterior, cabe señalar otros dos aspectos de diagnóstico respecto a los recursos:

1º. Baja ligeramente el uso de los albergues y alojamientos comunitarios.

Los datos del Albergue Municipal permiten corroborar que se mantiene y agudiza una tendencia decreciente iniciada en 2001 en el número de personas diferentes que utilizan el albergue. El año 2017 registra el menor número de usuarios en los últimos 20 años: 1978 personas.

GRÁFICO 3: Número de personas diferentes que utilizan el albergue cada año (1996-2017)



Fuente: Albergue Municipal

2º. Sube, por el contrario, el alojamiento en pisos, viviendas tuteladas, pensiones...

Muestra de ello es la evolución creciente del número de viviendas y plazas de la red de entidades que conforman la Coordinadora de centros y servicios para personas sin hogar de Zaragoza.

4.3_20 IDEAS SOBRE SINHOGARISMO EN ZARAGOZA

1. El sinhogarismo es la forma más grave de **exclusión residencial**. El nuevo paradigma en la planificación en servicios sociales transita desde proyectos basados en las infraestructuras y equipamientos, a estrategias centradas en las personas. Desde ahí han de plantearse las distintas **planificaciones y estrategias** de intervención, tanto las más globales (Unión Europea), como las más cercanas a la ciudadanía, que es la que representan los municipios, con sus competencias en el ámbito de la atención a las personas sin hogar. La exclusión residencial ha de abordarse desde la **transversalidad e integración** del conjunto de políticas en materia de vivienda y servicios sociales.

2. No hay un **conocimiento** ni **sensibilización** suficiente por parte de la ciudadanía del sinhogarismo en la ciudad. Pero tampoco se cuenta con un **diagnóstico exhaustivo**, existiendo limitaciones tanto en los recuentos puntuales como en las

estadísticas referidas a los centros y servicios. A ello hay que sumar la existencia de un **sinhogarismo oculto** que tiende a invisibilizar de las estadísticas algunas situaciones particularmente vulnerables, entre las que destaca el sinhogarismo femenino.

3. La intervención social se caracteriza por la multiplicidad y variedad de entidades que intervienen en la atención de la exclusión social. Por lo que es imprescindible un **trabajo en red y coordinación** entre las diferentes entidades prestadoras de servicios en la atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión residencial grave, habiendo sido fundamental la existencia de una Coordinadora en nuestra ciudad, con autonomía en su trabajo, asumiendo el Ayuntamiento en ella un papel de colaboración a través del Albergue Municipal.

4. Se detecta un descenso de personas sin hogar en los últimos años, tanto en los recuentos de calle como en número de usuarios en alojamientos comunitarios (Albergue y Refugio). Frente a lo anterior, aumenta el número de recursos de alojamiento temporal como pisos, módulos o viviendas tuteladas. Los **perfiles** y situaciones en la red de atención a personas sin hogar son diversas, desde las más cronificadas hasta las nuevas realidades surgidas al amparo de la crisis y el elevado desempleo, que, si bien no suponen la emersión de un grupo cuantitativamente importante, sí implican problemáticas y necesidades diversas que requieren abordajes diferenciados. Al igual que ocurre con una presencia significativa de personas inmigrantes que no forman parte de la tradicional caracterización de la exclusión extrema, cuyas dificultades provendrían de su situación de irregularidad administrativa y una ausencia de vínculos relacionales que dificultan su acceso a una vivienda.

5. Más allá de una coordinación en el municipio para la atención, los poderes públicos deberían establecer **mecanismos de colaboración y cooperación**. Por un lado, porque en ocasiones comparten población itinerante, siendo precisos criterios comunes que partan de la base de la importancia del arraigo personal y familiar, desde donde se puedan reconstruir itinerarios personales y profesionales de las personas sin hogar. Y, por otro lado, para compartir experiencias y prácticas en la atención a personas sin hogar. No en vano, Zaragoza forma junto con Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla un conjunto de municipios que históricamente han sido pioneros y han compartido políticas de lucha contra el sinhogarismo.

6. Zaragoza viene trabajando bajo un **modelo basado en procesos**, ya sea de escalera o circular, cuyo objetivo fundamental es el trabajo mediante itinerarios personalizados de inserción, y que suelen ir asociados a distintas modalidades de alojamiento.

7. La misión de toda la red de recursos y dispositivos debe ser la de **atender las necesidades de las personas sin hogar, garantizando las coberturas básicas y haciendo efectivos el conjunto de derechos**: individuales, garantizando en especial su seguridad en las situaciones de calle; sociales, promoviendo su acceso a la cultura y el ocio; y políticos, facilitando su incorporación en diferentes estructuras de participación.

8. La mayoría de los dispositivos de alojamiento están diseñados para plazas destinadas a un **alojamiento temporal, de corta y media estancia**. Sin embargo, el descenso de demanda (cobertura nocturna del Albergue municipal) o la falta de recursos más diversificados conducen a una **reconversión de los dispositivos hacia alojamientos de largas estancias**, con el condicionante de que las infraestructuras no son las adecuadas o no existe flexibilidad en los recursos logísticos, personales y de intervención, tendiéndose en ocasiones a la rigidez en lugar de a la adaptabilidad de los espacios y las normas o a la polivalencia de las tareas y funciones.

9. Parece así necesario una **mayor diversificación en cuanto a tipología de alojamientos**, cuyas instalaciones y estructuras refuercen la **intimidad** y potenciando la creación de unidades de convivencia no masificadas.

10. Respecto a la **demandas no atendidas**, en pocos casos es por el no cumplimiento de los requisitos de acceso, y en otros casos algunas personas no quieren acceder por las limitaciones horarias y las normas establecidas por algunos de estos dispositivos. Este último caso podría alertar de la necesidad de un mayor número de recursos de baja exigencia.

11. Los **recursos de baja exigencia** (como por ejemplo la Casa Abierta) son espacios para personas con situaciones generalmente cronificadas, de dependencia y exclusión, donde se les ofrecen posibilidades de reflexión y relación, además de recibir una atención básica que evite mayor deterioro de su situación personal.

12. Housing First es una experiencia piloto, que, más que un modelo o elemento central de una estrategia frente al sinhogarismo, responde a un recurso más, particularmente para las personas con situaciones más cronificadas y sus problemáticas asociadas derivadas del grave deterioro físico y/o psíquico. Puede convertirse en una salida habitacional a los perfiles de los usuarios de recursos de baja exigencia.

