

Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios

PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO¹

RESUMEN EJECUTIVO

¹ Responsable del equipo: Silvina Ribotta. Universidad Carlos III de Madrid

Personas del equipo: Espinosa, Clara. Universidad Carlos III de Madrid; González Arellano, Javier. Universidad Carlos III de Madrid; Hernández Bologna, Agustina Carla. Universidad Carlos III de Madrid; Herrero, Rocío. Universidad Carlos III de Madrid; Lema Añón, Carlos. Universidad Carlos III de Madrid; Luis Romero, Elena de. Universidad Carlos III de Madrid; Navia, Carlos. Universidad Carlos III de Madrid; Pérez de Arenaza Escribano, Carmen. Universidad Carlos III de Madrid; Vidaña Moya, Laura. Universidad Autónoma de Barcelona.

1.- INTRODUCCIÓN.....	3
1.1.- PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO: SOBRE EL CONCEPTO Y LAS DIMENSIONES DEL SINHOGARISMO.....	3
1.2.- MARCO ÉTICO-CULTURAL, NORMATIVO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL SINHOGARISMO DESDE EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS	5
1.3.- ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y VIDA EN COMUNIDAD	7
2.- SITUACIÓN ACTUAL.....	9
2.1.- SOBRE LOS TIPOS DE CUIDADOS Y ATENCIÓN PRESTADOS	9
2.1.1.- <i>Sobre las instituciones.....</i>	9
2.1.2.- <i>Sobre la atención en la calle</i>	11
2.1.3.- <i>Sobre las personas en situaciones de sinhogarismo en España</i>	11
2.2.- SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL Y LOS ROLES PROFESIONALES	13
2.3.- SOBRE LOS FACTORES DE RIESGO Y DESENCADENANTES DE LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN.	14
2.3.1.- <i>Factores de riesgo y desencadenantes personales que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización.....</i>	16
2.3.2.- <i>Factores de riesgo y desencadenantes contextuales que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización.....</i>	18
2.4.- RESULTADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN LAS PERSONAS	20
2.5.- SOBRE EL USO DE RESTRICCIONES	21
2.6.- EL MARCO JURÍDICO	22
2.6.1.- <i>El marco jurídico internacional, europeo y comparado de la desinstitucionalización</i>	22
2.6.2.- <i>El marco jurídico vigente en España</i>	23
2.6.3.- <i>Normativa que impide o dificulta los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente</i>	24
3.- RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS	25
3.1.- RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN	25
3.1.1.- <i>Recomendaciones internacionales y europeas</i>	25
3.1.2.- <i>Procesos de desinstitucionalización en otros países</i>	26
3.1.3.- <i>Procesos de desinstitucionalización en distintos territorios españoles.....</i>	28
3.2.- ALTERNATIVAS DE VIDA ELEGIDA EN COMUNIDAD Y DE CUIDADO FAMILIAR	30
3.2.1.- <i>Identificación y mapeo de alternativas de vida elegida en comunidad y de cuidado familiar en España y en otros países</i>	30
3.2.2.- <i>Identificación de buenas prácticas para erradicar el sinhogarismo desde el enfoque de derechos humanos y la vida en comunidad.....</i>	30
3.2.3.- <i>Metodologías, tipologías de servicios y modelos de intervención que han sido más eficaces en las alternativas de vida elegida en comunidad existentes en España y en otros países.....</i>	32
4. EL MARCO NECESARIO PARA LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA	33
4.1.- SOBRE EL MARCO ÉTICO Y CULTURAL	33
4.1.1.- <i>Componentes éticos esenciales.....</i>	33
4.1.2.- <i>Las restricciones y el enfoque de derechos</i>	36
4.2.- SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL Y LOS ROLES PROFESIONALES	37
4.2.1.- <i>Marco competencial y nuevos roles profesionales para servicios de base comunitaria y familiar ...</i>	37
4.2.2.- <i>Identificación de itinerarios que describan los procesos de transformación hacia los nuevos roles profesionales.....</i>	38
4.3.- EL MARCO JURÍDICO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA.....	39

1.- Introducción

1.1.- Personas en situación de sinhogarismo: sobre el concepto y las dimensiones del sinhogarismo

Las personas que viven en situaciones de sinhogarismo, que no tienen un hogar, un lugar donde vivir y desarrollar sus cotidianidades, protegerse y sentirse seguras, poder disponer de sus objetos y organizar sus vidas, sufren de los más grandes desamparos que conlleva las mayores vulnerabilizaciones y violaciones de diferentes derechos que se entremezclan en la garantía de la calidad de vida y en el ejercicio de las libertades.

Este complejo fenómeno social se ha denominado de maneras diversas a lo largo del tiempo, y ha sido motivo de preocupaciones fluctuantes por los diversos marcos jurídicos, sociales y políticos de España, de Europa y del mundo en general. En esta investigación que se presenta se denominará como *personas en situación de sinhogarismo* o *en condiciones de sinhogarismo*, al fenómeno multicausal y multidimensional de precarización y carencias en las condiciones habitacionales en las que viven las personas y que afectan la calidad de vida y el ejercicio de los derechos y autonomía de las personas. El sinhogarismo implica diferentes y enmarañadas violaciones a distintos derechos humanos, significando la expresión más extrema de la negación del derecho a la vivienda y de la calidad de vida a la que este derecho se vincula. El sinhogarismo es un grave problema estructural causado por múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales que implica severas violaciones y lesiones en todos los derechos humanos.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, define el sinhogarismo en el artículo 3, como aquella “circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia”. Y agrega que podrá calificarse como sinhogarismo crónico cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año.

La mirada sobre el fenómeno del sinhogarismo y de las personas que viven en situaciones de sinhogarismo ha ido evolucionando a lo largo de la historia, desde un paradigma individualizante en el que éstas eran las responsables últimas de sus situaciones, hasta poner el foco de análisis en las estructuras sociales, jurídicas y políticas que lo producen. Esta nueva visión lo vincula con complejos problemas estructurales causados por múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales. Estos factores afectarían de manera interseccional y diversa al propio derecho a la vivienda y todo lo que implica y permite, como el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la seguridad, a la dignidad, a la propia vida e integridad física y psicológica, a la intimidad, a la propiedad, entre otros. Todo ello relacionado con causas que también son complejas estructurales y coyunturales, tanto institucionales, como relacionales, personales y sociales.

Por ello, como fenómeno complejo, el sinhogarismo implica múltiples formas de manifestarse y diversas maneras en las que se desarrolla. El estereotipo de persona sin hogar sigue siendo un hombre, de mediana edad, con problemas de adicciones y con una historia

personal conflictiva, que desemboca en una situación de exclusión. Frente a ello, se han desarrollado diferentes definiciones que tratan de recoger la complejidad y multiplicidad del sinhogarismo. La más extendida es la clasificación que en el año 2005 elaboraron la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar-FEANTSA y el Observatorio Europeo del Sinhogarismo-EOH. De este esfuerzo conjunto derivó la *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion-ETHOS* siendo actualmente una de las formas de clasificación más extendidas y utilizadas como tipologías comunes para el diseño de estrategias coherentes con la realidad poliédrica del sinhogarismo.

Este modelo clasificatorio gira en torno a tres dominios, el físico, el jurídico y el social, que en conjunto constituyen un “hogar”, y donde la falta o deficiencia en uno o más de éstos ámbitos se entienden como falta de hogar, produciendo exclusión residencial. El *dominio físico* hace referencia a tener un espacio sobre el que una persona o su familia puede ejercer una posesión efectiva. El *dominio social* hace referencia a que ese espacio permita mantener la intimidad y las relaciones, mientras que el *dominio jurídico* exige que se haga a través de un título legal. A partir de las respectivas ausencias, ETHOS adopta una tipología que distingue entre 4 categorías: sin techo (roofless), sin vivienda (houseless), vivienda insegura (insecure housing) y vivienda inadecuada, desde las cuales desprende 13 tipologías de personas sin hogar. Así:

+ *Entre las personas sin techo (roofless)* se puede encontrar: **1)** Personas que viven a la intemperie, ya sea en las calles o en espacios públicos, pero sin protección que pueda definirse como vivienda. **2)** Personas en alojamientos de emergencia: sin lugar de residencia habitual y haciendo uso nocturno de albergues.

+ *Entre las personas sin hogar (houseless)* se puede encontrar a: **3)** Personas en alojamientos para personas sin hogar: personas que viven con intervalos cortos en centros de servicios o refugios, hostales para personas sin techo con diferentes modelos de estancia, alojamientos temporales o alojamientos transitorios con apoyo. **4)** Mujeres alojadas en refugios por intervalos cortos debido a experiencias de violencia doméstica o violencia de género. **5)** Personas en alojamientos temporales para inmigrantes, solicitantes de asilo, trabajadores temporeros. **6)** Personas dependientes de instituciones penitenciarias, sanitarias o tuteladas que carecen de vivienda: personas en instituciones penales sin alojamiento disponible antes de terminar de cumplir su pena; personas que permanecen hospitalizadas porque carecen de vivienda para su convalecencia; menores tutelados por los poderes públicos que carecen de vivienda al pasar a la mayoría de edad. **7)** Personas que viven en alojamientos de apoyo, beneficiarias de residencia a largo plazo por su condición de carencia de vivienda: personas sin hogar mayores en residencias y alojamiento para personas que han carecido de vivienda.

+ *Entre las personas con viviendas inseguras*, se puede encontrar: **8)** Personas que viven en alojamientos inseguros, temporales, sin derechos legales, sin contrato de arrendamiento. **9)** Personas con requerimiento de abandono de la vivienda realizado en los términos previstos por las leyes. **10)** Personas que viven bajo amenazas de violencia, en principio por parte de convivientes, familia o pareja.

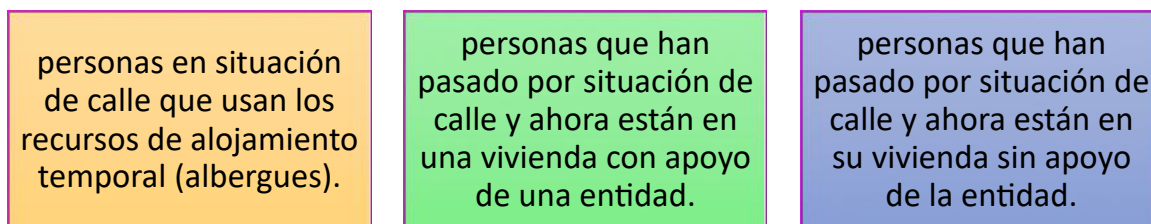
+ *Entre las personas con viviendas inadecuadas*, se puede encontrar a: **11)** Personas que viven en alojamientos móviles (que no son vivienda habitual), construcciones que no constituyen viviendas convencionales o estructuras temporales o chabolas. **12)** Personas que viven en instalaciones inadecuadas, que no pueden tener permiso de habitabilidad según la legislación. **13)** Personas que viven en condiciones de hacinamiento, de acuerdo con los estándares nacionales.

En el presente Informe, como el eje de análisis no son las personas que se encuentran en situaciones de sinhogarismo, sino las personas que se encuentran *institucionalizadas por*

situaciones de sinhogarismo, se entenderá que el fenómeno comprende a 3 grupos en particular:

- + Aquellas personas en situación de calle que usan los recursos de alojamiento temporal (albergues).
- + Aquellas personas que han pasado por situación de calle y ahora están en una vivienda con apoyo de una entidad.
- + Y las personas que han pasado por situación de calle y ahora están en su vivienda sin apoyo de la entidad.

Figura 1. Personas institucionalizadas por situaciones de sinhogarismo



Igualmente, y desde la tipología ETHOS, se puede hacer referencia de manera tangencial, aunque no forman parte del eje central de análisis, a aquellas personas que viven en situaciones de precariedad en relación con la vivienda debido a situaciones varias (por la tenencia de la vivienda, por lo transitorio, o por las condiciones de la misma), como solicitantes de asilo, debido a violencia de género, viviendas en barrios marginales, entre otros.

1.2.- Marco ético-cultural, normativo, conceptual y metodológico del sinhogarismo desde el enfoque basado en derechos humanos

La *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030* entiende que uno de los grandes desafíos para la atención de estas personas, pasa por la comprensión y abordaje de la provisión de vivienda adecuada desde un enfoque de derechos humanos. Y es que el sinhogarismo, como fenómeno multicausal y multidimensional, afecta e implica diferentes y complejas violaciones a distintos derechos humanos, desde la expresión más extrema de la negación del derecho a la vivienda y a la calidad de vida a la que este derecho se vincula.

El derecho a la vivienda es, en efecto, un derecho social central vinculado al adecuado nivel de vida de los seres humanos que ya quedaba proclamado desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25), sumado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 11.1), además de diferente normativa internacional y nacional y hasta la propia Constitución Española (art. 47). Pero, pese a ser un derecho blindado y garantizado no había tenido el debido reconocimiento, garantías ni la eficacia merecida en la sociedad española y en el actual modelo de cuidados, hasta la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Por consiguiente, el objetivo en el que nos encontramos como sociedad española y europea, es en la transformación del modelo de apoyos y cuidados de larga duración, avanzando en procesos de desinstitucionalización y promoviendo el desarrollo de servicios comunitarios desde el enfoque basado en derechos humanos. Este enfoque exige abandonar el modelo tradicional de cuidados basado en la perspectiva asistencialista que considera a las personas en situación de sinhogarismo como objetos pasivos de atención, para remplazarlo por un nuevo

modelo basado en el marco de los derechos humanos. Desde el enfoque basado en derechos humanos, entonces, se considera a las personas como titulares activos de derechos, los cuales se les deben garantizar desde los valores fundamentales de nuestros sistemas políticos y jurídicos, como la dignidad, igualdad y libertad, para fortalecer los ámbitos y desarrollos genuinos de la autonomía, la participación, la inclusión plena y efectiva en la comunidad y, por lo tanto, el desarrollo de los planes de vida que libremente hayan escogido.

A la vez, el enfoque basado en derechos humanos debe ser interseccional y multidimensional, incorporar el enfoque de género y plantearse desde una mirada crítica hacia el sistema patriarcal, capitalista, clasista, racista, colonial, capacitista, etarista, entre otras opresiones contemporáneas, que reconozca la diversidad de los humanos situados en contextos heterogéneos, tanto social, cultural, política, geográfica, histórica y ecológicamente. Así, el enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos.

Entre las características que distinguen el enfoque basado en derechos humanos se puede mencionar la vinculación entre las categorías de derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, negando la separación y jerarquización entre ambas categorías y resaltando que todos los derechos son interdependientes y están interrelacionados. El enfoque defiende que todos los derechos requieren recursos para hacerse efectivos, que pueden referirse a violaciones severas en la calidad de vida, que requieren adaptaciones y transformaciones de las instituciones y del Estado, y que son relevantes para la calidad de vida y el ejercicio de otros derechos. Por ello, el enfoque basado en derechos humanos se identifica con el enfoque de justicia social vinculado a la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el Estado Social, la crítica a la pobreza y a la distribución de los recursos que la permite, resaltando las vinculaciones a las causas estructurales y a los impactos coyunturales de las desigualdades sociales. A la vez, destaca las obligaciones de los Estados de respetar (abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos), proteger (el Estado parte debe prevenir violaciones de los derechos humanos) y realizar acciones (adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, entre otras) que resulten necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos. El enfoque basado en derechos humanos identifica a las personas como titulares de derechos y a los Estados como los obligados a hacerlos efectivos, procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para la misma.

