



20  
22

... CANTABRIA

# Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar

...

# Indice

...

|                                                                           |              |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>1. Introducción</b>                                                    | <b>p. 4</b>  |
| 1.1 Diseño de la Estrategia                                               | p. 5         |
| <b>2. Diagnóstico de situación de las Personas sin Hogar en Cantabria</b> | <b>p. 8</b>  |
| 2.1 Nota metodológica                                                     | p. 9         |
| 2.2 Aproximación al sinhogarismo: quiénes y por qué                       | p. 10        |
| 2.3 Tendencias y marco político en el abordaje del sinhogarismo           | p. 15        |
| 2.4 Personas sin hogar en Cantabria: aproximación al fenómeno             | p. 26        |
| 2.5 La respuesta: recursos para la atención a las personas sin hogar      | p. 36        |
| 2.6 Necesidades, prioridades y retos                                      | p. 43        |
| 2.7 Conclusiones                                                          | p. 51        |
| <b>3. Desarrollo de la estrategia</b>                                     | <b>p. 53</b> |
| 3.1 Ámbito territorial y competencias                                     | p. 54        |
| 3.2 Población diana                                                       | p. 55        |
| 3.3 Vigencia de la Estrategia                                             | p. 55        |
| <b>4. Enfoque y principios</b>                                            | <b>p. 56</b> |
| 4.1 Enfoque y valor añadido                                               | p. 57        |
| 4.2 Principios                                                            | p. 58        |
| <b>5. Planificación: ejes y objetivos</b>                                 | <b>p. 59</b> |
| 5.1 Eje 1: Prevención                                                     | p. 62        |
| Iniciativa transformadora del Eje 1. Prevención                           |              |
| 5.2 Eje 2: Atención                                                       | p. 69        |
| 5.3 Eje 3: Vivienda                                                       | p. 76        |
| 5.4 Eje 4: Fortalecimiento y mejora del sistema                           | p. 80        |
| <b>6. Gobernanza de la estrategia</b>                                     | <b>p. 85</b> |
| 6.1 Desarrollo e implementación de la Estrategia                          | p. 86        |
| <b>7. Seguimiento y evaluación</b>                                        | <b>p.88</b>  |



# Introducción

...

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

El sinhogarismo es un fenómeno complejo y multicausal, que está presente en todas las sociedades, con independencia de su grado de desarrollo. Las formas de abordarlo desde los poderes públicos son también variadas y van desde la mera gestión del fenómeno, que intenta aliviar las consecuencias que tiene para las personas verse en una situación de calle, hasta las políticas públicas que se proponen erradicarlo y ofrecen a las personas los recursos necesarios para prevenir o superar dicha situación.

En Cantabria, el gobierno autonómico y las entidades locales, en colaboración con las entidades del Tercer Sector de Acción Social, han ofrecido una amplia variedad de recursos y servicios de atención a las Personas sin Hogar. Sin embargo, hasta el momento no se ha articulado un verdadero sistema de atención a personas sin hogar, pues faltaban espacios de coordinación que permitiesen una estrecha colaboración entre todos los actores, tanto públicos como privados. Para remediarlo y dar impulso al sistema de prevención y atención al sinhogarismo, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria aprueba esta **Estrategia de Inclusión para las Personas sin Hogar** que permitirá coordinar los esfuerzos de las distintas administraciones públicas y entidades del Tercer Sector de Acción Social que trabajan en este ámbito dentro del territorio.

### 1.1 Diseño de la Estrategia

El diseño de esta Estrategia de Inclusión para las Personas sin Hogar de Cantabria se ha realizado mediante una **metodología participativa**. Desde la Dirección General

de Políticas Sociales de la Consejería de Empleo y Políticas Sociales, se impulsó la formación de un **Grupo Motor** para la redacción de esta Estrategia, con la participación de las Entidades sociales que trabajan con personas sin hogar en Cantabria, representantes de los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes de la Comunidad Autónoma, y representantes de otras áreas del gobierno autonómico con competencias relacionadas con la erradicación del sinhogarismo y la atención a las personas sin hogar (DG de Vivienda y Servicio Cántabro de Salud).

El grupo motor tuvo su reunión de lanzamiento el día 6 de mayo de 2021, en la que se presentó la metodología que se iba utilizar en la redacción del diagnóstico y la Estrategia, además de invitar a las personas participantes a que compartieran su visión y la información de que dispusieran.

En una reunión posterior, el 14 de junio, se presentaron los resultados preliminares del diagnóstico. Esta sesión también sirvió para que el grupo motor trabajara en la definición de los problemas, necesidades y retos que se consideraba que debe afrontar Cantabria en materia de sinhogarismo. A partir de estos resultados, se trabajó durante la sesión en dar forma al cuadro de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Finalmente, como resultado de esta sesión, se comenzó a definir las prioridades de la Estrategia.