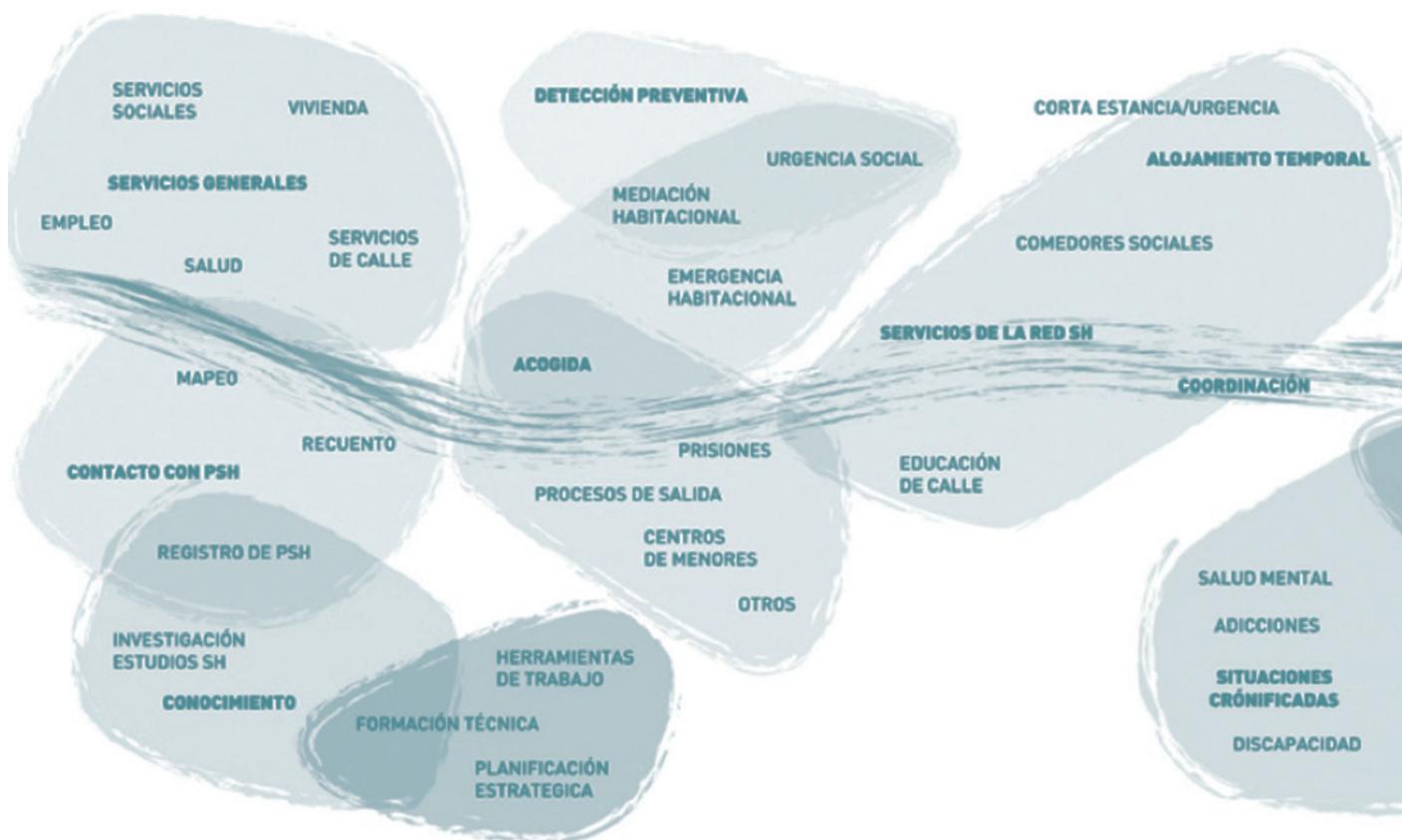
13. Más allá de los diferentes centros y servicios existentes, existe cierta carencia, en el trabajo frente al sinhogarismo, **de intervención en medio abierto o educación de calle**. Resultaría un servicio básico para tomar contacto con las personas que no acceden a los dispositivos de atención y para establecer programas de prevención orientados a personas en riesgo de exclusión social y residencial.

14. Junto a lo anterior, las **campañas de frío** vienen siendo una estrategia para acercar personas al albergue, que habitualmente no acceden por su propia voluntad a los recursos de asistencia, y se ha conseguido trabajar con ellas para iniciar un trabajo más continuado y sus posibles derivaciones a otros dispositivos e intervenciones.

15. La **cobertura diurna**, principalmente los servicios destinados a satisfacer las necesidades más básicas en materia de alimentación (comedores sociales), ropa, servicios de duchas e higiene, se caracterizan por su carácter asistencial e individual, y en algunos casos pueden jugar un papel importante como puntos de contacto con equipos de atención social.

16. El **Albergue Municipal** ha sido emblemático en las políticas de sinhogarismo en la ciudad. Su Reglamento, en vigencia, data del año 1989, lo que hace que en su aplicación haya cuestiones ya obsoletas. Su concepción como espacio urbano de alojamiento transitorio quizá deba evolucionar hacia una intervención no limitada al alojamiento, incorporando programas más amplios e integrales de intervención. Sin embargo, este paso, que implicaría también marcar cierta distancia respecto a la connotación más benéfica del albergue, no es posible sin las reformas necesarias de los equipamientos (obligadas, además, por la normativa de accesibilidad) y sin la posibilidad de contar con equipos más multidisciplinares, con flexibilidad y polivalencia en sus tareas y funciones.

17. Serían necesarios más programas y talleres, en el conjunto de recursos y dispositivos, enfocados y dirigidos al restablecimiento de vínculos sociales, con una combinación equilibrada entre **personal profesional cualificado** en diversas disciplinas complementarias (trabajo social, educación social, profesionales sanitario, terapéutico, psicológico y psiquiátrico, etc.) y **personal voluntario**, pues juegan una labor importantísima en la reconstrucción de lazos de confianza de las personas sin hogar.