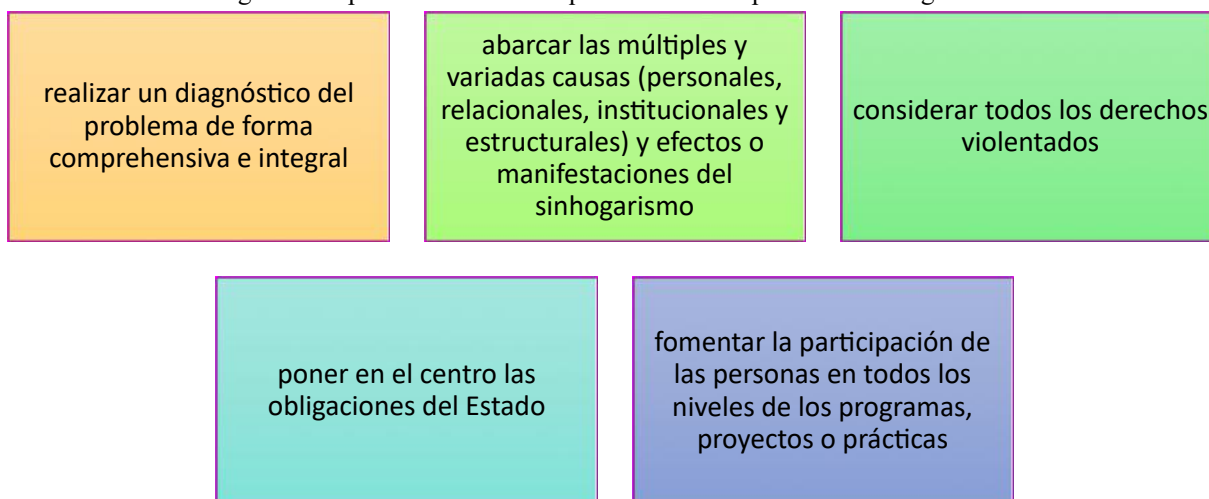
Para comprender las implicaciones complejas y las exigencias que requiere el enfoque de derechos humanos, especialmente en los procesos de desinstitucionalización por situaciones de sinhogarismo y tránsito hacia modelos de cuidados comunitarios, es preciso explicar los marcos normativos, conceptuales, ético-culturales y metodológicos que le definen.

El *marco normativo*, como se profundizará posteriormente, se refiere al contenido normativo internacional y europeo respecto del sinhogarismo y, concretamente, de los procesos de desinstitucionalización de personas que están en condiciones de sinhogarismo, así como del entramado normativo que en la actualidad está vigente en España a nivel nacional y en las diferentes comunidades autónomas. Desde este marco, es posible proponer de manera crítica aquellas reformas de la normativa que impide o dificulta los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente. Por ello, el marco normativo del enfoque basado en derechos está formado por las leyes internacionales (universales y regionales) y constitucionales que los reconocen y garantizan, por normas jurídicas de rango inferior que desarrollan las anteriores y, obviamente, por las políticas públicas que las implementen.

El *marco conceptual* en el enfoque basado en derechos humanos, implica preguntarse qué son los derechos, cuáles son y cómo se relacionan con las políticas públicas. Derechos humanos que, como herramientas y articulaciones jurídicas, morales, sociales y políticas, fortalecen, protegen y deberían garantizar la dignidad, libertad e igualdad de las personas. Por ello, exigen una esencial dimensión política vinculada a la responsabilidad de los poderes públicos, de los Estados en sus compromisos jurídicos y políticos adquiridos, para implementar las normas y políticas públicas que exija el marco de derechos humanos nacional e internacional, lo que les relaciona fuertemente con el *marco ético-cultural* en el enfoque de derechos humanos, que implica indagar y reflexionar sobre los valores que fundamentan y se relacionan con los derechos humanos. Y, finalmente, el *marco metodológico* implica el seguimiento y la evaluación de los procesos, que desempeñan un rol altamente relevante. Por ello se presentan especialmente vinculados a indicadores para medir y valorar, en este caso, la realidad de las personas institucionalizadas por sinhogarismo en relación a la protección y garantía de los derechos humanos, de la igualdad, la libertad, la autonomía y la no discriminación.

1.3.- Enfoque basado en derechos humanos y vida en comunidad

Figura 2. Implicaciones del enfoque de derechos aplicado al sinhogarismo



La expresión “personas en situación de sinhogarismo” no sólo describe una situación o circunstancias que afectan a una persona en un determinado momento, sino que también asigna, identifica y define a un colectivo social que, a raíz de la misma circunstancia, es objeto de estigmatización, criminalización y discriminación que con frecuencia hacen que la persona en situación de sinhogarismo manifieste experiencias de abandono, desesperación, carencias de autoestima, negación de su dignidad y graves problemas de salud física y mental. Así, la negación del derecho a la vivienda adecuada conlleva la estigmatización social de un grupo, produciéndole degradación, deshumanización, desacreditación y desvaloración, así como diferentes formas de discriminaciones sistémicas y de exclusiones sociales. La falta de hogar, entonces, va a constituir no sólo una extrema violación al derecho a una vivienda adecuada y a la no discriminación, sino que también conlleva violaciones al derecho a la vida, a la seguridad

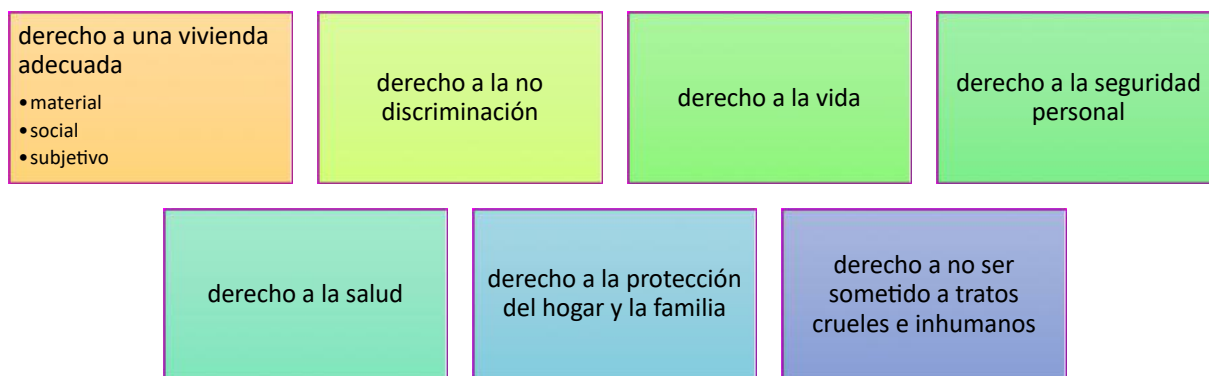
personal, a la salud, a la protección del hogar y la familia y a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos, entre otras.

Por ende, el sinhogarismo no es solamente una cuestión de carencia de vivienda en un sentido material, sino también implica carencias del aspecto social de la vivienda como un lugar seguro para establecer una familia, relaciones sociales y participar de la vida en comunidad. Poner fin al sinhogarismo desde un enfoque de derechos humanos implica, en relación con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, realizar un diagnóstico del problema de forma comprensiva e integral, abarcando las múltiples y variadas causas (personales, relacionales, institucionales y estructurales) y efectos o manifestaciones del sinhogarismo, considerando todos los derechos violentados. Se trata de reconocer a las personas en situación de sinhogarismo como titulares del derecho a la protección y promoción de sus derechos humanos. De este modo, si los derechos humanos son inherentes y pertenecen a todos, en concordancia con el principio de universalidad e inalienabilidad, la violación de los derechos de las personas en situación de sinhogarismo es una cuestión que también concierne a toda la sociedad.

Por este motivo, hay que procurar alejarse de enfoques asistencialistas de corte paternalista, caritativo y compasivo, que ven en el sinhogarismo una suerte de responsabilidad moral por parte de los más favorecidos con respecto a los desfavorecidos social y económicamente. Por el contrario, el enfoque basado en los derechos humanos va a reconocer y pondrá en el centro del debate las obligaciones del Estado respecto a los derechos de las personas en situación de sinhogarismo, trasladando la carga de responsabilidad que pudiesen tener las organizaciones de beneficencia y no gubernamentales en la proporción de alojamiento de emergencia y otros servicios a las personas sin hogar, a las obligaciones que tienen los Estados de respetar, cumplir y proteger los derechos que han ratificado en virtud de sus compromisos internacionales, regionales y nacionales sobre derechos humanos.

De este modo, en el marco del principio de participación del enfoque basado en los derechos humanos, a la hora de plantear soluciones al sinhogarismo, se hace imperativo fomentar la participación de las personas en todos los niveles de los programas, proyectos o prácticas; ya que su experiencia y comprensión del sistema que le niega sus derechos, les convierte en agentes protagonistas para la transformación, lo que ayuda a que las acciones destinadas a afrontar el sinhogarismo sean más eficaces.

Figura 3. Algunos de los derechos violados por la falta de hogar



Ahora bien, la falta de hogar no debe asociarse solamente a la falta de vivienda física, sino que se interrelaciona con diferentes problemáticas sociales, que tienen directa relación con la vulneración de otros derechos humanos, afectando también a la vida en comunidad, las relaciones sociales y familiares de las personas en situación de sinhogarismo. En este sentido,

se puede afirmar que la posesión de una vivienda (un techo) es necesaria, pero nunca es suficiente para tener un hogar. Aquí es donde se puede observar las dos dimensiones que conforman un hogar: la *dimensión material* y la *dimensión subjetiva*. Además de proteger de las inclemencias climáticas, la vivienda puede otorgar refugio en un sentido social y psicológico, y puede constituir un hogar al conferir protección y privacidad. Cuando se habla del fenómeno del *sinhogarismo* no nos referimos únicamente a las personas que no tienen vivienda en el sentido material de la palabra, sino que nos referimos a aquellas personas que aparte de no tener un techo han perdido el elemento subjetivo, íntimo, relacional y privado que configura el hogar, lo que se traduce en una sensación de inseguridad ontológica.

La seguridad ontológica es la confianza que la mayoría de los seres humanos depositan en la continuidad de su autoidentidad, en la permanencia de sus entornos, sociales o materiales. La seguridad ontológica se relaciona con el *ser-en-el-mundo*, es un fenómeno anímico, no cognitivo, enraizado en el inconsciente. Relacionado a la vivienda, la seguridad ontológica es la sensación de bienestar con el entorno social y material de una persona, y que le proporciona seguridad para el desarrollo de la identidad, la autorrealización y los planes de vida. El hogar, así, es una fuente de seguridad ontológica porque es un lugar de constancia del entorno social y material, es un contenido espacial en el que se desarrollan las rutinas cotidianas de la existencia humana, es un lugar donde las personas se sienten dueñas de sus vidas al no estar fiscalizadas de vigilancia exterior y constituye una base segura en torno a la cual se construyen las identidades. Por ende, las personas en situación de *sinhogarismo* que buscan refugio en albergues de emergencia o transitorios, difícilmente encuentran seguridad ontológica. A ello se suma que las personas usuarias de los servicios tradicionales suelen recibir un trato despersonalizado y estandarizado, se les impone una rutina y restricciones desde reglamentos rígidos que impiden la independencia y autonomía en la toma de decisiones, predominando las normas del lugar sobre las necesidades individuales de las personas.

2.- Situación actual

2.1.- Sobre los tipos de cuidados y atención prestados

Las personas en situación de *sinhogarismo* tienen situaciones, vidas, necesidades, planes de vida y experiencias diferenciadas en las actividades cotidianas. Según los datos, el 89% de las personas en situación de *sinhogarismo* pernocta todas las noches en el mismo lugar, el 40,3% declara dormir en centros o albergues (incluyendo aquí los centros especializados en personas migrantes y mujeres víctimas de violencia de género), el 25,5% duerme en el espacio público y alojamientos de fortuna, que son los inmuebles no previstos para su uso como dormitorio (garajes, cuevas, coches abandonados...), el 24,7% se aloja en pisos o pensiones pagadas por una ONG y el 9,5% pernoctan en pisos ocupados.

2.1.1.- Sobre las instituciones

El modelo tradicional de atención a personas en situación de *sinhogarismo* en España es un modelo de atención “en escalera” (Staircase System o *continuum* of care), que implica un modelo asistencialista que se basa en la exigencia de méritos consecutivos que van, progresivamente, posibilitando a las personas acceder a determinados recursos y servicios. Precisamente se denomina escalera porque, con el objetivo final de conseguir una vida

autónoma y una vivienda, se les fuerza a transitar por un itinerario marcado por determinadas exigencias establecidas por los profesionales, hasta que se considera que una persona es merecedora de una vivienda.

Según las encuestas de 2022 del INE sobre “Centros y servicios de atención a las personas sin hogar” y “Sobre las personas sin hogar”, se pueden identificar diversas formas de cuidado y atención a las personas en situación de sinhogarismo, aunque la atención en España sigue estando muy concentrada en la emergencia y el sostenimiento de las necesidades básicas. La diferencia entre el servicio prestado y el tipo de centro, muchas veces no está tan clara pues los centros tienen una orientación a uno o más servicios concretos. Siguiendo las encuestas, los servicios que más se prestaron fueron los de información y acogida, alojamiento, y atención y acompañamiento social. En relación a los centros que prestan servicios, que no son exclusivamente de emergencia (comer, dormir, asearse) se presta información y acompañamiento en la acogida. La orientación profesional es prestada por el 46,8% de los centros, y la atención psicológica por el 41,7%. Sólo el 16,8% de los centros realizaron talleres ocupacionales y el 16,4% talleres de inserción laboral, dos servicios que resultan imprescindibles para fortalecer las opciones laborales, y que tienen un carácter preventivo de la cronicación del sinhogarismo.

Junto con el análisis de la atención prestada también es interesante pensar en la atención demandada. Según el INE, las personas en situación de sinhogarismo solicitaron principalmente, además de los servicios de alojamiento (62,7%) y comedor (65,8%), otros servicios sociales como los de información, orientación y acogida (47,4%) y los servicios de higiene (44,3%), evidenciando la discordancia, al menos cuantitativa, respecto de lo que se demanda y lo que se ofrece.

La desprofesionalización de la atención es otra característica del actual modelo de atención a personas en situación de sinhogarismo. La realidad es que el 44% del personal es voluntario, y pese a la buena voluntad de éste, un análisis más estructural de la situación obliga a plantear hasta qué punto la calidad de la atención a las personas en situación de sinhogarismo no se ve mermada, además de ser un claro reflejo de la indiferencia y abandono por parte de las instituciones, que en última instancia son las responsables. Con ello, el tipo de cuidados que se presta a las personas en situación de sinhogarismo se enmarca dentro de límites tradicionales, de emergencia y asistencialista.

Respecto a los centros de atención, el INE registró un total de 1.175 centros en toda España, lo que supone un incremento de 156 centros desde el año 2020. De éstos, el 24% eran de titularidad pública y el 76% de titularidad privada. Según su oferta de plazas, los alojamientos colectivos (albergues, residencias o centros de acogida) representaban el 59% del total de plazas. Según el tipo de plazas, el 49% de los centros públicos ofrecieron plazas de emergencia (1 a 5 días), mientras que las plazas de larga estancia (más de un mes), se ofrecieron por el 86% de los centros privados. Y en cuanto a la ocupación, los centros privados contaban con ratios de ocupación más elevados (90%). Entre los centros que prestan servicios de alojamiento (sin incluir centros de restauración, orientación u otro tipo de servicios) a personas en situación de sinhogarismo se pueden distinguir tres tipos: *alojamientos colectivos*, *pisos o apartamentos* y *pensiones o establecimientos hoteleros*, siendo lo más habitual los centros colectivos (albergues, residencias o centros de acogida). Del total de plazas de alojamiento disponibles, el 34% son en pisos o apartamentos y el 6% en pensiones o establecimientos hoteleros, donde el 25% es de oferta pública y el 75% privada.

En definitiva, la oferta de plazas en centros de alojamiento colectivo está muy por encima de las plazas en pisos o apartamentos. Además, la titularidad privada es preponderante en todos los tipos de alojamientos independientemente de si son colectivos o no. La ratio de

ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%). Del conjunto de plazas ocupadas en los centros, el 33% están ocupadas por mujeres. Teniendo en cuenta el tipo de actividad de los centros, el 26,5% del total son pisos de acogida temporal, el 24,9% son casas o centros de acogida y el 9,6% albergues o centros de acogida nocturnos. Considerando ejemplos según la enorme heterogeneidad en la atención según territorios y zonas, se observa que el País Vasco cuenta con el 19,3% de las plazas de alojamiento seguido por la Comunidad de Madrid con el 12,5%, unas 56 personas por centro concentradas en macrocentros de alojamiento compartido, y Cataluña centros con 25 personas de media.

2.1.2.- Sobre la atención en la calle

La atención en calle es la cristalización de la atención de emergencias y, en general, de las medidas de contención vinculadas a la supervivencia de las personas en situación de sinhogarismo más desprotegidas. El Informe INE 2022 muestran que el número de personas atendidas en calle fue de 6.293 en todo el territorio nacional, lo que supone un aumento de 3.696 personas desde el 2020. Este elevado aumento de la atención en calle, puede estar motivado por distintos factores, como que la anterior recogida de datos estuviera condicionada por la pandemia y las restricciones o que actualmente haya crecido el número de personas viviendo en el espacio público. En relación a los recursos humanos disponibles en este tipo de servicios de calle, en 2022 hay un total de 1.183 personas atendiendo en calle, y 740 voluntarias. Aunque los números podrían ser mayores. De hecho, siguiendo con lo mencionado en la nueva estrategia 2023-2030, los recuentos nocturnos de personas sin hogar constituyen una eficaz herramienta para obtener una fotografía bastante más realista y mayor del número de personas que viven en situación de calle en cada territorio.

2.1.3.- Sobre las personas en situaciones de sinhogarismo en España

En España existe un gran déficit de información y datos generalizables sobre las personas en situación de sinhogarismo, lo que implica una dificultad adicional en el análisis sociopolítico, en la elaboración de diagnósticos y en la aplicación de políticas públicas. En el año 2022 se censaron 28.552 personas en situación de sinhogarismo, aunque muy probablemente sean más, ya que sólo se contabiliza a personas mayores de edad, personas usuarias de recursos de alojamiento y restauración de la red de atención, de municipios de más de 20.000 habitantes. Si se comparan los datos sobre números de personas en situación de sinhogarismo (28.552) en paralelo con los datos por plazas diarias ofertadas (28.026) se puede ver que habría un total de 526 personas que quedarían sin plazas para alojarse en todo el territorio español. Esto pone de relieve la saturación y el cuello de botella en la atención a personas en situación de sinhogarismo.

Tabla 1: Comparación de plazas de alojamiento, centros y personas en situación de *sinhogarismo* por CCAA

	Centros (2022)	Plazas alojamiento (2022)	PSSH (2022)	Saldo PSSH/Plazas
Total nacional	1.175	28.026	28.552	-526
Andalucía	131	2.672	5.539	-2.867
Aragón	49	1.143	1.120	23
Asturias, Principado de	40	1.109	1.178	-69
Baleares, Illes	19	431	535	-104
Canarias	68	2.854	947	1.907
Cantabria	9	355	570	-215
Castilla y León	94	1.977	2.269	-292
Castilla-La Mancha	29	638	392	246
Cataluña	93	1.972	2.323	649
Comunitat Valenciana	56	1.216	547	669
Extremadura	18	373	305	68
Galicia	102	1.082	2.387	-1305
Madrid, Comunidad de	56	3.147	4.146	-999
Murcia, Región de	93	1.167	618	549
Navarra, Comunidad Foral de	25	831	603	228
País Vasco	276	4.408	4.456	-48
Rioja, La	11	288	158	130
Ceuta	2	525	323	202
Melilla	4	838	136	702

Elaboración propia con datos del INE

En relación a sus características sociodemográficas, el 77% eran hombres y el 23% mujeres. Este último grupo ha sufrido un aumento en los últimos 10 años (del 19,7% al 23%). Cabe preguntarse si tal aumento es reflejo de una mayor visibilización originada por diagnósticos más sensibles a la perspectiva de género que ayudan a desnudar el *sinhogarismo oculto o encubierto* como parte de la experiencia de las mujeres, así como de los itinerarios específicos que transitan, y que les hacen recurrir a otras estrategias para protegerse. Entre estos mecanismos figuran la evitación de la calle y de otros espacios inseguros, recurrir a familiares o personas conocidas que permiten un lugar de pernocta, ocupación ilegal, convivir bajo la amenaza de la violencia machista, entre otros. La urgencia por incorporar estas perspectivas no androcéntricas en los análisis e investigaciones, tiene su traslación a otros ejes de análisis como el rural-urbano, el nativo-extranjero o el heterosexual-LGBTIQ+.

En cuanto al estado de salud, el 20,5% de las personas en situación de *sinhogarismo* tiene alguna discapacidad reconocida, una cifra que podría estar muy por encima si se tiene en cuenta que, probablemente, muchas personas no tengan reconocimiento oficial de su discapacidad. Además, aunque el 56% declaró tener buen estado de salud, los datos indicaron que 6 de cada 10 sufrían algún síntoma depresivo, aumentando entre personas con más edad. Esto es conveniente analizarlo en paralelo a otros datos como que el 61% de las personas en

situación de sinhogarismo pasan el día solas, que la media de sucesos vitales estresantes en la población sin hogar es de 9 a lo largo de la vida, o que el 30% no cuenta con ninguna fuente de ingresos. Las personas en situaciones de sinhogarismo tienen una alta morbilidad e, incluso, mortalidad vinculada a las condiciones en las que viven. De cada 10 personas en situación de sinhogarismo, 6 declaran sufrir algún síntoma depresivo, incrementando hasta el 68% en el caso de las mujeres. Son, claramente, un grupo de personas que tienen en serio riesgo sus calidades de vida, el ejercicio de sus derechos y sus propias vidas; ya que, pese a la falta de información sobre las causas de muerte entre personas en situación de sinhogarismo, se sabe que tienen 7 veces más probabilidades de morir en un accidente y 9 veces más probabilidades de suicidarse.

La edad media es de 42,9 años, y el 49,9% del total tenían nacionalidad extranjera, principalmente de países africanos (53,3%). El aumento porcentual de población extranjera en situación de sinhogarismo desde el 2012, hace que ésta llegue a conformar la mitad del total de las personas en situación de sinhogarismo. La variación del perfilado sociodemográfico también se evidencia en las razones para haber abandonado su anterior alojamiento según la encuesta del INE. La principal razón para hombres y mujeres fue tener que empezar de cero tras emigrar a otro país (29%), seguida por la pérdida del empleo (27%). Y la razón con mayor diferencia entre ellos y ellas fue el haber sido víctima de violencia, que para ellas fue la tercera causa (22%).

El 65% declaró tener estudios secundarios, el 24% estudios primarios o inferiores, mientras que el 11% declaró tener estudios superiores, siendo las mujeres en situación de sinhogarismo quienes tienen más estudios universitarios. Además, el 74% de las personas en situaciones de sinhogarismo está en situación de desempleo. Y 4 de cada 10 personas en situación de sinhogarismo lleva más de tres años sin una casa, lo que pone de relieve la ineficacia de los mecanismos de asistencia y protección. Esta falla del sistema de atención es especialmente significativa si se tiene en cuenta que el 25,5% duerme en el espacio público o en alojamientos de fortuna. Las principales razones para no querer dormir en los centros de alojamiento, son la desconfianza y la insatisfacción con el funcionamiento de los centros. En este punto el fracaso de la red de atención y su incapacidad para proporcionar espacios seguros que posibiliten procesos de recuperación respetuosos con los derechos humanos y centrados en las personas, se hace más que evidente. Y, en contra de los imaginarios xenófobos, el 93% de la población extranjera en situación de sinhogarismo no ha estado nunca en prisión.

2.2.- Sobre el marco competencial y los roles profesionales

Teniendo en cuenta que el modelo español está basado en la atención “en escalera”, las y los *trabajadores sociales* se manifiestan como los profesionales más presentes en el ámbito del sinhogarismo, ya que el 85% de las personas sin hogar encuestadas refirieron que habían tenido contacto en el último año con la persona trabajadora social.

Tabla 2. Personas trabajando en el ámbito del sinhogarismo

Total	19.967
A tiempo completo	43%
A tiempo parcial	57%
Asalariado	49,50%
Voluntario	44,60%
Otra vinculación	5,90%

Elaboración propia a través de datos del INE

Según la encuesta INE 2022, de las 19.967 personas trabajando en el ámbito de sinhogarismo, el 43% es a tiempo completo, y el 57% a tiempo parcial, el 49,5% es asalariado, el 44,6% voluntario y el 5,9% tiene otra vinculación (subcontratado, estudiante en prácticas, religioso...). Estos datos muestran que se mantiene la tendencia a precarizar los contratos de los profesionales del ámbito, debido a la alta proporción de personas a tiempo parcial, y a colocar parte de la práctica en manos de personas voluntarias. De hecho, si se cruzan los datos relativos a la vinculación laboral y a la dedicación, los y las profesionales de los centros han estado constituidos mayoritariamente por personal voluntario a tiempo parcial (41,2% del total) y por asalariados a tiempo completo (36,3% del total).

En general, los profesionales que intervienen en las situaciones de sinhogarismo son principalmente del ámbito social, y sus funciones y categorías vienen definidas en el Convenio Colectivo de Acción e Intervención social 2022-2024. De igual modo, este Convenio regula los servicios de diferentes áreas que pueden encontrarse en este colectivo, como el área de intervención psico-social y socio-educativa, sociolaboral, sociosanitaria y asistencial y el área de gestión, investigación, diseño, evaluación, diagnóstico y planificación estratégica. Cabe destacar que la prevención del sinhogarismo es clave para erradicar el fenómeno, e implica trabajar conjuntamente con los departamentos de vivienda y la empresa privada, abordar cuestiones relativas a la reconciliación familiar o al aumento de la resiliencia en las personas en riesgo de exclusión social, a la vez que se garantiza el acceso a ayudas de protección social. Este enfoque implica que los profesionales de los ámbitos judicial, penitenciario, sanitario, juvenil o educativo deben estar formados en la detección e intervención temprana de situaciones de sinhogarismo.

Así mismo, cabe destacar que actualmente son comunes los modelos centrados en la institución en el abordaje del sinhogarismo. Estos modelos son rígidos, sólo se centran en las necesidades y los déficits de la persona y es el profesional el que tiene el control en la toma de decisiones. Está impregnado del modelo biomédico: la mirada de los profesionales se centra en los déficits y las necesidades de la persona usuaria, las decisiones dependen de los y las profesionales, se utiliza un lenguaje clínico y con tecnicismos y la intervención se centra en conductas alteradas o patologías.

Pero las exigencias de la desinstitucionalización exigen también cambiar a un modelo que se organice alrededor de las necesidades individuales, cediendo el control y la capacidad de elección a las propias personas. Un modelo centrado en la persona, el foco está en las capacidades y habilidades, se comparten las decisiones, el lenguaje es familiar y claro y la intervención es global sobre el plan de vida que las personas en situaciones de sinhogarismo desean desarrollar y en sus perspectivas vitales. Así pues, mientras el primer modelo se centra en cubrir las plazas de un servicio, el segundo se centra en la calidad de vida de la persona, con lo que la transición requiere reflexión para gestar el cambio de mentalidad, y formación de largo recorrido para que se consiga aplicar de manera adecuada, con lo que es preciso analizar en cada modelo cuáles son los roles profesionales pertinentes.

2.3.- Sobre los factores de riesgo y desencadenantes de los procesos de institucionalización.

En el contexto del sinhogarismo, el análisis de los factores de riesgo que llevan a itinerarios de institucionalización tiene que ponerse en relación directa con los factores de riesgo que conducen a la propia situación de sinhogarismo, porque el sinhogarismo es la

precondición de la institucionalización de las personas en esta situación. Igualmente, se pueda preguntar por qué algunas personas transitan hacia la institucionalización (y otras no) y cuáles son los factores para que ello se produzca. Y nos encontraremos con diversas respuestas, incluso teniendo en cuenta que en España ha existido una cierta dificultad para estimar la incidencia del sinhogarismo y, por ende, una gran invisibilización y subestimación de las personas que se encuentran en situaciones de sinhogarismo.

Las causas de los procesos de institucionalización (o no) son muy diferentes. Se puede distinguir entre causas distales (más lejanas, pero no menos importantes) frente a las proximales; entre factores que predisponen y efectos adversos que precipitan; y entre casos individuales y tendencias generales. Las distinciones entre enfoques estructurales e individuales implican que la estructural plantea por qué el sinhogarismo es tan prevalente y persistente, mientras que la individual se pregunta quiénes tienen mayores riesgos de sinhogarismo. A la vez, la pregunta sobre el por qué (cuáles son los factores) de la institucionalización, viene precedida de la pregunta de por qué (cuáles son los factores para que) se produzca la situación de sinhogarismo, que en sí misma es una situación social, una ubicación de la persona en el entramado social. Una situación en principio problemática, que muestra insatisfacción de necesidades básicas, exclusión social, marginalización y múltiples y complejas vulneraciones de derechos. Frente a todas estas distinciones, que en ocasiones apuntaban a presupuestos y metodologías diferentes, ha surgido un marco integrador que se plantea las cuestiones estructurales, definidas como una serie de aspectos demográficos, sociales, económicos y de políticas públicas que afectan a los sectores más vulnerables. Este es el marco que se asume en Europa desde FEANTSA, desde donde más que causas se prefiere hablar de factores de sinhogarismo, aunque no está tampoco exenta de críticas.

En todo caso, las formas en que las distintas teorías integran los factores del sinhogarismo es variable. En gran parte de estas explicaciones, aunque la pobreza no es una “condición necesaria” del sinhogarismo, se suele ubicar entre sus principales factores causales. Pero claramente, es más apropiado referirnos a una interacción compleja entre diferentes factores, como mercados de la vivienda, mercados de trabajo y capital, salud y bienestar, relaciones interpersonales, aspectos institucionales y experiencias pasadas de sinhogarismo, todo ello en un marco de estratificación social y desigualdades. Tampoco hay que olvidar que el sinhogarismo no es meramente una situación en la que las personas caen y permanecen como situación crónica, sino que, en muchas ocasiones, es una situación dinámica, en la que las personas entran, salen y quizá vuelven a entrar, algo en lo que obviamente tiene gran influencia el tipo de respuestas sociales e institucionales que se dé a esta situación.

Teniendo en cuenta las investigaciones al respecto de organizaciones expertas y las estadísticas al respecto, como en España las que realiza el INE, se pueden identificar unos factores personales y contextuales relevantes para la situación de sinhogarismo y, eventualmente, de la institucionalización a raíz de ello, sin olvidar que no se manifiestan de manera monocausal, sino que en general se presentan entretejidos de manera compleja en las vidas de las personas en condiciones de sinhogarismo. La cuestión que queda abierta es por qué dada la situación de sinhogarismo, algunas personas transitan hacia la institucionalización (y otras no) y cuáles son los factores para que ello se produzca, y cómo los factores personales y estructurales actúan de manera estrechamente vinculada, con fuertes procesos de interseccionalidades y múltiples complejidades que atraviesan las vidas de las personas en situaciones de sinhogarismo. Con lo cual los factores están divididos en personales y estructurales especialmente a los fines de su mayor análisis, pero advirtiendo la complejidad y las múltiples relaciones sobre su presencia en las vidas de las personas sin hogar.

2.3.1.- Factores de riesgo y desencadenantes personales que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización

Entre los múltiples factores de riesgo y desencadenantes considerados personales, es posible mencionar a la condición de nacional o extranjero con todas las consecuencias que ello implica en el ejercicio de derechos, como los laborales, y en los eventuales impactos en la calidad de vida. Según la encuesta del INE de 2022, el 49,9% de las personas en situación de sinhogarismo tiene nacionalidad extranjera, lo que marca una sobrerrepresentación ya que el total de la población extranjera residente en España es alrededor del 11,8%. Este factor se vincula con otro que tiene dimensiones personales, como el desempleo y la precariedad laboral, que repercute en situaciones de desahucio y de imposibilidad de acceso a la vivienda por motivos económicos y se relaciona, entre otros impactos, con la carencia de redes de apoyo.