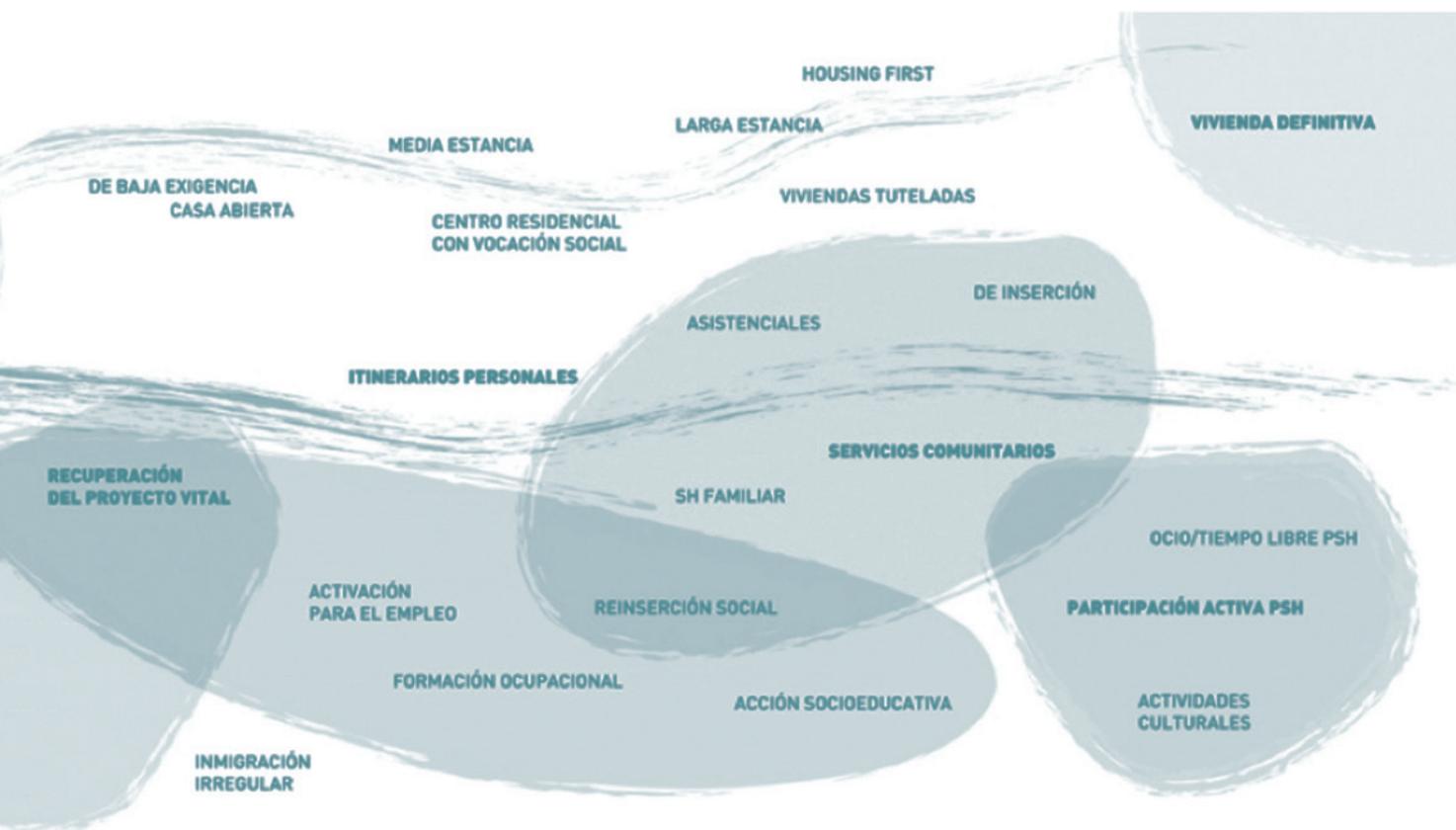


18. Son imprescindibles las **políticas de activación para el empleo**. Puede consistir en la creación programas específicos para personas sin hogar, sobre todo en fases iniciales del proceso. Pero también, para fases más avanzadas de ese itinerario de inserción, se puede facilitar su participación en la red de cursos de formación ocupacional ya existentes (INAEM, Zaragoza Dinámica-IMEFEZ, etc.), haciéndolo de manera tutorizada o mentorizada, con un acompañamiento que ayude y oriente a **recomponer la motivación, la confianza, la autonomía y la empleabilidad**.

19. Y hay una demanda común de los profesionales y entidades que trabajan en estos procesos con personas sin hogar. Es imprescindible **una garantía final en estos procesos**, es decir, disponibilidad de **viviendas de larga estancia** y de **acceso prioritario a viviendas públicas** para personas que completen itinerarios de inserción en la Red de centros y servicios para personas sin hogar, bajo la prescripción y acompañamiento de los profesionales y las profesionales del Servicio municipal de acogida.

20. Por último, hay dos políticas que condicionarán de manera decisiva cualquier estrategia, por su incidencia directa tanto en la dimensión y características de las personas a atender, como en las oportunidades y recursos con los que poder contar para intervenir:

- **La política de vivienda**, especialmente la que pueda llevar a cabo el propio Ayuntamiento, particularmente a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda- y, por supuesto, la del Gobierno de Aragón.
- **La política de Rentas Mínimas de Inserción**, tanto a nivel autonómico (IAI), en pleno proceso de reconfiguración, como hipotéticamente a nivel estatal.





5

■ ■ PROPUESTA DE PLAN INTEGRAL PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ZARAGOZA

5.1 _DIEZ APRENDIZAJES DE PLANES Y ESTRATEGIAS DE NUESTRO ENTORNO

El análisis de las políticas de sinhogarismo en otros países, comunidades autónomas o ciudades permite extraer aprendizajes en relación con el formato de sus planes y estrategias, principios básicos, contenidos más relevantes, formas de gobernanza, coordinación o su impacto.

1. Cada vez más países y regiones cuentan con estrategias integrales para el abordaje del sinhogarismo, con resultados en general positivos

Los principales avances se han producido en países como Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Holanda, Reino Unido o Portugal. Sin olvidar que también España ha aprobado, en 2015, la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.

En todo caso, estas estrategias han tenido un mayor desarrollo y han cosechado un mayor impacto en los países anglosajones y del norte de Europa. En Finlandia, por ejemplo, el énfasis se puso en una estrategia integral a largo plazo que contemplaba la introducción de viviendas individuales según el modelo Housing First, si bien se acompañaba de una potente capacidad para proteger a la población de la pérdida de la vivienda, y una fuerte coordinación entre distintos servicios públicos y niveles administrativos.

2. El objetivo de las estrategias: ¿erradicar o gestionar el sinhogarismo?

La Conferencia de Consenso sobre Sinhogarismo realizada en 2010 establece que es necesario un cambio de paradigma que supere el modelo tradicional de gestión del sinhogarismo hacia uno más decididamente orientado a la erradicación del fenómeno. Gestionar el sinhogarismo, señalaban los expertos, implica seguir apostando por intervenciones reactivas, centradas en general en las manifestaciones más visibles y extremas, y seguir desarrollando un modelo de servicios básicamente orientado a los recursos temporales y de emergencia que, en general, cronifican a las personas usuarias en un sistema específico de atención a las personas sin hogar.

El objetivo de erradicar el sinhogarismo se considera un objetivo realista, alcanzable a partir de la combinación de políticas de prevención y de intervención, orientadas al acceso a la vivienda, en la que los recursos temporales y de emergencia –de

suficiente calidad— se plantean como puerta de acceso a un alojamiento permanente en un plazo razonable de tiempo, superando la idea de atender a las personas sin hogar y centrando las políticas en facilitar el acceso a la vivienda a estas personas. Las recomendaciones de la Conferencia establecían los siguientes objetivos:

- Prevención del sinhogarismo;
- Reducción de su duración;
- Reducción de las formas más severas de sinhogarismo;
- Mejora de la calidad de los servicios dirigidos a las personas sin hogar;
- Acceso a viviendas asequibles.

Junto a estos objetivos, las estrategias nacionales y regionales deberían incorporar las metas planteadas en la declaración del Parlamento Europeo sobre la Estrategia Europea contra el Sinhogarismo, en diciembre de 2010:

- **Que nadie duerma en la calle:** nadie debe verse obligado a dormir en la calle por falta de servicios de calidad adaptados a sus necesidades.
- **Que nadie viva en un alojamiento de emergencia por un período superior al necesario.** En ningún caso los albergues deben convertirse en sustitutos de hogares reales.
- **Que nadie resida en alojamientos temporales más de lo estrictamente necesario.** Los albergues, centros de acogida y viviendas tuteladas deben concebirse como pasos hacia una solución estable de alojamiento a corto y medio plazo.
- **Que nadie abandone una institución sin alternativa de alojamiento.** La población joven ex tutelada, los enfermos dados de alta en hospitales y las personas que terminan su condena son los colectivos más vulnerables, y deben recibir ayuda para evitar el proceso circular que va de la tutela institucional a convertirse en persona sin hogar y de nuevo regresar a la tutela.
- **Que ningún joven termine sin hogar como consecuencia de la transición a la vida independiente.** Se deben hacer más esfuerzos para ayudar a las personas jóvenes a emanciparse y facilitar su acceso a la vivienda.

3. Papel preponderante de las instituciones locales

Uno de los aspectos comunes a las diversas estrategias analizadas es el papel preponderante de las instituciones locales a la hora de implementar las estrategias relacionadas con el sinhogarismo, y es acorde a las directrices establecidas a nivel nacional.

4. El carácter multidimensional de los planes y estrategias

Hay que destacar el carácter multidimensional de los planes y estrategias existentes, lo que se traduce en que contemplan otros ámbitos de actuación, destacando los relacionados la salud mental, la puesta en marcha políticas de activación para el empleo y de mejora de la empleabilidad o la garantía en el acceso a sistemas de rentas mínimas y de inserción.

5. Objetivos claros y medibles

En la mayor parte de los casos las estrategias plantean objetivos claros y medibles, bien desde el punto de vista del impacto de las medidas —siendo el más habitual la reducción del sinhogarismo en un porcentaje determinado—, bien desde el punto de vista del número de plazas, recursos o servicios a desarrollar.

6. Prevención y enfoque centrado en la vivienda (housing led policies)

La inmensa mayoría de las estrategias comparten dos objetivos básicos, que articulan y determinan el conjunto de las políticas:

- Por una parte, todas las estrategias se centran en la importancia de la prevención y, muy particularmente, la prevención selectiva, orientada a los colectivos de mayor riesgo:

_estrategias de mediación y asesoramiento.

_estrategias orientadas a evitar el riesgo de sinhogarismo entre las personas que son dadas de alta o abandonan centros institucionales de carácter colectivo (prisiones, hospitales, centros de servicios sociales, etc.).

_estrategias específicamente orientadas a dar una respuesta a las personas que duermen por primera vez en la calle.

_enfoques de reducción de daños orientados a la rehabilitación.

- El segundo elemento común es la apuesta por unas políticas centradas en el acceso a la vivienda estable (**housing led policies**). En ese enfoque, los recursos de emergencia o de carácter temporal no desaparecen del mapa de servicios, si bien pierden claramente la centralidad que tuvieron en otras épocas, y pasan a constituir una red de importancia secundaria. Así, en buena parte de los planes, ese tipo de recursos de emergencia prevén su reconversión en viviendas permanentes y/o la mejora de su calidad.

El enfoque centrado en la vivienda no se limita a la metodología Housing First. Por ello, y de acuerdo con la recomendación de la Conferencia de Consenso sobre Sinhogarismo, es recomendable abogar por el uso del término de housing led, en la medida que representa un concepto más amplio que abarca todos aquellos enfoques que buscan ofrecer una vivienda, y los apoyos necesarios, como paso inicial para abordar todas las formas de sinhogarismo, así como otras políticas orientadas a prevenir el sinhogarismo. Y permite también dar respuesta a algunas de las críticas o limitaciones del modelo Housing First.

7. El papel de los albergues

Junto a la apuesta por el alojamiento en viviendas ordinarias con equipos itinerantes de apoyo, se reconoce el papel que pueden jugar los albergues y centros de acogida de emergencia:

- la necesidad de garantizar la calidad de estos centros, tanto desde el punto de vista de las instalaciones como de los servicios prestados,
- la necesidad de que la utilización de estos centros no se convierta en estable o permanente, sino, por el contrario, en la puerta de acceso a la red de servicios centrados en la vivienda.

Algunas estrategias plantean la imposición de límites de utilización máxima de ese tipo de recursos, asumiendo la red de servicios la responsabilidad de ofrecer a estas personas un alojamiento estable una vez superado un tiempo determinado.

Por otra parte, es importante señalar que la mayor parte de las estrategias analizadas contemplan medidas orientadas a la mejora de la calidad de los servicios prestados en este tipo de centros, tanto en lo que se refiere a la formación del personal y las ratios de atención como a los requisitos funcionales y materiales que deben cumplir los centros (FEANTSA, 2010).

8. La necesidad de intervenir en el mercado y las políticas de vivienda

Muchas estrategias tienen medidas orientadas a incidir en el mercado y las políticas de vivienda:

- estableciendo un derecho subjetivo;
- desarrollando un modelo de prestaciones económicas que permiten el acceso a la vivienda en alquiler a los colectivos con menor renta;
- generando un parque de viviendas de alquiler social –bien de promoción pública, bien mediante un mejor aprovechamiento de la oferta privada–.

9. La participación activa de las personas afectadas

Las estrategias para la prevención y erradicación del sinhogarismo ponen también de manifiesto la necesidad de:

- implicar a las personas afectadas en el diseño de las políticas,
- garantizar su participación en la gestión de los centros y servicios.
- desarrollar de iniciativas de ayuda mutua, aprovechando la experiencia, el conocimiento y la disponibilidad de las personas que han estado (o están) en situación de sinhogarismo.