En España, la pérdida del trabajo es la segunda causa en términos porcentuales que las personas, tanto personas españolas como extranjeras, mencionan como motivo de su situación de sinhogarismo (26,8%). Y estando en situación de sinhogarismo siguen desempleadas (71,2%). En relación a las políticas de extranjería vinculadas al mundo laboral, cuando se explica por qué las personas en situación de sinhogarismo que están desempleadas no buscan empleo, la primera causa es por motivos de salud (42,5%) pero la segunda es porque se encuentran en condiciones administrativas irregulares (21,8%). Según el INE, las problemáticas vinculadas al acceso a la vivienda, como desahucios (16,1% de los casos), no poder pagar más el alojamiento (14,7%), finalización del contrato de alquiler o la ruina del edificio, tienen un impacto muy relevante en que las personas se vean obligadas a vivir en situaciones de sinhogarismo, y se vinculan a las anteriores de extranjería y desempleo o precariedad laboral. Todo lo cual pone de relieve circunstancias de especial vulnerabilidad en el ámbito del trabajo y la exclusión residencial como fenómenos multicausales enraizados en otras problemáticas estructurales como el paro, la falta de vivienda pública, la discapacidad, la alta cantidad de personas migrantes y eventualmente en situación administrativa irregular, lo que les empuja al trabajo irregular y sumergido, profundizando la vulnerabilidad, la exclusión y el sinhogarismo.

Respecto a las condiciones de salud, la salud mental y los problemas de adicciones a drogas o alcohol han sido tradicionalmente factores muy destacados, aunque los datos de la encuesta del INE justifican cierto escepticismo. En definitiva, si bien las adicciones están presentes de forma destacada entre las personas en situación de sinhogarismo, no parece ser el factor único y relevante como el que está presente en el imaginario colectivo. Y desde luego estos datos no permiten determinar si la adicción previa ha conducido o contribuido a la situación de sinhogarismo o si ha sido al revés. Respecto a la salud mental, los datos obligan a manejarnos con prudencia en la consideración de presuntos factores monocausales e individualizados, aunque hay evidencia de una mayor prevalencia de enfermedades mentales (y de discapacidades intelectuales o cognitivas) entre las personas en situación de sinhogarismo que en la población general. A la vez, el impacto en la causalidad del fenómeno puede funcionar tanto porque el deterioro de la salud (física o mental) puede ser un factor de sinhogarismo y, a la vez, porque la situación de sinhogarismo (y todo lo que implica) como, en general la falta de vivienda adecuada, afecta a la salud, siendo en uno de los *determinantes sociales de la salud* más documentado.

Respecto al género, es claro que las estructuras patriarcales contribuyen como desencadenantes para el sinhogarismo, junto con otras estructuras sociales, por lo que actúa fundamentalmente como factor contextual y estructural. La perspectiva de género tiene que estar presente en el análisis de todos los factores conducentes al sinhogarismo, y de las

violencias que las personas sufren por su género; ya que actúa como factor desencadenante que puede llevar a la toma de decisión de itinerarios de institucionalización cuando se sufre violencia de género, especialmente cuando se tiene familia o menores a cargo. Por lo que se refiere a las personas del colectivo LGTBIAQ+, el rechazo debido a la expresión de la orientación sexual y/o expresión de género hace que una importante cantidad de personas, principalmente jóvenes, sean expulsadas o abandonen sus hogares, ciudades o incluso países, incrementándose el riesgo de sinhogarismo.

No deja de resultar paradójico que a estas alturas uno de los asuntos que hay que mencionar en relación con la desinstitucionalización en el caso de las personas sin hogar, es que ésta puede ser también un factor de sinhogarismo. Como en los casos de privación de libertad, donde la encuesta del INE menciona que un 7,2% señalaba como motivo de su situación de sinhogarismo el haber salido en libertad tras haber estado en prisión. También la salida o abandono de centros de menores y otros alojamientos colectivos, como para personas con discapacidad, por violencia de género, salud mental, centros de refugio, entre otros.

También es posible identificar factores relacionados con trayectorias personales, como las vinculadas a crisis de las redes de apoyo y relaciones que resalta el informe INE, como separación de la pareja (14,1%), cambio de localidad e incluso la relevancia de experiencias pasadas de sinhogarismo, como factor de carácter bidireccional del sinhogarismo y que contribuye a convertirlo en una condena difícil de revertir, similar a la salud mental, la salud física o las drogodependencias. Es relevante destacar a otros factores de las historias de vida de las personas, como experiencias traumáticas en el ámbito familiar, violencias, abusos físicos o sexuales, entre otros. La literatura experta en sinhogarismo también considera relevante tener en cuenta la complejidad del paso a la adultez que en muchos casos supone un factor de riesgo de sinhogarismo, que preocupa desde el análisis de la situación que hace la *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020* del aumento de los jóvenes en situación de sinhogarismo en situación de calle, aunque disminuyen como personas usuarias de centros asistenciales.

También es posible referirse a la cuestión de la discapacidad –aunque en muchas ocasiones analizada junto con la salud- que es señalada en muchos estudios como uno de los factores que inciden en el sinhogarismo. En la encuesta del INE un 20,5% de las personas manifiestan tener alguna discapacidad, con un 19,5% igual o superior al 33%.

Es preciso mencionar las circunstancias relativas al capital cultural, manifestadas en la falta de información o el desconocimiento sobre los apoyos posibles existentes por parte de la administración, o servicios sociales como factores de riesgo de sinhogarismo.

Como ya señalábamos, la cuestión que queda abierta, es por qué dada la situación de sinhogarismo, algunas personas transitan hacia la institucionalización (y otras no) y cuáles son los factores para que ello se produzca, y si algunos de los factores inciden diferencialmente en esta cuestión. Para responder a ello hay que advertir tres elementos: el carácter dinámico de los itinerarios de institucionalización; el problema de la falta de datos; y la cuestión de la agencia de la decisión de institucionalización; ya que las personas en situación de sinhogarismo se enfrentan a alternativas muy limitadas, en un marco de respuestas públicas insuficientes, en las cuales es posible identificar algunos factores que inciden específicamente en las decisiones de institucionalización, como la cultura institucional, el auto-estigma, el género, la juventud, la vejez y la condición de migrante.

2.3.2.- Factores de riesgo y desencadenantes contextuales que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización

Las investigaciones sobre los factores estructurales del sinhogarismo se han concentrado habitualmente en el incremento de la vulnerabilidad social asociada a la pobreza y la disminución de la disponibilidad de vivienda asequible, combinada con la baja calidad en el empleo y altos costes de la vivienda, como las principales dimensiones por las que las personas llegan a la exclusión social en el caso español, refieren los Informes de la Fundación FOESSA de 2019 y 2022.

Figura 4. Factores de riesgo y desencadenantes contextuales

factores socio-comunitarios	factores socio-políticos	factores jurídicos y políticos	factores de género	factores geográficos
<ul style="list-style-type: none"> • ausencia de redes comunitarias • aporofobia • racismo • xenofobia • agresiones y delitos de odio 	<ul style="list-style-type: none"> • reinserciones sociales fallidas • insuficientes medidas de acción social • insuficiencia de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • políticas públicas de vivienda • políticas de extranjería 	<ul style="list-style-type: none"> • vulnerabilidad económica • violencia de género 	<ul style="list-style-type: none"> • clima

Sin duda, el sinhogarismo representa un caso extremo de exclusión social con claros desencadenantes contextuales y estructurales, en la que el riesgo de afrontar una situación de sinhogarismo es una posibilidad más cercana cuanto mayor es la vulnerabilidad causada por la exclusión. Entre éstos, la precariedad laboral y la situación de los mercados de trabajo se ubica entre las causas del sinhogarismo como fenómeno particular, individual, y como parte de las estructuras económicas en general. La disponibilidad, los tipos y las condiciones de empleo, entre otras, pueden incrementar los riesgos de sinhogarismo al determinar el nivel de ingresos de una persona o unidad familiar, la estabilidad en el ingreso y el acceso a la vivienda. Así lo hacen en diferentes contextos, pero en particular en el español, en el que el acceso a la vivienda, a pesar de configurarse como un derecho, depende de la capacidad económica. También hay que mencionar la relevancia de la desigualdad; ya que España está por encima de la media europea y además en los últimos años se ha incrementado significativamente, como muestra el Informe PNUD, sumado a la estratificación residencial y la segregación, la exclusión residencial y la *guetificación*.

Dentro de los considerados factores socio-comunitarios, es necesario mencionar la relevancia de las redes comunitarias y de su fortalecimiento y dinamisos internos, a la vez que los problemas derivados de los estigmas y la aporofobia, del racismo y de la xenofobia. Violencias (como las agresiones y delitos de odio a personas sin hogar, que incluso han provocado asesinatos de personas en situación de calle), que al dificultar la inclusión social de las personas en situaciones de sinhogarismo, fomentan los procesos de institucionalización de las mismas.

Como factores contextuales socio-políticos es posible mencionar los derivados de las reinserciones sociales fallidas vinculadas a los procesos de desinstitucionalización, con serias carencias en las políticas públicas para actual como barrera protectora frente a nuevas institucionalizaciones, sumada a insuficientes medidas de acción social que fomenten fortalecimientos de la autonomía y en comunidad, e insuficiencia de recursos. Factores relacionados con las redes de apoyo familiares y de amistades, vinculado a la reproducción de la exclusión que puede contribuir a ocultar el sinhogarismo.

Dentro de los factores jurídicos y políticos es preciso mencionar a las políticas públicas de vivienda; ya que condicionan qué colectivos, y en qué cantidad, padecen las diferentes formas de exclusión residencial. En España, estas políticas son muy problemáticas como muestran varios Informes al respecto, vinculadas a la oferta y al coste de la vivienda para las personas de bajos ingresos, considerando las condiciones generales del mercado de vivienda, la creación (o no) de vivienda social tanto de carácter estructural o de emergencia, políticas sobre alquileres a precios asequibles, entre otras.

Igualmente, los factores personales vinculados a la condición de migrante o no nacional, es preciso comprenderlas desde los condicionamientos contextuales vinculados al marco jurídico y político de las consecuencias que tiene ser extranjero, sobre las dificultades legales y burocráticas que aumentan la precariedad laboral y la carencia de redes de apoyo, las condiciones legales e institucionales en las que se produce la migración y la derivada situación de irregularidad administrativa por las leyes y políticas de migraciones que impiden el acceso al mercado de trabajo regular, dificultando el acceso a las prestaciones y servicios sociales y comunitarios, y el amparo institucional frente a situaciones de violencia, explotación o abusos.

También, sumando al análisis de género como factor personal la consideración de factor contextual, desde las raíces patriarcales de los factores estructurales del *sinhogarismo*, como en la vinculación de mayor vulnerabilidad económica de las mujeres y las situaciones de violencia de género. Y, aunque en general el número de hombres en situación de *sinhogarismo* es considerablemente mayor que de mujeres, en España el número de mujeres ha tendido a aumentar en los últimos años (23,3%). Se ha sugerido la posibilidad de una mayor incidencia del *sinhogarismo* oculto de las mujeres, así como que el desequilibrio de género entre personas en situación de *sinhogarismo* solas se compense con la alta vulnerabilidad de familias monoparentales, la inmensa mayoría de las cuales está encabezada por mujeres, con lo que las formas de exclusión residencial propias de las mujeres por lo general se producen en el ámbito privado (convivir con familiares o amistades). A la vez, que se produce el fenómeno de la *feminización de los modelos de cuidados* respecto a la persona que realiza los cuidados, y una *masculinización de los modelos de atención y de cuidados* que están especialmente diseñados para hombres que requieren ser cuidados.

Dentro de los factores estructurales que fomentan la institucionalización por *sinhogarismo* como modelo de funcionamiento de las instituciones alejadas del enfoque basado en derechos humanos, hay que considerar cómo los factores personales se insertan en tramas contextuales y la cultura institucional influye en situación de *sinhogarismo* desde las identidades de género. A la vez, los factores contextuales de institucionalización más inmediatos y evidentes son aquellos que tienen que ver con la propia estructura y funcionamiento de la red institucional de atención a las personas sin hogar, como la capacidad de esta red para absorber las necesidades existentes que determina la propia posibilidad de la institucionalización, por lo que la existencia de servicios más amplios muestra niveles de *sinhogarismo* mayores por el hecho de que hay una mayor capacidad. Factores como la capacidad de la red de atención, la saturación de las redes de atención públicas, la infradotación de recursos y servicios, entre otros factores, incide negativamente en la institucionalización, por la mera incapacidad de la red. Por ello, resulta muy significativo que la atención a personas en situación de *sinhogarismo* se destina especialmente a situaciones de emergencia. También, la propia institucionalización es un factor que mina la autonomía de las personas y, de alguna forma, las infantiliza.

Es preciso mencionar, igualmente, a los factores geográficos que coadyuvan a la institucionalización, que la convierten en la opción estratégica más racional. Según datos del INE hay una relación entre las condiciones climáticas y el recurso de las personas en situación

de sinhogarismo a los centros de atención alojamientos. En la realidad española, además de Ceuta, las Comunidades Autónomas con más personas en situación de calle serían el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León, Cantabria, Asturias y Galicia, lo que implica que las cifras parecen ser compatibles con el hecho de que las personas en situación de sinhogarismo acudan en mayor medida a los centros asistenciales de alojamiento en aquellos lugares en los que el clima es más *desfavorable* para permanecer a la intemperie.

Mención especial se infiere de la experiencia que hemos vivido con la pandemia del COVID-19, y que podrían ser extensibles a situaciones de vulnerabilidades epidemiológicas derivadas de las desigualdades sociales o de los conocidos como determinantes sociales de vulnerabilidad epidemiológica. Según las particularidades de la emergencia, las instituciones masivas, como en el caso de la última pandemia, podía ser potencial foco de brotes cuando no disponían de medios para garantizar las medidas de distancia e higiene.

Al igual que cuando se analizaron los factores personales, queda abierta la cuestión de en qué medida y de qué manera los factores estructurales operan de forma directa en la institucionalización del sinhogarismo, y no de forma meramente indirecta.

2.4.- Resultado de la institucionalización en las personas

El impacto de la institucionalización en la vida de las personas en situaciones de sinhogarismo tiene múltiples repercusiones en diversos aspectos de sus vidas y desarrollo psicosocial y personal y en las relaciones sociales que establecen con otras personas y con el Estado y autoridades públicas, como policías y fuerzas de seguridad, trabajadores sociales, jueces, entre otros. Impacta, claramente, en el desarrollo de sus niveles de autonomía, en el ejercicio de sus derechos, e incluso en la eventual lesión de algún derecho (como intimidad, libre desarrollo de la personalidad, propiedad privada, etc.).

La institucionalización no es la opción a la que se acogen mayoritariamente las personas en situaciones de sinhogarismo, ya que, según los datos del INE hay 7.277 personas que duermen en lugares no previstos para el alojamiento, de las cuales el 93% son hombres. Entre las razones de las decisiones de no hacer uso de las instituciones, éstas no deberían ser planteadas desde la lógica de la voluntariedad o el deseo. Hay diferencias por género, otras vinculadas con la propia configuración de los centros, por las restricciones y el régimen disciplinario al que se deben someter, entre otras.

Desde el proyecto EDI, se han implementado distintas estrategias metodológicas, tanto cualitativas (entrevistas semiestructuradas) como cuantitativas (dos encuestas), para realizar un diagnóstico detallado que permita contrastar y complementar los datos secundarios con los que se contaba. En general, hay una clara insatisfacción de las personas usuarias con las alternativas y las posibilidades que se les brinda desde la institución según lo recogido en las entrevistas y encuestas. Por un lado, la red de atención a personas en situación de sinhogarismo se constituye y articula sobre la base de los errores, descuidos y abandonos del resto de redes normalizadas. Y por otro, que sus intervenciones, además de no adecuarse al marco de derechos humanos, resultan ineficaces. Hay profesionales que afirman que, bajo paradigmas de atención distintos, basados en la vivienda y en la igualdad del acceso a la protección, la red de atención a personas en situaciones de sinhogarismo no existiría. La importancia de ciertas políticas como la de vivienda, empleo o migración, es clave para comprender la dimensión estructural del sinhogarismo.