10. Mejorar el análisis y la comprensión del fenómeno

Otro de los elementos comunes es el énfasis realizado en las cuestiones relativas a la gestión del conocimiento y la necesidad de avanzar en la definición de políticas basadas en la evidencia:

- generando sistemas de medición y alerta temprana, para conocer tanto el número como las características de las personas afectadas;
- estableciendo sistemas que permitan valorar el impacto de las intervenciones, así como detectar y difundir las experiencias de buenas prácticas que se desarrollan en relación con este fenómeno.

5.2 PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL PLAN INTEGRAL

La herramienta de planificación con la que se dota el Ayuntamiento de Zaragoza en materia de sinhogarismo, para los próximos años, parte de la consideración de los siguientes principios:

1. Responsabilidad y liderazgo municipal

El Ayuntamiento tiene la responsabilidad más directa en la planificación y coordinación de la atención a personas sin hogar en su territorio. Competencias que ha de desarrollar mediante actuaciones de la propia corporación municipal, así como liderando y coordinando las de las entidades involucradas en esta materia, poniendo así el acento en el protagonismo local.

2. Carácter estratégico y orientador

La finalidad principal del plan es servir de guía y orientar la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza, con todas las áreas y servicios implicados, así como la del conjunto de entidades e instituciones. Se pretende así lograr que el conjunto de líneas estratégicas, objetivos y medidas del plan tengan el máximo consenso y marquen un camino a seguir en un ámbito, el del sinhogarismo, que por su propia definición es multidimensional y su abordaje ha de ser interinstitucional. Algo fundamental para dar una mejor respuesta a los retos existentes y avanzar en la consecución de los objetivos e ideales planteados.

3. Respeto a la autonomía y actuación de las entidades implicadas

Las dos premisas anteriores no son contrarias a la obligada necesidad de trabajar en red ni tampoco al respeto a la autonomía y margen de actuación de las entidades e instituciones implicadas. Asimismo, la implementación de una estrategia o plan integral no significa que no se estén desarrollando en la actualidad acciones con las orientaciones que aborda el Plan. Se trata más bien de consensuar las prioridades ante el fenómeno del sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza, para que el Plan pueda materializarse en medidas concretas que cobren relevancia, no solo por sí mismas, sino globalmente consideradas y enmarcadas en un plan municipal.

4. Carácter integral

La multiplicidad de factores que intervienen en la condición del sinhogarismo, la necesidad de poner en el centro a la persona en todas sus dimensiones (físicas, relacionales, educativas, laborales, sociales, económicas, sanitarias, mentales, emocionales...) y la consideración de que el sinhogarismo es un concepto que, precisamente surge porque debe ser analizado y abordado en su conjunto, y no solo como suma de personas y situaciones, nos llevan a la necesidad de establecer un Plan que tenga una perspectiva holística, global e integral. La atención integral responde asimismo a la conveniencia de aprovechar con eficacia y eficiencia el conjunto de recursos, centros o servicios disponibles. Y de las estrategias puestas ya en marcha, como la de erradicación del chabolismo. Sólo así será posible lograr un valor integrado de todas las actuaciones planteadas.

5. Un plan a medio plazo, dinámico y adaptable

Son varias las razones que llevan a establecer un plazo suficientemente amplio para la materialización y puesta en práctica del Plan Integral:

- algunas actuaciones previstas precisan un tiempo de diseño, implementación y consolidación,
- el propio carácter integral y la multiplicidad de actores contemplados,
- un cambio de paradigma en la intervención (la propia existencia del I Plan Integral para las Personas Sin hogar Zaragoza lo es),
- situarse en consonancia con otras estrategias de planificación del Área de Derechos Sociales y del Servicio de Servicios Sociales Especializados (así, por ejemplo, la Estrategia Municipal para la inserción social de colectivos en situación de exclusión residencial y erradicación del chabolismo tiene una vigencia de siete años: 2014-2020).

Además, la existencia de cauces e instrumentos de seguimiento y evaluación del plan, permitirán que éste sea flexible, dinámico y adaptable, permitiendo responder mejor a las necesidades de cada momento y favoreciendo un mayor impacto del Plan Integral en nuestra ciudad.



5.3 _LÍNEAS DE ACCIÓN, OBJETIVOS Y MEDIDAS DEL PLAN

Lo que sigue a continuación es la propuesta de Plan Integral para las Personas Sin hogar Zaragoza para los próximos años, planteada bajo el siguiente esquema:

Líneas de Acción (5)

- Objetivos (18)
- _Medidas (60)

Línea de acción nº1

PREVENIR, SENSIBILIZAR Y GENERAR CONOCIMIENTO

La intervención con personas sin hogar no puede activarse exclusivamente desde la demanda que se recibe en un centro o servicio. Conlleva abordar de manera prioritaria, proactiva y continuada, enfoques preventivos.

OBJETIVO nº 1. Intervenir de forma precoz para impedir o frenar la pérdida de vivienda

MEDIDA 1. Refuerzo de los **Servicios Sociales Comunitarios** en la cobertura de necesidades relacionadas con la vivienda.

MEDIDA 2. Incremento del **parque municipal de vivienda social** y de los recursos habitacionales ante situaciones sobrevenidas.

MEDIDA 3. Coordinación con Zaragoza Vivienda en los **programas de mediación hipotecaria y de alquiler** ante posibles situaciones de desahucios o lanzamientos y actuaciones ante casos de usurpación.

MEDIDA 4. Generación de protocolos de actuación ante emergencias habitacionales y siniestros.

MEDIDA 5. Protocolos de desinstitucionalización interdepartamentales para la derivación y alojamiento:

- Altas sanitarias.
- Procesos judiciales y penitenciarios.
- Tutelas y centros de menores/jóvenes/personas inmigrantes.

MEDIDA 6. Protocolos de **notificación de salidas inesperadas del sistema** de atención (Red de centros y servicios), para reducir la recaída de personas en procesos de salida de su situación.

OBJETIVO nº 2. Sensibilizar e implicar a la ciudadanía y tejido socio-comunitario en la prevención del sinhogarismo, comenzando por la desestigmatización del sinhogarismo

MEDIDA 7. Realizar **campañas de sensibilización** a la población general para combatir el estigma social de las personas sin hogar.

MEDIDA 8. Programa de **visitas y jornadas de puertas abiertas** (concertadas) en el Albergue Municipal y otros centros para personas sin hogar.

MEDIDA 9. Implicar a los **centros educativos** en programas de sensibilización sobre la problemática de las personas sin hogar

MEDIDA 10. Formación e incorporación de **voluntariado** en la Red de centros y servicios.

OBJETIVO nº 3. Detectar situaciones de exclusión residencial susceptibles de derivar en sinhogarismo

MEDIDA 11. Protocolos de detección temprana de riesgo de sinhogarismo, y acogida o emergencia habitacional, en coordinación con Policía Local y la mesa de entidades.

MEDIDA 12. Reorganización de los recursos de la unidad de alojamiento alternativo para potenciar el trabajo social de calle preventivo y de emergencia.

MEDIDA 13. Utilización de las **nuevas tecnologías** para la colaboración ciudadana en la **localización** temprana de la presencia de personas durmiendo en la calle.

MEDIDA 14. Acuerdo y difusión sobre el acceso y agilización del **empadronamiento** de personas sin hogar.

OBJETIVO nº 4. Apoyar programas de cuidado de la salud de las personas sin hogar

MEDIDA 15. Acceso prioritario a los programas municipales de **rehabilitación de adicciones**.

MEDIDA 16. Formación y asesoramiento especializado a los profesionales que trabajan con personas sin hogar con adicciones por parte del CMAPA.

MEDIDA 17. Protocolos de actuación mixtos entre los servicios para personas sin hogar y la red de atención a la salud mental del Gobierno de Aragón.

Medida 18. Prevención en el ámbito familiar, con el objetivo de evitar o reducir situaciones de sinhogarismo derivadas de conflictos familiares.

OBJETIVO nº 5. Impulsar el trabajo multidisciplinar de intervención en calle

MEDIDA 19. Apoyo e incremento de los **programas de intervención socioeducativa y psicosociosanitaria** en medio abierto.

Medida 20. Apoyo a la formación **técnica y mejora de las herramientas de trabajo** de los equipos profesionales y de voluntariado de organizaciones con unidades de atención social en calle.

OBJETIVO nº 6. Mejorar el conocimiento sobre el perfil y las causas del sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza

MEDIDA 21. Recuentos nocturnos semestrales (calle y red de alojamientos para personas sin hogar).

MEDIDA 22. Apoyo económico (becas) a estudios monográficos sobre sinhogarismo en Zaragoza: causas, perfiles más ocultos, evolución y tendencias, impacto y calidad de las intervenciones, etc.

MEDIDA 23. Acuerdo con la **Cátedra Zaragoza Vivienda**, de la Universidad de Zaragoza, para incorporar en sus ayudas y premios a la investigación, convocatorias específicas anuales sobre sinhogarismo.

MEDIDA 24. Establecer fórmulas de **reciclaje, formación** y supervisión del personal municipal asignado al trabajo con personas sin hogar.

Línea de acción nº2 COORDINACIÓN Y TRABAJO COMPARTIDO EN RED

En la actualidad, la Coordinadora de Centros y Servicios para Personas Sin Hogar de Zaragoza constituye toda una red de atención a personas sin hogar en la ciudad. Sin menoscabar su autonomía ni su necesario papel reivindicativo, el Ayuntamiento de Zaragoza quiere dar un paso más y crear un cauce institucional de participación y seguimiento continuado de las políticas ante el sinhogarismo.

OBJETIVO nº 7. Lograr una mayor eficacia en la cobertura de necesidades, ordenando y reorganizando recursos, para facilitar la intervención y derivación a los centros y servicios apropiados

MEDIDA 25. Creación de una **Base Integral de Datos** municipal de personas sin hogar en la ciudad de Zaragoza, en base a la tipología ETHOS.

MEDIDA 26. Creación de un portal, de acceso a profesionales, con el listado de **centros y recursos** para personas sin hogar, e indicación actualizada del **número de plazas** ocupadas/disponibles por perfil.

MEDIDA 27. Elaboración de un **modelo de intervención común** en los Centros Municipales de Servicios Sociales y en la Red de centros y servicios para la gestión de casos con personas en situación de exclusión residencial grave o riesgo de estarlo.

OBJETIVO nº 8. Reforzar la coordinación interinstitucional y el intercambio de experiencias

MEDIDA 28. Implantación de **mesas técnicas**: Servicios Sociales Especializados, Servicios Sociales Comunitarios, Salud, Policía Local, Zaragoza Vivienda, Zaragoza Dinámica, etc.

MEDIDA 29. Participación en una **Red de Grandes Ciudades** nacionales y extranjeras para el intercambio de buenas prácticas e iniciativas en materia de prevención e intervención ante el sinhogarismo.

OBJETIVO nº 9. Coordinar y ampliar el trabajo en red entre Ayuntamiento y entidades en la atención e intervención de personas sin hogar

MEDIDA 30. Creación de una **mesa/foro municipal de entidades** que trabajan el sinhogarismo.

MEDIDA 31. Organización de seminarios, mesas técnicas de trabajo y otras actividades formativas o espacios en los que **compartir prácticas, experiencias o conocimientos**.

MEDIDA 32. Ampliar los **convenios/conciertos de colaboración** con entidades que trabajan en el ámbito del sinhogarismo.

Línea de acción nº3**ADECUAR Y DIGNIFICAR ESTANCIAS Y PROCESOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE CUIDADOS**

Atención a necesidades y circunstancias vitales y específicas de las personas y familias sin hogar, desde un reconocimiento y protección de sus derechos.

OBJETIVO nº 10. Diversificar la oferta y modalidades de alojamiento en atención a la diversidad de perfiles

MEDIDA 33. Aumento de **módulos familiares y viviendas tuteladas** que conceden mayor intimidad y minimizan la presencia de ciertos perfiles en espacios masificados (menores, víctimas de violencia...).

MEDIDA 34. Disponer o convenir **equipamientos y plazas suficientes de alojamiento** con atención sociosanitaria específica para personas sin hogar con problemas de salud mental, discapacidad, enfermedad crónica o procesos de convalecencia.

MEDIDA 35. Ampliación paulatina del número de viviendas **Housing First**, si existe una evaluación positiva de sus primeras fases de implantación, que recomiende su extensión.

MEDIDA 36. Aumento y adecuación del número de **recursos de baja exigencia**.

MEDIDA 37. Experimentar otras formas de alojamiento de baja exigencia sin continuidad.

OBJETIVO nº 11. Adaptar o reformar equipamientos para facilitar el desarrollo personal, el refuerzo de la intimidad y la normalización de la convivencia

MEDIDA 38. Revisión y flexibilización de la temporalidad de la estancia en los equipamientos, para facilitar procesos e itinerarios de inserción con apoyo y acompañamiento profesional.