En definitiva, el sinhogarismo no debe ser entendido como un fenómeno al margen del devenir sociopolítico, con un radio limitado de problemas y por tanto de soluciones, sino más bien como una consecuencia más de la desatención y el mal funcionamiento del sistema de

protección social. Las soluciones deben atravesar diferentes esferas de la política y la vida social, para lo que se necesita una mirada sistémica e integral que posibilite un cambio de paradigma en la prestación de apoyos a las personas que lo necesiten en cada momento.

2.5.- Sobre el uso de restricciones

Las restricciones abarcan a una variedad de acciones y omisiones de las personas que se encuentran en algún tipo de institución, y que limitan su independencia y libertad mediante algún tipo de coerción o régimen disciplinario, impactando en su desarrollo personal, la capacidad para expresar su identidad, preferencias, ejercicio de derechos y desarrollo de planes de vida libres y autónomos. Estas restricciones pueden manifestarse de diversas maneras, desde limitaciones físicas y farmacológicas hasta el control de aspectos cotidianos, como la comunicación, la libre circulación, la sexualidad, el ocio, las relaciones sociales, los hábitos cotidianos como comer o asearse. Entre ellas, es posible identificar falta de control de las personas en condiciones de sinhogarismo sobre sus propias vidas, la falta de atención a sus necesidades personales y el efecto segregador que generan en la comunidad.

En Europa, donde los albergues han sido la respuesta tradicional al problema del sinhogarismo, se presentan desafíos significativos, como la falta de privacidad, la carencia de servicios de apoyo y la existencia de reglamentos internos rigurosos que dificultan la recuperación y la independencia. En España, aunque estos centros son comunes, solo el 12% se considera orientado hacia la inserción social, mientras que la mayoría son albergues o centros de acogida nocturna, donde la provisión de servicios recae principalmente en el ámbito local y en ONG que organizan de manera soberana diferentes protocolos internos no estandarizados con amplia flexibilidad en sus normativas. En lo que respecta a la asistencia voluntaria, carece de regulación y estandarización en las condiciones de prestación de servicios.

Las principales razones por las cuales algunas personas en situación de calle evitan utilizar los albergues o centros similares se relaciona con los horarios rígidos y estandarizados, la temporalidad de la estancia, las limitaciones para mantener sus vínculos sociales fuera de la institución, la imposibilidad de acceder con mascotas, la imposibilidad de tener bienes personales o elementos de trabajo y el no ofrecimiento de lugares seguros donde guardarlos o tenerlos en depósito, escasez de servicios recreativos e impedimentos respecto a actividades que las personas vinculan a diversas opciones para el ocio (como imposibilidad de escuchar música, horarios muy estrictos para ver televisión, hablar, caminar, leer), falta de intimidad y privacidad para el desarrollo de las acciones cotidianas (desde dormir, disfrutar de sexo, higienizarse, cambiarse), horarios de entrada o de salida inflexibles, entre otras. Muchas de estas restricciones se vinculan con la naturaleza ruidosa y agobiante de los grandes y masificados espacios compartidos, con problemas con el personal de los albergues, especialmente quienes se ocupan de la gestión de recursos o de la disciplina, la estigmatización y la dificultad para conectarse con el resto de la sociedad, así como la falta de conocimiento sobre los recursos disponibles.

Las restricciones pueden clasificarse según las razones en las que pretenden justificarse: ya sean razones médicas/sanitarias, razones disciplinarias (medidas punitivas para mantener el orden y la disciplina) o razones organizacionales (para asegurar el funcionamiento adecuado de la institución). Es posible diferenciar entre restricciones *directas* (implican una restricción directa a la libertad) e *indirectas* (representan restricciones más sutiles, como prácticas o dinámicas que restringen la independencia y el libre desarrollo de la personalidad de una persona). Un informe al respecto de Plena Inclusión de 2022 diferencia tres grandes tipos de

restricciones: biológicas, psicológicas y sociales. En principio, las restricciones biológicas y psicológicas son directas, mientras que las sociales son indirectas.

Las restricciones biológicas se pueden clasificar en físicas (límites al cuerpo de una persona, como sujetarla para evitar que realice ciertas acciones o restringir su ingesta de alimentos), mecánicas (inmovilizan a la persona, como barandillas en la cama o cinturones para sujetarla a una silla), químicas (medicación, fármacos o medicamentos para limitar el movimiento o el comportamiento), sexuales o afectivas (impedir que la persona tenga acceso a su propio cuerpo y a su sexualidad). Las restricciones psicológicas se refieren a omisiones o acciones que no se realizan, y que haciéndolas se mejoraría el bienestar emocional y la salud mental. Las restricciones sociales son limitaciones que impiden que las personas participen activamente en su propia vida, y pueden manifestarse de diversas formas: falta de participación en la toma de decisiones, restricciones culturales y organizativas, limitación de oportunidades, segregación o aislamiento, segregación con respecto a la propia persona, segregación dentro de la propia organización, aislamiento con respecto al entorno, entre otras. En el caso de las personas en situación de sinhogarismo en albergues o centros de acogida predominan las restricciones sociales o indirectas, que son aquellas limitaciones que hacen que la persona no participe activamente en su propia vida, aunque hay casos en que se recurre a restricciones físicas.

2.6.- El marco jurídico

2.6.1.- El marco jurídico internacional, europeo y comparado de la desinstitucionalización

A nivel internacional no existen instrumentos que directamente regulen el sinhogarismo o la desinstitucionalización por sinhogarismo. No obstante, es posible identificar diversos instrumentos relevantes que promueven estándares en materia de autonomía personal, protección de derechos humanos y calidad de vida, que se vinculan de manera directa o indirecta con el colectivo de personas sin hogar, como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), la *Convención sobre el estatuto de los refugiados* (1951), el *Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social* (normas y objetivos básicos), la *Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1965), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979), el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990), y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006). A continuación, se describirá de qué modo cada uno de dichos instrumentos jurídicos internacionales contiene normas relevantes sobre esta materia.

A nivel europeo, es escasa la normativa en relación al sinhogarismo. A nivel del Consejo de Europa solo la *Carta Social Europea* (revisada) aborda la situación de las personas sin hogar. En la Unión Europea, también existen otros instrumentos relevantes que promueven estándares orientados a que los Estados miembro desarrollen servicios comunitarios en clave de desinstitucionalización. En específico, la vivienda ha sido incorporada como una de las claves de protección e inclusión social, tal como lo refleja el Pilar Europeo de derechos sociales, cuyo principio número 19, titulado Vivienda y asistencia para las personas sin hogar, señala, explícitamente que deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales

o ayudas a la vivienda de buena calidad, que las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso y que se deberán facilitar a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social. También existen dos Resoluciones del Parlamento Europeo relevantes, la del 24 de noviembre de 2020 sobre personas sin hogar en la Unión Europea, y la de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

Hay también una normativa internacional y europea relevante desde la cual es posible cuestionar los marcos tradicionales de las instituciones en clave de derechos humanos, como desde el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (1950), la *Carta Social Europea* (1961), el *Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante* (1977), la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (2000), la *Carta europea de los derechos y de las responsabilidades de las personas mayores que necesitan atención y asistencia de larga duración* y el *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*.

El derecho comparado puede aportar ejemplos valiosos para la regulación adecuada del sinhogarismo en clave desinstitucionalización. Así, desde el análisis de propuestas jurídicas y de políticas públicas de otros países que puedan funcionar como modelos viables para España, especialmente porque se realizan en países con similitudes de modelos de Estado, con historias jurídicas semejantes al igual que las situaciones sociales, culturales y económicas, como Finlandia, Canadá, Portugal, Rumanía, Irlanda, Países Bajos y Francia. Algunos de estos países han abordado explícitamente el sinhogarismo a propósito de la regulación del derecho a la vivienda adecuada, aunque no propiamente el enfoque de desinstitucionalización, como Portugal (artículo 63 de Ley básica de la vivienda), Irlanda (artículo 2 de la Housing Act) y Rumania (Ley de Asistencia Social) que se refieren explícitamente al fenómeno, definiéndolo y orientando su erradicación por medio de políticas públicas. En el resto de los países, al entender el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, el fenómeno del sinhogarismo se aborda indirectamente, considerando la garantía de tal derecho a aquellas personas que no pueden acceder a una vivienda o no pueden acceder a una vivienda adecuada para sus necesidades particulares.

2.6.2.- El marco jurídico vigente en España

La discusión jurídica sobre qué se entiende por situación de sinhogarismo tiene una historia peculiar en el marco jurídico español, donde ha padecido de serias invisibilizaciones políticas y jurídicas. Mientras a nivel europeo existía un consenso en utilizar la clasificación ETHOS, en España ha sido compleja la introducción del concepto legal de sinhogarismo, hasta la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (arts. 15 y 16) y la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas Trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (art. 75). Finalmente, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, adopta una definición legal del concepto (art. 3). La propia Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar (2015-2020) española llamaba la atención sobre la necesidad de que los poderes públicos garantizaran los derechos humanos vinculados a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo, para lo cual destacaban que no era imprescindible crear marcos normativos nuevos, sino más bien apoyarse, reforzar y hacer efectivos los que ya existían al respecto, como el establecer los modelos *Housing First* y *Housing Led* que se construyeron desde ese reconocimiento. A la vez, tal como reconoce la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, España carece de un marco normativo específicamente orientado a la regulación de las políticas para la

prevención o erradicación del sinhogarismo, aunque es posible identificar tanto a nivel estatal como autonómico leyes, estrategias y planes relacionados al sinhogarismo

La ratificación por parte de España de la Carta Social Europea (revisada) que incluye el reclamo del derecho a la vivienda y cuestiona el sinhogarismo, justifica el esfuerzo para abordar el sinhogarismo de manera sistemática en España, que podría plasmarse en una ley en materia de sinhogarismo, una nueva ley sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención de la Situación de Dependencia que contenga una regulación adecuada del sinhogarismo, o una reforma de la Ley de Vivienda de mayo de 2023. Reformas que deberían buscar un enfoque integral para la erradicación del sinhogarismo como el *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo*. Este Acuerdo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 configura un marco de cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en la erradicación progresiva del sinhogarismo cumpliendo así los compromisos adquiridos por España a nivel europeo e internacional, y que podría servir como guía para una nueva regulación española de la situación de las personas en situaciones de sinhogarismo.

Sobre normativa española, inspirándose en los artículos 9.2, 47 y 50 de la Constitución española, es posible advertir otras normas de interés con vías interpretativas para modelos de cuidado basado en los derechos humanos y en el fomento de la autonomía, como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; la Ley General sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social; el Real Decreto Ley 1/2023 de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que representa un instrumento de especial relevancia al abordar fines, definiciones, derechos, compromisos, reconocimientos de situaciones de especial vulnerabilidad y planes vinculados con los procesos de desinstitucionalización.

A nivel autonómico, no se encuentra una ley específica en la materia, así como tampoco una ley autonómica cuyo objetivo sea erradicar el sinhogarismo, con excepción, aunque aún en trámite legislativo, de la “Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo” del Parlament de Catalunya. O bien la vanguardista, pero derogada, Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia.

2.6.3.- Normativa que impide o dificulta los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente

El análisis de la normativa española muestra carencias significativas en relación al objetivo de eliminar el sinhogarismo desde el fortalecimiento de las alternativas de vida independiente. Y aunque se ha consolidado el derecho a la vivienda adecuada, paso fundamental en este recorrido, no resulta suficiente. Como ejemplo se puede mencionar, entre otros, la Ley 1/2010 de 8 de marzo Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que reconoce el derecho a una vivienda adecuada a todos sus ciudadanos y a ciertos grupos vulnerables, pero impone condicionantes económicos como la acreditación de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía para hacer efectivo el ejercicio del derecho al acceso a la vivienda protegida. Esto limita el acceso y disfrute del derecho a una vivienda adecuada para aquellas personas o colectivos que no pueden, por diversos factores (personales, relacionales, coyunturales o estructurales), cumplir con este requisito, como es, precisamente,

gran parte de las personas en situación de sinhogarismo. A la vez, la ley también contiene otras disposiciones que mantendrían al colectivo en el circuito institucional de servicios de atención al sinhogarismo, como cuando establece que la administración favorecerá el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social, reforzando por vía legal, la institucionalización del colectivo.

Es preciso, por lo tanto, desarrollar nueva regulación legal a nivel nacional y autonómica que recoja las obligaciones internacionales y europeas al respecto y los principios del Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo.

La normativa española debe inspirarse en el marco jurídico internacional y europeo que promueven procesos de desinstitucionalización orientados a resguardar la autonomía de grupos especialmente vulnerables, teniendo por objeto mitigar algunas de las principales consecuencias desfavorables de los procesos de institucionalización, previniendo y paliando la situación de carencia de hogar con miras a su eliminación progresiva. Para ello, debe crear normas y realizar reformas normativas en otras que directa o indirectamente afectan al sinhogarismo, contribuyen a perpetuarlo o son obstáculos para las alternativas de vida independiente (ampliaremos en el punto sobre las reformas jurídicas necesarias).

3.- Recomendaciones y alternativas

3.1.- Recomendaciones internacionales sobre los procesos de desinstitucionalización

3.1.1.- Recomendaciones internacionales y europeas

La situación de sinhogarismo ha sido objeto de numerosos pronunciamientos y resoluciones de distintos órganos de las Naciones Unidas, fundamentalmente vinculadas al derecho a la vivienda. Desde NNUU se considera que el sinhogarismo es un profundo atentado contra la dignidad, la inclusión social y el derecho a la vida y constituye una violación del derecho a la vivienda, pero al mismo tiempo vulnera otros derechos humanos. Y se ha solicitado a los Estados la adopción de todas las medidas necesarias para afrontar la situación con políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social integrados, inclusivos y eficaces, así como luchar contra la discriminación y los estereotipos negativos hacia las personas en condiciones de sinhogarismo.

A su vez, la Unión Europea ha dado pasos significativos para posicionar el sinhogarismo en la agenda política y ha habido distintas Resoluciones del Parlamento Europeo dirigidas a la adopción de una Estrategia de la UE para las personas en situaciones de sinhogarismo, considerando la prevención, la mejora de la calidad de los servicios y el acceso a una vivienda asequible. En los últimos años se ha pedido una atención especial a los enfoques orientados a la vivienda reforzando combinaciones eficaces de vivienda y apoyo intermitente. En 2021, a partir del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales se creó la Plataforma Europea de Ayuda a las Personas Sin Hogar para apoyar a los Estados miembros, las ciudades y los proveedores de servicios a intercambiar mejores prácticas e identificar enfoques eficientes e innovadores.

A pesar de estos compromisos, las personas en situaciones de sinhogarismo rara vez han sido consideradas como uno de los grupos destinatarios de los procesos de transición de la

asistencia institucional a la comunitaria y procesos de desinstitucionalización. Consciente de esta deficiencia, desde 2020 el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión Europea que desarrolle una nueva iniciativa de coordinación política sobre el tema, así como recomendaciones para abordar una transición a lo comunitario. En este sentido, ha instado a la adopción de estrategias nacionales basadas en la comunidad, orientadas a que adopten *el principio de la vivienda, primero*, así como la introducción de planes de acción decididos y enfoques innovadores, basados en la vivienda como derecho humano. Se pide que se mejore la inclusión activa de las personas, fomentando la participación social, promoviendo el emprendimiento social y la autoinnovación, prestando especial atención a las personas LGBTIQ y a las mujeres en condiciones de sinhogarismo.

3.1.2.- Procesos de desinstitucionalización en otros países

Los enfoques de atención y de prestación de servicios sociales a las personas en situación de sinhogarismo han ido cambiando progresivamente en Europa durante la última década. Existen distintas estrategias dirigidas específicamente a la prevención del sinhogarismo. Algunas de ellas combinan vivienda y empleabilidad, y otras que se dirigen a la transformación y mejora del alojamiento temporal y de emergencia, adoptando estándares de calidad basados en derechos, y garantizando el bienestar y la dignidad de las personas con salidas sostenibles. Pero uno de los enfoques que se está implementando cada vez con más presencia en los distintos países son aquellos que contemplan la vivienda asequible como elemento central de las intervenciones. Se trata de facilitar el acceso inmediato a la vivienda junto a una oferta de apoyos profesionales que requiera la persona en función de sus necesidades y demandas, fomentando la toma de decisión personal y la participación en comunidad.