MEDIDA 39. Reforma del Albergue Municipal, flexibilizando accesos, reforzando la intimidad y facilitando criterios para la normalización de la convivencia.

MEDIDA 40. Modificación del **Reglamento del Albergue Municipal**, incluido su actual nombre (Albergue de Transeúntes), para adaptarlo a las nuevas realidades y necesidades.

MEDIDA 41. Análisis desde la mesa/foro municipal de entidades de los **nuevos perfiles y necesidades** para buscar respuestas en equipamientos, infraestructuras y recursos humanos.

OBJETIVO nº 12. Fijar un sistema de acceso prioritario que permita que la vivienda social sea un recurso real y accesible en el que culminen los itinerarios de inserción

MEDIDA 42. Elaboración de un procedimiento extraordinario de solicitud de vivienda social para aquellos casos avalados por un informe social de derivación.

Línea de acción nº4

EMPODERAR PARA RESTAURAR PROYECTOS VITALES

El objetivo no es solo individualizar la atención, sino empoderar a la persona para que ella misma pueda seguir, en la medida de sus capacidades y deseos, gestionando su vida y tomando sus decisiones.

OBJETIVO nº 13. Seguir propiciando el desarrollo de itinerarios personalizados con apoyo profesional.

MEDIDA 43. Extensión del Derecho de Acompañamiento Social a través del **Profesional de Referencia**, para la coordinación del conjunto de acciones y profesionales que forman parte del proceso de intervención, de acuerdo con las orientaciones y desarrollo de este Plan Integral.

MEDIDA 44. Potenciación de **equipos multidisciplinares** de intervención que faciliten, a las personas sin hogar, recomponer su motivación, su confianza, su autonomía y su empleabilidad

MEDIDA 45. Generación de **equipos específicos de trabajo especializado** para personas sin hogar en aquellos problemas que son más habituales (salud mental, adicciones, etc.)

OBJETIVO nº 14. Aumentar la formación laboral y la empleabilidad de las personas sin hogar

MEDIDA 46. Consolidación del **proyecto con Zaragoza Dinámica** (ZD-AL) para mejorar la inclusión digital, la empleabilidad y el acceso al mercado laboral.

MEDIDA 47. Incorporación en el **programa Zaragoza** Incluye de estrategias de inserción laboral que atienda la especificidad de las personas sin hogar (acuerdos con **empresas de inserción sociolaboral** para su incorporación en fases avanzadas de sus itinerarios de inserción).

MEDIDA 48. Explorar las posibilidades de contratación desde el Ayuntamiento a personas sin hogar, a través de **cláusulas sociales**.

MEDIDA 49. Apoyo a la creación y mantenimiento de **programas de empleo y talleres ocupacionales** para personas sin hogar.

OBJETIVO nº 15. Promover la participación de las personas sin hogar

MEDIDA 50. Consolidación de un sistema de **quejas y sugerencias y mesas de participación** de usuarios en la Red de centros y servicios para personas sin hogar, en colaboración con la Oficina de Atención a la Ciudadanía y de Buenas Prácticas en Servicios Sociales.

MEDIDA 51. Aprobación de un **Plan de Convivencia** para el albergue en el que se establezcan fórmulas de participación activa de las personas sin hogar.

MEDIDA 52. Creación y difusión de una **agenda cultural** de eventos organizados o con participación de personas sin hogar.

OBJETIVO nº 16. Facilitar la integración comunitaria de las personas sin hogar

MEDIDA 53. Apoyar la generación de **asociaciones de personas sin hogar** para resolver sus problemas, apoyo mutuo o reivindicar sus derechos.

MEDIDA 54. Apoyar la participación de las personas sin hogar en **AAVV y otras asociaciones de participación ciudadana**, así como eventos socioculturales.

Línea de acción nº5 INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El sinhogarismo femenino es mucho más oculto e invisible, y de hecho se habla de un sinhogarismo encubierto que está mucho más presente en las mujeres. Porque a la vulnerabilidad a la que ya está expuesta toda persona sin hogar hay que añadir la violencia estructural que sufren por el hecho de ser mujer.

OBJETIVO Nº 17. Incluir la perspectiva de género en el conocimiento y estudio de las formas de exclusión residencial y sinhogarismo

MEDIDA 55. Proponiendo el **sinhogarismo femenino como línea de investigación** posible, tanto del Máster Universitario en Relaciones de Género como del Programa de Doctorado en Relaciones de Género y Estudios Feministas de la Universidad de Zaragoza.

MEDIDA 56. Exigencia **en las convocatorias de becas/premios** a la investigación (medidas nº 22 y 23), de la inclusión de la perspectiva de género.

OBJETIVO Nº 18. Incluir la perspectiva de género en el conjunto de centros y servicios, facilitando entornos adecuados para las mujeres

MEDIDA 57. Apertura de una **Casa Abierta para Mujeres**, como recurso de baja exigencia.

MEDIDA 58. Adecuación de **espacios** en atención a la privacidad, intimidad y seguridad de las mujeres.

MEDIDA 59. Creación de protocolos en la **prevención de la violencia machista**.

MEDIDA 60. Programas específicos y **talleres ocupacionales** para mujeres sin hogar.



6 ■ ■ BIBLIOGRAFÍA

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017). *Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020*.
- ALBERGUE MUNICIPAL DE ZARAGOZA (2016). *Memoria*. Ayuntamiento de Zaragoza.
- ALIENA, R. (1993). *Pobreza e inserción socio-relacional*. Artículo del Dossier de la Escuela de Formación Social de Cáritas Española de 1993.
- ARARTEKO (2006). *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y exclusión grave*. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco. Mayo 2006.
- ARZA, J. (2008). *II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra*. Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra. ALTER Grupo de investigación, Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2015). *Estrategia Municipal para la prevención y atención al sinhogarismo (LARES), 2015-2020*.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2016). *Mapa de chabolismo-infravivienda en la ciudad de Zaragoza*.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2016). *Memoria Programa ASSI (Programa de Atención Social en Situación de Infravivienda-chabolismo)*
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2014). *Estrategia municipal para la inserción social de colectivos en situación de exclusión social. Erradicación del chabolismo 2014-2020*.
- BALLESTER, L. (1999). *Las necesidades sociales: teorías y conceptos básicos*. Madrid. Síntesis.
- BRÄNDLE, G. y GARCÍA LUQUE, O. (2013). Análisis y medición de la exclusión residencial. En M. HERNÁNDEZ PADREÑO (coord.), *Vivienda y exclusión residencial* (pp. 139-169). Ediciones de la Universidad de Murcia.
- CABRERA, P.J. (2008) *“Personas sin hogar”*. En: Hernández, M. (coord.) *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Universidad de Murcia, p. 185-228.