Dentro de estos enfoques orientados a la vivienda, el modelo más aplicado y con más éxito en estos últimos años es el conocido como *Housing First*. Según éste, las estrategias para las personas en situaciones de sinhogarismo deben garantizar alojamiento permanente y seguro de la manera más rápida posible para minimizar los costes humanos y sociales de la situación. Se dirige a personas en situaciones de sinhogarismo con necesidades de apoyo complejas, a menudo con un largo historial de falta de vivienda, problemas de salud mental, alcoholismo o adicción a drogas, entre otras, entendiendo que la base es que todas las personas, con el apoyo adecuado, pueden vivir de forma independiente. Proporciona de manera inmediata una vivienda segura, ya sea independiente o comunitaria, priorizando la elección, control y decisión individual. La ayuda para acceder a la vivienda y mantenerla se acompaña de una serie de apoyos personalizados, basados en las necesidades y en la elección de la persona como pueden ser apoyo, intermediación de servicios sociales, atención psiquiátrica, atención médica, apoyo en adicciones trabajo social. Estos apoyos se prestan por un equipo móvil que visita a las personas en sus casas o en otros lugares que se acuerden.

El análisis de estrategias de distintos países muestra que, aunque los modelos orientados a la vivienda aún son minoritarios frente al modelo en escalera, empiezan a ser cada vez más frecuentes, desde el ámbito de la política nacional o como parte de varias estrategias y planes de acción municipal (como sería el caso de Francia, Bélgica, España, Irlanda, Italia, entre otros), o a nivel local (como en Portugal o Rumanía).

Son ya más de veinte países los que de alguna u otra forma, tienen en marcha algún programa o estrategia basada en el enfoque *Housing First*, en la mayoría de los casos como proyectos piloto que luego se han extendido a otros lugares. En general existe un desarrollo desigual de este modelo en los distintos países, y de los escasos estudios comparativos entre la aplicación del modelo en Europa se desprende que hay una discrepancia entre las estrategias

teóricas y el uso de este modelo en la práctica. Finlandia sería el único país que considera el enfoque *Housing First* como la principal respuesta al sinhogarismo como política de Estado. En otros, como República Checa, Italia y Portugal, sólo se utiliza a pequeña escala. Las tendencias muestran un uso cada vez mayor de enfoques *Housing Led*, orientados al aumento de la oferta de vivienda social y una mayor atención a la prevención. En casos como Francia se combinan modelos *Housing First*, para población con necesidades complejas y *Housing Led* para abordar situaciones de exclusión residencial menos complejas. Son también varios los países que no siguen uno o más de los principios esenciales del modelo *Housing First*, que debe entenderse en el marco de países que tienen diferencias considerables en sus sistemas de bienestar, acceso a la vivienda, a la salud, o con respuestas socioculturales o políticas al sinhogarismo diferenciadas.

Figura 5. Housing First y Housing Led

HOUSING FIRST	HOUSING LED
<ul style="list-style-type: none"> • Personas con larga trayectoria de situación en calle que no hayan pasado por recursos específicos para personas sin hogar (salvo centros de emergencia) • Cuentan con otros factores de exclusión como problemas de salud mental, adicciones o alguna discapacidad. • Los factores de exclusión pueden determinar la intensidad de los apoyos en periodos de tiempo prolongados. • Atención en vivienda individual 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas sin marco temporal en su trayectoria previa de sinhogarismo que están en situación de calle o en recursos de atención específicos • Pueden contar (o no) con otros factores de exclusión. • Precisan apoyos sociales y en vivienda para alcanzar su autonomía y desinstitucionalización en un medio plazo • Atención en vivienda compartida

Fuente: Provienda

El tipo de vivienda que se proporciona también difiere y en general se combinan viviendas individuales, y en algunos casos viviendas grupales o comunitarias. La opción de viviendas dispersas en la comunidad ha sido cuestionada por algunas investigaciones al considerar que genera aislamiento y soledad en las personas. Según éstos, sería mejor opción el *Housing First comunitario*, que permite a las personas vivir juntas, en algunos casos con vivienda independiente dentro de un mismo espacio. Estas opciones, sin embargo, en muchas ocasiones están alejadas de la comunidad, y puede entrañar riesgos al crearse una especie de “guetos” que pueden dificultar la inserción social.

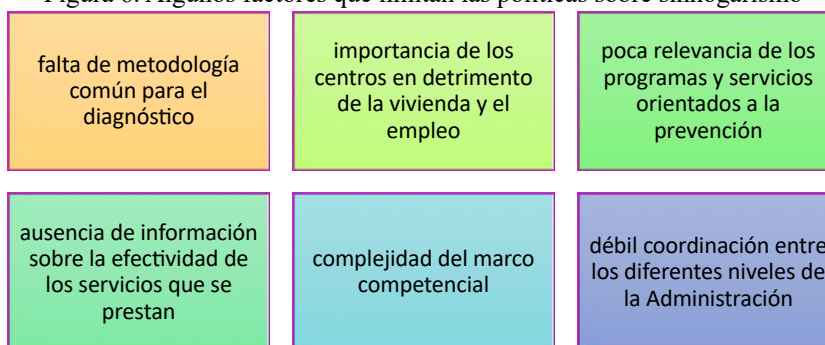
En general no están muy consolidados los procesos de seguimiento y evaluación de la efectividad de los servicios de atención a personas sin hogar, aunque también hay diferencias significativas a la hora de implementar y dar seguimiento a estas estrategias y mientras hay países que cuentan con sistemas sólidos de evaluación (Francia, Finlandia, Irlanda), otros lo están poniendo en marcha (Alemania, Portugal). Algunos países como Francia y Canadá cuentan con una base empírica sobre *Housing First* más amplia y con estudios sólidos que han demostrado la eficacia de este enfoque para acabar con el sinhogarismo de personas con necesidades complejas. En otros países, las investigaciones desarrolladas aportan resultados de eficacia en torno al 80% (España, Finlandia, Portugal, Países Bajos). La mayoría de los análisis de impactos se han centrado en el mantenimiento de la vivienda, no existiendo tanta evidencia

de la contribución de este enfoque a una verdadera integración social, y los pocos estudios muestran resultados modestos.

3.1.3.- Procesos de desinstitucionalización en distintos territorios españoles

Las políticas dirigidas a combatir el sinhogarismo tanto a nivel estatal como autonómico reflejan las dificultades a la hora de acotar y definir el fenómeno de intervención. En muchos casos coinciden situaciones de exclusión social severa con exclusión residencial grave; por otro, porque en ocasiones el abordaje del sinhogarismo se hace desde el marco de la exclusión residencial, poniendo el foco en la carencia de vivienda, dejándose en un segundo lugar otras medidas de intervención social que permitan abordar algunas de las causas que también se encuentran en la base este fenómeno. Esta dualidad se aprecia en el análisis del proceso hacia una desinstitucionalización del sinhogarismo en España, ya que el abordaje de éste se ha basado fundamentalmente en una combinación de planes y estrategias que abordan tanto la inclusión/versus la exclusión social como el acceso/falta de acceso a la vivienda, en gran medida orientadas a situaciones de emergencia, y cobertura de necesidades básicas, sin incluir medidas estructurales o a largo plazo y con la gran mayoría de los recursos basados en el modelo escalera. Entre algunos de los limitantes que han tenido las políticas de abordaje de sinhogarismo destacan la falta de metodología común para el diagnóstico; la importancia que han tenido los centros como servicio más importante, en detrimento de la vivienda y el empleo y la poca relevancia de los programas y servicios orientados a la prevención o la ausencia de información sobre la efectividad de los servicios que se prestan. A esto se añade la complejidad del marco competencial y la débil coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, la falta de integración de la realidad del sinhogarismo en otros departamentos ministeriales como vivienda, empleo, sanidad y en general la falta de coordinación efectiva entre prestaciones y servicios.

Figura 6. Algunos factores que limitan las políticas sobre sinhogarismo

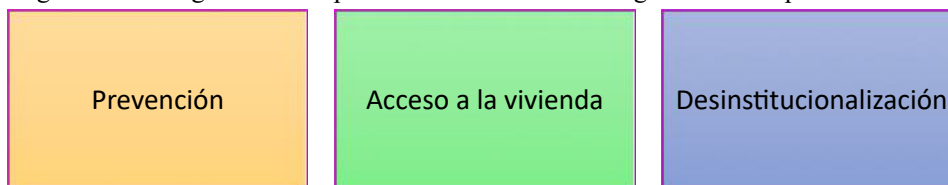


En la actualidad, los enfoques de abordaje de este fenómeno en España pueden considerarse en transición entre un modelo tradicional de albergues como única respuesta a recursos de atención inmediata y de emergencia, de baja intensidad, sin impacto en el largo plazo. Al mismo tiempo, son cada vez más las comunidades y municipios que están poniendo en marcha servicios basados en el modelo *Housing First*, sin que existan muchas evidencias y estudios de sus impactos. En España, la lucha contra el sinhogarismo tiene un papel secundario dentro del conjunto de políticas sociales, y de políticas específicas como vivienda, empleo o servicios sociales y el gasto destinado a exclusión social y vivienda es muy inferior al de otros países europeos. Dentro de las políticas españolas más relevantes al respecto es posible

mencionar las que se derivan de la *Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020* que debía llevarse a cabo en colaboración con las comunidades autónomas, las administraciones locales (que son quienes tienen competencias exclusivas en la lucha contra la exclusión social y en políticas de vivienda) y el tercer sector de acción social. Este compromiso se integró en el *Plan Nacional de Acción para la inclusión social 2013-2016*, aunque la competencia de estas políticas correspondía a las Comunidades Autónomas y a los municipios, sumado al *Plan Nacional de Vivienda 2018-2021*, que incluía medidas para luchar contra la exclusión habitacional.

En 2014 se puso en marcha el programa piloto Hábitat, en Madrid, Barcelona y Málaga, desarrollado por RAIS Fundación, que se orientaba a la búsqueda de una solución permanente a las situaciones más complejas y crónicas, utilizando el enfoque *Housing First*, junto a la individualización de la atención y la desinstitucionalización, y se desarrolló a través de proyectos en varias ciudades. Con posterioridad a esta Estrategia nacional se han elaborado otras estrategias estatales de planificación que también contribuyen a avanzar hacia una cultura de desinstitucionalización del sinhogarismo, como *La Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y a exclusión social (2019-2023)*, el *Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025*, que, entre otras cosas, contempla facilitar una solución habitacional inmediata a las personas y la *Estrategia Nacional de desinstitucionalización para la buena vida en comunidad*. La *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030* adopta la *prevención, acceso a la vivienda y la desinstitucionalización* como principios que orientan las acciones para abordar y reducir el sinhogarismo, amplía la población destinataria y propone una respuesta dirigida de forma prioritaria a la atención de los grupos en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad, que además de las personas en situaciones de calle. Asimismo, incluye a personas viviendo en albergues para personas sin hogar, mujeres viviendo en refugios, y personas viviendo en alojamientos con apoyos de larga duración.

Figura 7. Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030



A nivel de estrategias autonómicas y municipales, en los últimos años varias comunidades autónomas (Cataluña, País Vasco, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Andalucía, Galicia, Comunidad de Madrid) han elaborado planes o estrategias específicamente centrados en la prevención y el abordaje del sinhogarismo desde enfoques alternativos, más alineados con un proceso de desinstitucionalización. También en esta misma línea han sido varias las estrategias impulsadas desde el ámbito municipal, como en Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Valencia, Zaragoza, etc. Los nuevos planes municipales y las nuevas estrategias autonómicas fomentan la intervención integral de apoyo a las personas en situación de exclusión habitacional a la vez que el abandono progresivo del enfoque asistencialista a través de un enfoque centrado en la vivienda y por las medidas preventivas con ejes, objetivos y medidas en gran medida similares.

3.2.- Alternativas de vida elegida en comunidad y de cuidado familiar

3.2.1.- Identificación y mapeo de alternativas de vida elegida en comunidad y de cuidado familiar en España y en otros países

El Grupo de Expertos Europeos sobre la Transición de la Asistencia Institucional a la de Base Comunitaria, define la asistencia institucional como cualquier tipo de asistencia residencial en que las personas usuarias están: aisladas del resto de la comunidad y obligados a vivir juntos; no poseen un control suficiente sobre su vida ni sobre las decisiones que les afecten; los requisitos de la institución tienden a primar sobre las necesidades individuales de las personas usuarias. La desinstitucionalización, por su parte, puede entenderse como el proceso de transición de la asistencia institucional a la comunitaria. Es un proceso complejo que incluye, entre otros, el desarrollo de servicios de calidad en la comunidad, así como el cierre coordinado de instituciones de larga estancia y la transferencia de recursos del sistema institucional a alternativas basadas en la comunidad. Este proceso implica promover el acceso a servicios como la vivienda, la atención sanitaria, la educación, el empleo, la cultura y el ocio, así como la prestación de servicios más especializados para atender las necesidades de apoyo individual.

En el marco del cambio de paradigma de la atención institucional a la atención comunitaria, las personas en situación de sinhogarismo rara vez han sido consideradas como un grupo destinatario de los procesos de desinstitucionalización. Siguiendo a FEANTSA, cada vez hay más consenso en que las soluciones basadas en la comunidad pueden desempeñar un papel de creciente importancia a la hora de acabar de forma más sostenible con las situaciones de sinhogarismo, y que cada vez se critica más la naturaleza institucional de algunos servicios destinados para las personas en situación de sinhogarismo. Ahora bien, la mayoría de los servicios y/o alojamientos desarrollados para afrontar el sinhogarismo se caracterizan por su transitoriedad. Muchos de estos servicios temporales llegan a convertirse en alojamientos de larga duración e incluso permanentes, lo que deriva en la institucionalización de las personas en situación de sinhogarismo. Aparte de mejorar en la calidad de los servicios temporales, una de las alternativas comunitarias a la asistencia institucional para las personas en situación de sinhogarismo es el acceso a una vivienda asequible, sin condiciones, que incluya, en casos de necesidad, servicios de apoyo sociales y sanitarios para las personas usuarias y para mantener la vivienda, como primer paso para afrontar el sinhogarismo. Estas características se pueden encontrar en los enfoques *Housing Led* y *Housing First* que han sido desarrollados en los últimos años a nivel europeo, como puede comprobarse con su incorporación en varias de las estrategias nacionales para erradicar el sinhogarismo desarrolladas por los países de Unión Europea.

3.2.2.- Identificación de buenas prácticas para erradicar el sinhogarismo desde el enfoque de derechos humanos y la vida en comunidad

La UNESCO en el marco de la temática de exclusión social y pobreza definió en 2011 las buenas prácticas como iniciativas de éxito que impactan en mejorar la calidad de vida de las personas, como resultado de asociaciones eficaces entre los sectores públicos, privados y cívicos de la sociedad, y que resulten sostenibles desde el punto de vista social, cultural, económico y medioambiental. Las características comunes que comparten las buenas prácticas, según la UNESCO, son la innovación, la eficacia (impacto positivo), la sostenibilidad

(contribuyen a la erradicación sostenida de la pobreza y la exclusión social) y la replicabilidad (sirven como modelos para generar iniciativas en otros contextos). Las buenas, prometedoras y emergentes prácticas en materia de sinhogarismo pueden materializarse en una actividad, un programa, una agencia, una política y en una respuesta comunitaria y tienen que buscar erradicar el sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y vida en comunidad buscando el paso a una vida independiente desde los alojamientos temporales; previniendo que las personas que salen de instituciones sanitarias, carcelarias o de cuidados de niños, niñas y adolescentes caigan en una situación de sinhogarismo; prestando servicios de capacitación (formación y estudios) y vinculación con el medio comunitario para potenciar las relaciones sociales y la seguridad ontológica; ofreciendo alternativas al alojamiento temporal (viviendas independientes con apoyos sociales y sanitarios) y seguridad en la tenencia; estableciendo medidas de acción positiva para colectivos vulnerables con tendencia a experimentar el sinhogarismo (jóvenes, mujeres que han sufrido violencia machista, migrantes y personas mayores); promoviendo el acceso de las personas en situación de sinhogarismo a los servicios generales (vivienda, servicios sociales y sanitarios, actividades, bienes y servicios culturales); promoviendo la participación y toma de decisiones de los sujetos de la experiencia en el desarrollo de las intervenciones; fomentando la prevención del sinhogarismo desde enfoques de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Las prácticas de *Housing First* pueden ser respuestas adecuadas y eficientes para atender el sinhogarismo crónico, como también las innovaciones en materia de sinhogarismo femenino. También lo son las respuestas comunitarias, las cuales, a diferencia de *Housing First*, funcionan con un grupo objetivo más amplio, utilizando a la comunidad como una herramienta de apoyo al proceso de reintegración social a través de grupos trabajo, espacios comunes y toma de decisiones participativa. Se destacan las prácticas que, además de asegurar la tenencia y potenciar la seguridad ontológica, buscan implementar programas de formación y empleo, y fomentar la independencia económica. También se consideraron intervenciones relacionadas a la prevención a aquellas orientadas a prevenir el sinhogarismo juvenil poniendo énfasis en el grupo que está pronto a salir de las instituciones públicas de cuidado, como también en los servicios de asesoramiento de vivienda, con intervención social fundamental para evitar los desahucios y el sinhogarismo. También se destaca la recuperación de viviendas abandonadas o vacías, una política que busca su adquisición y rehabilitación para ponerlas a disposición de las personas en situación de sinhogarismo y así paliar uno de los principales problemas estructurales que se ha identificado en materia de fomentar la vida en comunidad: la falta de oferta de viviendas adecuadas y asequibles en los diversos países de la Unión Europea.

Así, entre los ejemplos de prácticas identificadas que pueden ser transferibles al contexto español con buenos resultados que ya han sido implementadas en territorio nacional, es posible mencionar: el Programa Hábitat de la RAIS Fundación (Hogar Sí) en España que fue el primer proyecto de implantación sistemática del modelo *Housing First* español; la Reconversión de albergues en alojamiento con apoyo realizado en Finlandia para acabar con el sinhogarismo de larga duración; la Práctica Väinölä Housing First en Finlandia desarrollando nuevas viviendas sociales para el alquiler y donde tienen la opción de participar en una comunidad terapéutica como entorno estructurado e informado psicológicamente para promover la salud y el bienestar, ofrecer tratamiento y apoyo social y de la autoestima de las personas de la comunidad; la Práctica Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten en Alemania, cuyo lema es “Homeless build for the homeless”, trabaja directamente para terminar con el sinhogarismo proporcionando vivienda asequible y permanente a personas con recursos limitados, familias, estudiantes o ciudadanos que antes eran personas en situación de sinhogarismo; Práctica La Morada Housing First en España que es un servicio para mujeres en

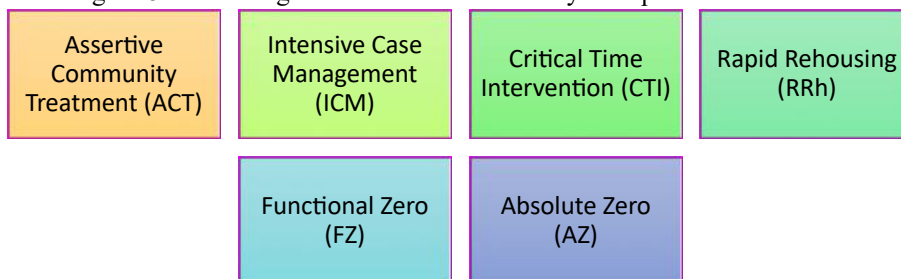
situación de sinhogarismo con altas y complejas necesidades de apoyo, supervivientes de violencia de género, siendo el único servicio en Madrid y España que combina los principios, fundamentos y filosofía de Housing First con un enfoque especializado en trauma y género. Son también destacables, entre otros, la Práctica The Rock Trust's Housing First for Youth en Escocia, la Práctica Servicio de asesoramiento sobre vivienda de Helsinki, la Práctica Proyecto É UMA MESA en Lisboa, Portugal; y la Práctica Empty Homes Initiative en Irlanda.

3.2.3.- Metodologías, tipologías de servicios y modelos de intervención que han sido más eficaces en las alternativas de vida elegida en comunidad existentes en España y en otros países

Los modelos de atención se pueden clasificar en tres: basado en la asistencia, en la recuperación y en la participación. Este último más en línea con los postulados del enfoque en derechos humanos y la vida en comunidad. Este enfoque reconoce y promueve los derechos humanos, garantizando, sin condiciones, el acceso a los servicios de atención, respetando la toma de decisiones de la persona usuaria y fomentando su participación, y la vivienda es el punto de inicio para establecer cualquier intervención social.

En materia de servicios de atención al colectivo, se estableció una tipología que se sustenta en dos dimensiones que interactúan entre sí: una da cuenta de si los servicios están enfocados en la provisión de vivienda o si se centran en el apoyo y la otra se basa en si el servicio de atención ofrece un alto o bajo nivel de apoyo. Los servicios más vinculados a la vida en comunidad y al enfoque de derechos humanos son aquellos centrados en la vivienda, que brindan apoyo de alta o baja intensidad. Aunque no debemos olvidar que la existencia de los servicios de emergencia, como los albergues, es fundamental, precisamente para brindar una respuesta rápida al sinhogarismo en el caso de no tener acceso a una vivienda. Sin embargo, dichos servicios deben implementar medidas de mejoramiento de la calidad, para ofrecer apoyos sociales y alternativas sostenibles, dignas y temporales al sinhogarismo, desarrollando oportunidades de participación, educación, formación y desarrollo personal a las personas usuarias durante la estancia en alojamientos temporales, así como promover la privacidad, la capacidad de elección y el control de los servicios por parte de los destinatarios.

Figura 8. Metodologías de intervención social y enfoques más adecuados



Las metodologías de intervención social consideradas más adecuadas para abordar la situación de las personas en condiciones de sinhogarismo son las Assertive Community Treatment (ACT), Intensive Case Management (ICM), Critical Time Intervention (CTI) y el Rapid Rehousing (RRh), que son metodologías centradas en la vivienda pero tienen como finalidad también potenciar la vida de las personas, fomentando la autonomía e independencia, reforzando, reconstruyendo o creando vínculos sociales y consolidando la seguridad ontológica desde una perspectiva de derechos humanos. Países como Finlandia, España, Reino Unido,

Irlanda, o Portugal utilizan sobre todo servicios ICM. En Francia el programa Chez Soi utiliza fundamentalmente servicios ACT, donde el servicio se provee directamente. En la mayoría de los países *Housing First* se está utilizando de forma complementaria a otros servicios.

Igualmente, se destacan los enfoques Functional Zero (FZ) y Absolute Zero (AZ) para la erradicación del sinhogarismo. El primero, propone que el objetivo de erradicación del sinhogarismo se puede alcanzar cuando haya suficientes servicios, viviendas y camas de refugio para todas las personas que las necesitan en la comunidad, por lo que no ataca los problemas estructurales del sinhogarismo. El enfoque Absolute Zero defiende que el horizonte de la lucha contra el sinhogarismo es la erradicación completa del sinhogarismo en una comunidad, visibilizando la problemática estructural que hay detrás del sinhogarismo. Ambos enfoques son complementarios, uno poniendo el acento en el proceso y el otro en los cambios estructurales y sociales.

4. El marco necesario para los procesos de desinstitucionalización en España

4.1.- Sobre el marco ético y cultural

4.1.1.- Componentes éticos esenciales

Hablar de desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos implica referirnos de manera crítica a la cultura institucional que prioriza las lógicas institucionales sobre las necesidades de las personas; ya que el objetivo central del enfoque basado en derechos humanos es promover, fortalecer y garantizar la autonomía, la libertad de decidir y la vida digna. Así, analizar el sinhogarismo y las situaciones de las personas en condiciones de sinhogarismo desde el enfoque de derechos humanos exige visibilizar los derechos humanos que se lesionan con los procesos de institucionalización. Y condiciona, por lo tanto, a estudiar el sinhogarismo y la institucionalización por sinhogarismo desde los valores de igualdad, libertad, dignidad, autonomía, seguridad, solidaridad en los que impacta, vinculados a las distintas interseccionalidades y desigualdades que les atraviesan y a los derechos que lesionan, como el derecho a la vivienda, pero también el derecho a la vida, al desarrollo de los planes de vida autónomos, a la participación democrática, entre otros.

Desinstitucionalizar las instituciones, para generar instituciones públicas y políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos, coherente con las exigencias y demandas del marco normativo, ético y conceptual de los derechos humanos, para cambiar el enfoque y la cultura a la co-responsabilidad en los cuidados comunitarios y en las estrategias de vida independiente. En este sentido, la *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030* enfatiza en que el cambio de modelo exige la atención *centrada en la persona*.

Por ello, parte de los componentes éticos y culturales imprescindibles para los procesos de desinstitucionalización en España implica reconocer:

. La interrelación entre el derecho a una vivienda adecuada, a la igualdad, la dignidad y la calidad de vida. Cuando se habla de sinhogarismo, el principal derecho instrumental al que se vincula es el *derecho a una vivienda adecuada*, aunque el impacto de los derechos que se ven involucrados en las personas que viven en condiciones de sinhogarismo son diversos y

complejos impactando en todos los derechos humanos. Contiene e involucra a otros derechos individuales, civiles, políticos y también sociales, económicos y culturales.

. *Lo adecuado de una vivienda* debe estar relacionada con la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios -tanto materiales, instalaciones e infraestructura, ser accesible y asequible, tener habitabilidad, ubicación y adecuación cultural, resguardo y protección frente a las condiciones climatológicas exteriores y a las diferentes amenazas externas, y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social, y adecuación cultural.

. *Es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular los que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusiones*, producto de diferentes discriminaciones. Interseccionalidades diversas, algunas que se vinculan a diferencias sociales identitarias o que se presentan con vocación de mayor permanencia en la vida de las personas y otras que se relacionan a diferencias sociales circunstanciales y coyunturales.

. *que la pobreza es el denominador común en la carencia de hogar*, y otras situaciones vinculadas a la pobreza o la exclusión y precariedad económica y desigualdades sociales aumentan los procesos de discriminación, de exclusión y de vulnerabilización, y las posibilidades de las personas de convertirse en personas en condiciones de *sinhogarismo*. En este sentido, las personas *están en condiciones de sinhogarismo*.

. *Es preciso analizar el sinhogarismo y de los procesos de desinstitucionalización por sinhogarismo de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ de manera específica*, comprendiendo y abordando sus situaciones y sus particularidades, con genuina perspectiva de género, incluso asumiendo que el sistema de cuidados, en general, tanto en lo familiar y lo profesional, reproduce desigualdades de género. A la vez, en el caso de las mujeres, las amenazas y violencias son mayores, violencias diversas y complejas, tanto físicas, como sexuales, psicológicas, policiales, de género, tanto en la propia calle como en las instituciones, invisibilizadas y subrepresentadas.

. *La grave situación, y aún más vulnerabilizada e invisibilizada, que es la situación de las personas LGTBIAQ+ que están en situación de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo*.

. *Las dificultades cuando se trabaja con personas migrantes debido a su situación administrativa irregular y a las dificultades de regularización*, o más bien imposibilidades, incluso con los obstáculos al ejercicio de los derechos ante la imposibilidad de realizar empadronamiento, con procesos de regularización extremadamente largos y complicados.

. *Las personas que están en situaciones de sinhogarismo o las que están institucionalizadas por encontrarse en situaciones de sinhogarismo, presentan de manera clara distintas necesidades básicas insatisfechas*; pero no tienen necesidades especiales por estar en situaciones de *sinhogarismo*, sino que tienen necesidades básicas que se encuentran insatisfechas, y pueden presentar, vinculadas, otras necesidades asociadas a éstas o que presentan de manera personal o social, que también se encuentran insatisfechas o no de manera adecuada. El concepto de seguridad ontológica vinculado con la satisfacción de las necesidades básicas y las garantías de calidad de vida.

. Las personas que viven en situaciones de *sinhogarismo* se encuentran más vulnerables: *vulnerabilidad socio-estructural* que se vincula con las consecuencias de determinada organización jurídica, política y social que *hace* vulnerables a ciertos grupos sociales por encontrarse en determinadas circunstancias o por poseer determinados caracteres, provocándoles daño o discriminación en la salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, disfrute de derechos y calidad de vida en general.

. *El sinhogarismo, al igual que la pobreza, se heredan.*

. *La libertad y la igualdad son prerrequisitos de la autonomía*, en el sentido en que las necesidades básicas son prerrequisitos de la autonomía personal, y que ésta presenta dos manifestaciones, la elección de los planes de vida, que incluye la libertad de creación, y la materialización de dichos planes.

. *Una de las principales consecuencias que tiene la institucionalización es la anulación de alternativas*, es decir, la sensación de imposibilidad y de incapacidad va ligada a la supresión de posibilidades alternativas.

. *Enfoque de derechos humanos y cuestionamiento crítico y estructural a la manera de comprender las políticas públicas*, especialmente por la manera de realizar abordajes y políticas públicas desde patrones asistencialistas para resolver cuestiones que, aunque parezcan puntuales de demanda social, implican demandas estructurales. Por lo tanto, si sólo se las aborda desde la emergencia coyuntural no se fortalecen los niveles de autonomía, democratización y participación de las personas y de las comunidades que es esperable de la gestión y desarrollo de las políticas de Estado democráticos modernos.

Finalmente, desde el enfoque de derechos humanos es deseable y posible pensar cómo podríamos organizar *auditorias éticas* de las políticas públicas y de las instituciones que se encarguen del abordaje y gestión del sinhogarismo con adecuados y específicos *indicadores* de evaluación.

Los objetivos que recuerda el Mandato del Relator Especial de Naciones Unidas en 2010 sobre el derecho a una vivienda adecuada y el informe de Según ONU-Habitat de 2010, señalan que las auditorías sobre las políticas públicas en relación a sinhogarismo y los procesos de vida en comunidad y fortalecimiento de la autonomía y las libertades, parten de la valoración de que hay 3 grandes obligaciones de los Estados en relación al sinhogarismo. Unas obligaciones destinadas a garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las vidas de las personas, para el bienestar general y sostenible, para la calidad de vida, y que se pueden agrupar en obligaciones de respetar, proteger y realizar. La primera requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. La segunda exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en lesionar el derecho a una vivienda adecuada con diferentes medidas jurídicas y políticas. Por último, la tercera obliga que se adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada. Los Estados tienen también una relevante responsabilidad ineludible respecto a la *regulación del sector privado*, para limitar las condiciones de mercado especulador, estableciendo claras responsabilidades en relación a la defensa y cumplimiento del marco de los derechos.

Por ello, se estima altamente necesario y adecuado organizar auditorias que monitoricen tanto los procesos de desinstitucionalización, como las modelos institucionales y de políticas resultantes desde el marco definido de derechos humanos adecuado para las situaciones de sinhogarismo y desde el objetivo de fortalecer los nuevos modelos de cuidado comunitarios y la autonomía. Dichas auditorias deberían ser organizadas como procesos participativos realizadas por profesionales con adecuada y específica formación y experiencia en las exigencias de los nuevos procesos de cuidados comunitarios y el enfoque de derechos humanos. Se podría conformar un Grupo, Observatorio o Comisión con competencias territoriales más o menos amplias, y con formación amplia que cuenten con: a) representantes ministeriales y de gobierno, b) profesionales interdisciplinarios que respondan a diferentes entidades públicas y privadas, fundaciones, ONG que trabajen en los nuevos modelos de políticas públicas debidamente formados, c) profesionales y expertos que pertenezcan a instituciones, fundaciones, agrupaciones, ONG y que sean diferentes de las responsables de la gestión de las

políticas de sinhogarismo pero que se vinculen con las problemáticas que les afecten y d) representantes de la sociedad civil, como participantes de la comunidad en la que se desarrollan los proyectos concretos que se evalúen.