- CABRERA, P. y RUBIO, M.J. (2008). *Las personas sin hogar, hoy*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 75, 2008, págs. 51-74
- CÁRITAS (2006). *Pobreza, precariedad laboral y exclusión social en la ciudad de Zaragoza. Informe sobre la Exclusión 2004-2005*.
- CASTEL, R. (1992). “*La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales*”. En F. Álvarez Uría (Ed.), *Marginación e inserción*. Madrid: Endymion.
- CASTEL, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- COMUNIDAD DE MADRID (2016). *Plan de inclusión de personas sin hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021*.
- CORTÉS, L. (1997). *Hablando sobre la exclusión residencial*. Madrid: Cáritas Española.
- CRUZ ROJA (2014). *III Estudio personas sin techo. Zaragoza 2014*.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2006). Informe especial al Parlamento. Vivir en la calle: informe especial sobre la situación de las personas sin techo en Andalucía. Diciembre 2006.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2005). *Servicios y centros de atención para personas sin hogar*. Centro de Documentación y Estudios SIIS.
- EAPN España (2015). *Seminario de Participación “Vivienda y sinhogarismo”*. Barcelona, 17 y 18 septiembre 2015,
- EDGAR, B., HARRISON, M., WATSON, P. y BUSCH-GERTSEMA, V. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*. European Commission. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG.
- EDGAR, B. ET AL. (2004) *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an operational definition of homelessness*. Bruselas: European Federation of National Organisations Working with the Homeless.
- EDGAR, B. (2009). *European review of statistics on homelessness*. Bruselas: European Federation of National Organisations Working with the Homeless.
- EDGAR, B. (2012) “*The ETHOS definition and classification of homelessness: An analysis*”. *European Journal of Homelessness*, vol. 6, no. 2, p. 219-225.
- EL JUSTICIA DE ARAGÓN (2015). *Informe Especial 2015. Personas en situación de exclusión social en Aragón*. Zaragoza.
- ESTIVILL, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- GALBRAITH, J.K. (1989). *Historia de la Economía*. Barcelona: Ariel.
- GARCIA ROCA, J. (1993). “*Lo Público y lo privado frente a la exclusión social.*”, en *La inserción sociolaboral a debate: ¿del paro a la exclusión?* Madrid: Ed. Popular.

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). *Estrategia Nacional Integral Para Personas Sin Hogar 2015-2020*. Aprobada por Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015.
- GRUPO DE TRABAJO INTER-ÁREAS PARA SITUACIONES DE GRAVE EXCLUSIÓN (2004). *Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao*.
- EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (2016). *La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género*. Informe 37.
- FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación Foessa-Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- GARCÍA LUQUE, O. y HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2011). “*De la pobreza a la exclusión social. Una aproximación teórica*”. En F. Martínez-Carrasco y M. Ibarra (coords.). *La mixteca poblana. De la vulnerabilidad al bienestar* (pp. 13-34). Murcia: Editum.
- GOBIERNO VASCO (2018). *Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2018-2021*. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- GARCÍA LUQUE, O. (2013, junio). *Cómo medir la exclusión residencial*. IV Congreso REPS. Universidad de Alcalá.
- HERNÁNDEZ M. (2008). Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Exclusión social y desigualdad* (pp. 15-58). Murcia: Editum.
- HERNÁNDEZ M. (dir.) (2016). *Exclusión residencial en Murcia: miradas y trayectorias*. Fundación CEPAIM.
- HILDEGARD. M.R. (2012). “*En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España*”. *Papers* 2012, 97/4 (Revista de Sociología)
- LAPARRA, M. et al. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. En *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-58.
- LINARES, E (2001). Personas sin hogar: de la exclusión a la inclusión. *Revista de Trabajo Social Hoy*, 2º. Semestre 2001.
- LOISON-LERUSTE, M; QUILGARS, D. (2009). Increasing access to housing: Implementing the right to housing in England and France. In: *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, 2009, p. 75-100.
- MARTÍNEZ, T (2013). La atención centrada en la persona. Algunas claves para avanzar en los servicios gerontológicos. *Actas de la Dependencia*, nº 8, p. 25-47.
- MINGUIJÓN, J., PÉREZ S. et al. (2014). *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza. Hacia un sistema de indicadores*. Cátedra Zaragoza Vivienda. Universidad de Zaragoza.
- MINGUIJÓN, J., PÉREZ S. et al. (2015). “*Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza*”. En: *Documentación social*. Nº 175, p. 227-248

- ORTEGA, C. (2016). Modelo en Escalera VS Housing First. (Última visita: 17 julio 2017)
<http://blogs.vidasolidaria.com/comision-antisida-bizkaia/2016/12/19/modelo-en-escalera-vs-housing-first-por-cristina-ortega/>
- PISARELLO, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria.
- PLEACE, N. et al. (2013). *The costs of homelessness in Europe: An ssesment of the current evidence base*. Brussels: FEANTSA.
- PLEACE, N. & BRETHERTON, J. (2013). "The case for Housing First in the European Union: A critical evaluation of concerns about effectiveness". *European Journal of Homelessness*, 7(2), 21-41.
- RAYA, E. (2006). *Indicadores de Exclusión Social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao: Ed. Universidad del País Vasco.
- RAIS FUNDACIÓN (2015) *Housing First, una solución eficaz para las personas sin hogar*. Madrid: RAIS Fundación.
- REGIÓN DE MURCIA (2016). *Programa marco de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronicada*.
- SAHLIN, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 18(2) pp.115-135.
- SALES, A., URIBE, J. y MARCO, I. (2015). *La situación del sinhogarismo en Barcelona. Evolución y políticas de intervención*. Xarxa d'Atenció a Persones sense Llar de Barcelona.
- STEPHENS, M., FITZPATRICK, S., ELSINGA M., VAN STEEN, G. y CHZHEN, Y. (2010). *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. European Commission.
- SUBIRATS, J. (Dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios sociales nº 16. Barcelona: Fundación La Caixa.
- SUBIRATS, J., GOMÁ, R. y BRUGUÉ, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA. Documentos de Trabajo nº4.
- TEZANOS, J. F. (1999). "Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis". En J. F. Tezanos (Ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- TEZANOS, J. F. (2001). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas avanzadas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- TSEMBERIS, S.J. (2010). *Housing First: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. Center City, MN: Hazelden.

www.zaragoza.es/ciudad/sectores/social/