Para el funcionamiento de las auditorias, es preciso contar con un sistema amplio de indicadores que den cuenta de las nuevas exigencias en materia de cuidados y de respeto de derechos humanos y que abarquen indicadores para los servicios

Sobre cuáles podrían ser los indicadores adecuados, Naciones Unidas ha sugerido en 2010 un conjunto de *indicadores* para valorar y evaluar las medidas tomadas por un Estado para cumplir sus obligaciones, diferenciando entre *indicadores estructurales* (aceptación de las normas internacionales de derechos humanos), indicadores de *procesos* (las actividades para cumplir las obligaciones que dimanen de las normas) e indicadores de *resultados* (como los resultados de esas actividades desde la perspectiva de la población afectada).

Respecto a las auditorias para la evaluación de los nuevos modelos de cuidados y a los indicadores especialmente vinculados a las situaciones de sinhogarismo, se remite al **Informe Transversal**, al **Informe específico sobre Sinhogarismo** y al **Anexo que corresponde al ámbito 7 del estudio de sinhogarismo**.

4.1.2.- Las restricciones y el enfoque de derechos

La falta de conocimiento documentado y de base de datos centralizada, sumada a la escasa visibilidad dificulta la estimación precisa de las restricciones en situaciones de sinhogarismo. Pero, sabemos que el uso de restricciones puede tener consecuencias peligrosas para los derechos humanos y dar lugar a riesgos de violencias y maltrato, al crear una asimetría en la relación de cuidados. Sin embargo, esto no significa que no debamos considerar la posibilidad de que algunas situaciones justifiquen el uso de restricciones.

Por ello, es crucial distinguir entre restricciones que están justificadas y aquellas que no lo están, y diferenciar posiciones sobre su uso, desde las que justifican la permisión total, a las que creen que son el último recurso y hasta la prohibición completa. El uso de restricciones se puede justificar en ocasiones por razones médicas, disciplinarias u organizacionales, pero puede entrañar riesgos para los derechos humanos al crear asimetrías en la relación de cuidados. También se distinguen restricciones directas e indirectas, siendo estas últimas más sutiles, pero igualmente restrictivas para el desarrollo personal de una persona. En general, las conocidas como restricciones organizativas son necesarias en toda organización donde daban convivir muchas personas, aunque muchas veces la normativa interna, la manera de decidir las, gestionarlas y aplicarlas, a menudo entran en conflicto con la noción de autonomía en los planes de inserción social, generando un debate en torno a la adaptación y las capacidades individuales en lugar de abordar la adecuación del entorno. En general, los albergues y centros de acogida imponen normas y supervisión que limita la interacción y la modificación del entorno por parte de las personas usuarias, con control riguroso de las actividades y rígidos objetivos institucionales. Las restricciones sociales o indirectas prevalecen en los recursos para personas en situaciones de sinhogarismo en España, lo que limita su participación activa en su propia vida.

En el contexto de los recursos de cuidado institucional en España, se observan diversas restricciones sociales o indirectas que afectan a los individuos y que pueden manifestarse de diversas maneras. En primer lugar, se destacan las restricciones de comportamiento y la falta de autonomía personal. Estas incluyen la imposición de normas de conducta en las instituciones, sanciones por mala conducta y normativas rígidas. Estas restricciones a menudo convierten a los recursos en lugares más orientados hacia la reclusión que hacia la inclusión y la autonomía.

También se menciona la exigencia de higiene como requisito de ingreso, lo cual puede ser complicado para aquellos que han vivido en la calle durante mucho tiempo. La falta de participación en la toma de decisiones y el escaso control sobre el entorno son problemas adicionales. Las personas usuarias a menudo tienen limitaciones en cuanto al uso de las instalaciones, como cocinar o lavar. Las sanciones por incumplimiento de las normas de comportamiento pueden resultar en restricciones en el acceso y la salida, lo que afecta especialmente a quienes han experimentado la falta de vivienda durante mucho tiempo. Otro aspecto es la falta de intimidad y la separación de familias en los albergues, lo que limita las relaciones sexuales y afectivas. La segmentación de género también puede ser restrictiva, especialmente para aquellos que se identifican como LGTTBIAQ+.

Por ello, aunque algunas restricciones de acceso y movimiento se pueden justificar por orden y seguridad, deberían evitarse horarios estrictos y permitir regulaciones sobre servicios y actividades con procedimientos de gestión participativos y democráticos, que fomenten el cuidado comunitario, la responsabilidad, las opciones colectivas y los niveles de autonomía y desarrollo de las libertades. Es preciso también que las restricciones comprendan y sean empáticas con la vida y las preferencias de las personas usuarias de las instituciones, para facilitar que utilicen los recursos.

Se proponen alternativas al uso de restricciones en albergues y centros de acogida para personas sin hogar, y se destaca la importancia de un sistema de alojamiento flexible y diverso que se adapte a las diferentes necesidades y preferencias de estas personas, incluyendo viviendas individuales o para grupos pequeños, así como centros residenciales de varios tamaños. El objetivo es crear un entorno que se asemeje a un hogar para evitar la estigmatización y fomentar la normalidad social. Se enfatiza la necesidad de garantizar la intimidad, proporcionando habitaciones individuales siempre que sea posible y espacios comunes adecuados. También se aboga por la especialización de recursos para atender perfiles específicos, como jóvenes y personas con discapacidades. La atención en instituciones debe basarse en principios universalistas y orientarse hacia un servicio transparente y profesional. Se sugieren medidas como facilitar el acceso sin restricciones horarias, permitir el ingreso de mascotas, ofrecer actividades de ocio y arte, y establecer estándares de calidad mínimos. Además, se promueve la implicación de las autoridades de vivienda y la diversificación de la red de servicios para personas sin hogar. En todo sentido, es imprescindible evolucionar hacia modelos que promuevan la autonomía y la vida independiente, con políticas centradas en la atención individualizada y la participación activa de las personas en situaciones de sinhogarismo en la toma de decisiones.

4.2.- Sobre el marco competencial y los roles profesionales

4.2.1.- Marco competencial y nuevos roles profesionales para servicios de base comunitaria y familiar

El *Housing First* se ha mostrado como uno de los modelos más útiles para abordar el sinhogarismo. Este enfoque implica acompañamiento psicosocial para realizar el proceso de reconstrucción de las propias vidas, por lo que la intervención o soporte se realiza a través de la Gestión de Casos Intensiva o de un Equipo Multidisciplinar.

La *Gestión de Situación*, *Gestión de apoyos* o *Case Management* se lleva a cabo a través de uno o dos profesionales psicosociales de referencia capaces de acompañar a la persona a lo largo de su itinerario y ayudarle a dotar de coherencia a la red de servicios que precisa. Este

modelo permite unificar la intervención, evitando solapamientos y gastos innecesarios, y crear un vínculo de confianza con la persona. La *Intervención Comunitaria Multidisciplinar*, a veces llamada Tratamiento Asertivo Comunitario dentro del Housing First, se trata de un equipo heterogéneo compuesto por profesionales sociales, sanitarios y a veces de otros ámbitos como puede ser el laboral, que proporciona directamente los apoyos o interviene en las cuestiones que tienen que permitir a la persona usuaria reconstruir su proyecto de vida.

El incremento de mujeres en situación de sinhogarismo, y la rigidez en la estructura de la mayoría de recursos actuales, hacen imprescindible la formación en *perspectiva de género* de los profesionales del sector. También es preciso una formación adecuada en *salud mental* de los profesionales sociales y/o la incorporación de profesionales sanitarios en los equipos de abordaje del sinhogarismo. Y, por la alta presencia de personas migrantes en el colectivo, el desarrollo de *habilidades interculturales* en los profesionales de este ámbito. Así pues, cabe destacar que la *Coordinación Interdepartamental* se hace imprescindible para abordar el sinhogarismo, debido a la relación entre este fenómeno y la salud, la importancia de la vivienda como inicio de la solución, y los diferentes ámbitos que podrían tener un papel destacado en detectar y frenar una situación de exclusión social como antesala al sinhogarismo (ámbitos judicial, educativo o laboral).

Por consiguiente, *la especialización de profesionales* en sinhogarismo resulta imprescindible, de igual modo que estos cambios en el sistema implican la actualización de las competencias de los actuales profesionales del ámbito del sinhogarismo. Las principales competencias básicas que potenciar están relacionadas con trabajar desde modelos centrados en la persona, capacidad de comunicación y relación, estrategias para la resolución de problemas, manejo de la diversidad, trabajo en comunidad, alta gestión emocional, trabajo en equipo, ser un/a profesional flexible, creativo y con capacidad de adaptación, entre otras.

Para la imprescindible transformación de los modelos actuales se requieren nuevos roles profesionales, como serían la persona técnica de vivienda, la persona referente social, la persona técnica en empleo con apoyo y la persona mediadora comunitaria. De igual modo, cabe destacar que los actuales apoyos y servicios del ámbito del sinhogarismo están externalizados al Tercer Sector. Es preciso que el Estado de respuestas directas a este fenómeno a través de una asistencia general y sistemática, mejorando la recogida de información sobre este colectivo y ampliando la evidencia científica con relación a qué modelos de intervención son los más efectivos y cuáles son los profesionales y las competencias clave para el abordaje del sinhogarismo. Revisando buenas prácticas en países como Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos o Portugal, encontramos servicios basados en *Housing First*, y principalmente gestionados por ONGs, con una ratio de entre 6 y 10 personas atendidas por cada profesional y con abordajes de intervención comunitaria multidisciplinar y/o gestión de casos intensiva, según el país.

4.2.2.- Identificación de itinerarios que describan los procesos de transformación hacia los nuevos roles profesionales

Con el fin de transitar de un modelo centrado en la institución a modelos basados en apoyos personalizados y comunitarios, es preciso seguir una serie de itinerarios a diferentes niveles. El primero es relativo a la formación de los futuros profesionales, haciéndose imprescindibles la actualización de las competencias profesionales y básicas identificadas como relevantes y necesarias en los planes de estudio universitarios, de ciclos formativos y certificados de profesionalidad, de las profesiones del ámbito social y sanitario. De igual modo, sería de utilidad identificar según los planes de estudios correspondientes, cuáles son las

profesiones del ámbito social y sanitario con las competencias más adecuadas para conformar el modelo de apoyos personalizados y comunitarios.

La transformación en el ámbito educativo debe ir de la mano de un cambio en el ámbito laboral. Una propuesta de interés sería crear un Convenio Laboral Estatal sobre los cuidados y el acompañamiento en la vida en comunidad, que equipare dentro de un mismo sistema de clasificación a los distintos profesionales que requiere la cultura en derechos humanos para las personas con discapacidad, las personas mayores, los menores y las personas en situación de sinhogarismo. Aquellas competencias que se han identificado como relevantes en la formación, deben verse reflejadas como habilidades o conocimientos demandados en los requerimientos de ciertos puestos de trabajo.

Una propuesta para facilitar este cambio sería la creación de un sistema de niveles de competencias en práctica avanzada que permita facilitar el crecimiento profesional e identificar los profesionales más adecuados para los roles requeridos en los modelos basados en los apoyos familiares y comunitarios. Por último, no hay que olvidar la importancia del cuidado profesional a través de la creación de programas de promoción de la salud, revisión y posible reducción de las demandas laborales, asesoramiento personalizado, y fomento del autocuidado en profesionales del ámbito del sinhogarismo.

4.3.- El marco jurídico necesario para el desarrollo de procesos de desinstitucionalización en España

Se debería consolidar, a nivel nacional, un enfoque de desinstitucionalización, desarrollando no solo un enfoque basado en derechos humanos, sino reconociendo el cuidado como un derecho humano, garantizando derechos subjetivos a la asistencia personal, cuya protección es indispensable para la autonomía de las personas en situación de dependencia y vulnerabilidad, proporcionando un marco normativo estable e integrador, que incorpore el impacto de género, y que resulte coherente con el resto del ordenamiento jurídico español y con la normativa de la Unión Europea en la puesta en marcha del plan de desinstitucionalización y de cuidados. Otro desafío sería desarrollar una nueva regulación legal, a nivel nacional, del sinhogarismo: recogiendo los principios del Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, que aborde directamente al sinhogarismo en clave de desinstitucionalización.

Igualmente, España podría considerar la creación de una institución pública que reúna las competencias del Defensor de la Vivienda a la manera que se hizo en Canadá, como mecanismo independiente de control y supervisión en el ámbito de la vivienda y los derechos humanos. O inspirarse en el artículo 63 de la Ley Básica de Vivienda en Portugal, donde se establece una participación transversal y colaborativa de actores públicos y privados en la erradicación progresiva del sinhogarismo, promoviendo un enfoque participativo que persigue también el bienestar, la salud y la inserción económica y social de las personas. España debe consolidar un modelo de desinstitucionalización para atender la situación de las personas en situación de dependencia, incluyendo al colectivo sinhogarismo. Junto con eso, se requiere avanzar en la regulación sistemática del sinhogarismo, atribuyendo importancia a la garantía del derecho a la vivienda, aunque entendiéndolo como uno de los elementos necesarios para dar un tratamiento integral al sinhogarismo. El derecho a la vivienda es el marco de referencia para abordar la situación de las personas sin hogar en España, tanto a nivel nacional como

autonómico, aunque una mejor regulación del derecho a la vivienda no significa necesariamente una mejor protección del colectivo sinhogarismo.

Por consiguiente, España debe generar normativa específica y especializada en sinhogarismo desde la cual alimentar políticas públicas acertadas y eficaces que contribuyan a eliminar el sinhogarismo y fomentar las alternativas de vida independiente, de co-responsabilidad comunitaria en el cuidado de todas las personas, el fortalecimiento de la autonomía y desarrollo de los planes de vida y el ejercicio de derechos y libertades.

Por ello, tampoco podemos olvidar ni subestimar las necesarias e imprescindibles reformas legales para generar procesos que permitan genuinamente el fortalecimiento de alternativas de vida independiente y de autonomía sostenible. Especialmente, en la población con mayores problemas sociales y donde aumenta la vulnerabilidad socio-estructural y, por ende, las posibilidades de encontrarse en situaciones de sinhogarismo. Así, si valoramos los factores de riesgo y desencadenantes personales y contextuales que producen el sinhogarismo y que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización, es exigible realizar reformas varias en diferentes normas que afectan de manera directa o indirecta a perpetuar el sinhogarismo y a dificultar los procesos de fortalecimiento de la autonomía y de la vida independiente. Entre ellas, es preciso reformar la legislación sobre extranjería y sobre arrendamientos urbanos. Y hay otras reformas normativas que requieren ampliar las prestaciones y las políticas, mejorarlas y dotarlas de mayores presupuestos para políticas públicas más eficaces y sostenibles, como las referidas a la Renta mínima de inserción, las ayudas económicas destinadas a personas solicitantes de asilo y refugio, ayudas para mujeres víctimas de violencia de género, mujeres (y en general, a personas) víctimas de trata, a personas LGBTIQ+, prestaciones por desempleo, entre otras. Igualmente, establecer políticas de vivienda social, de alquileres de precio regulado, políticas destinadas al medio rural, entre otras.

Sin olvidar, obviamente, que la Estrategia de desinstitucionalización tiene que venir acompañada de un marco normativo y presupuestario adecuado para hacer frente a las exigencias que el mismo implica. Todas estas medidas, de conjunto y abordando las diferentes problemáticas e interseccionalidades que atraviesan a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo y que constituyen el complejo fenómeno del sinhogarismo, pueden contribuir de manera eficaz y sostenible a disminuir y acabar el sinhogarismo y permitir que todas las personas pueden vivir de manera autónoma ejerciendo en libertad e igualdad sus derechos y libertades.