La siguiente reunión, el 14 de septiembre, se dedicó a validar los resultados del diagnóstico para y a plantear la estructura de esta Estrategia. Para ello, se partió de una estructura básica que, mediante una dinámica participativa, fue dotada de



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

contenido con las aportaciones realizadas por los miembros del Grupo Motor. Se definieron así los aspectos clave de la Estrategia.

Finalmente, en las dos últimas reuniones (5 y 19 de octubre) se trabajaron los contenidos de las iniciativas transformadoras que inspiran cada eje.

Cabe destacar no sólo la colaboración entre departamentos del gobierno autonómico, sino también la participación de las entidades locales que, a través de sus Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) y en colaboración con las entidades sociales, destinan la mayor parte de los recursos a la atención de las personas sin hogar. Todas las instituciones y entidades presentes en el Grupo motor **aportaron información, reflexiones y propuestas** de acuerdo con su conocimiento del sinhogarismo en Cantabria a partir de sus respectivas experiencias de trabajo en este ámbito, contribuyendo así a la formulación tanto del diagnóstico de situación como de la Estrategia misma.

### Grupo Motor

#### GOBIERNO DE CANTABRIA

D.G. Políticas Sociales.  
Servicio Cántabro de Salud Mental (Salud Mental).  
D.G. de Vivienda.

#### ENTIDADES LOCALES

Santander  
Torrelavega  
Camargo  
Piélagos  
Castro Urdiales

#### ENTIDADES SOCIALES

Cocina Económica  
Cruz Roja  
Nueva vida  
Cáritas Diocesana

- Información, reflexiones y propuestas de acuerdo.
- Participación en la consulta.
- Validación de los resultados del diagnóstico.
- Acuerdo sobre la estructura de la Estrategia.
- Definición de los principales elementos de los cuatro ejes y sus iniciativas transformadoras.

Además de utilizar la información aportada por instituciones y entidades, se lanzó una **consulta a los Servicios Sociales de Atención Primaria de Cantabria**, con el propósito de recabar información acerca de su percepción del sinhogarismo, su estimación de la magnitud del fenómeno en sus respectivos municipios, así como los servicios y recursos de que disponen para la atención de personas sin hogar. Las respuestas recibidas, junto a la información aportada por entidades sociales y administraciones, permitió elaborar el cuadro de recursos.

Finalmente, el Grupo motor fue el encargado de validar los resultados del diagnóstico, además de aprobar la estructura propuesta para la Estrategia. En las reuniones del Grupo motor se trabajó también en dotar de contenido dicha estructura, definiendo los principales elementos de las iniciativas transformadoras de los cuatro ejes en que se distribuye la Estrategia.



# Diagnóstico de situación de las Personas sin Hogar en Cantabria

....



La realización de un diagnóstico de la situación de las personas sin hogar en Cantabria es una condición previa para el diseño de esta Estrategia, en la medida en que tiene como propósito dibujar la foto del sinhogarismo en Cantabria e identificar las necesidades, problemas y retos.

En los siguientes apartados, tras una breve nota metodológica, se estudia el contexto de las políticas que inciden en el sinhogarismo, las tendencias actuales en la atención a las personas sin hogar, y los recursos disponibles en la comunidad autónoma en este ámbito, tanto públicos como privados. Por último, se identifican los retos y prioridades a los que ha de hacer frente la Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar.

### 2.1. Nota metodológica

Estudiar el sinhogarismo presenta un buen número de dificultades: en primer lugar, no existe una definición unívoca del mismo. En segundo lugar, dadas las características intrínsecas del fenómeno, resulta complicado cuantificar el número de personas que se ven afectadas. Así, en la manifestación más extrema del sinhogarismo, es decir, las personas que viven en la calle, sólo se puede conocer a ciencia cierta el número de personas que acuden a los servicios sociales. Existen, sin embargo, personas sin hogar que no acuden a centros de atención, ya sea por desconocimiento o desconfianza, o por haberse habituado a la vida en la

calle. A pesar de que existen servicios sociales y programas que asisten y buscan proactivamente a las personas sin hogar que duermen en la calle para ofrecerles sus servicios, es posible que algunas de estas personas queden en todo caso fuera de su rango de acción.

Por otro lado, al carecer de un lugar de residencia fijo, las personas sin hogar no están inscritas en el padrón y, por lo tanto, no constan en estadísticas oficiales de población. Además, las personas extranjeras en situación administrativa irregular suelen encontrarse en tránsito hacia otros lugares. La itinerancia, no obstante, no es exclusiva de las personas extranjeras, ya que también se da entre nacionales que se desplazan entre varias ciudades y regiones de forma continua, tanto para buscar empleos temporales como para acudir a los servicios sociales de las distintas localidades.

Los recuentos nocturnos de personas sin hogar constituyen una vía para aproximar el número de personas en situación de exclusión residencial; generalmente se realizan a nivel municipal. No obstante, la metodología utilizada para estos recuentos no está consensuada<sup>1</sup> surgiendo importantes diferencias. En el caso de Cantabria, el Ayuntamiento de Santander es el único que viene realizando recuentos nocturnos de personas sin hogar a través de su Programa “Ola de frío”.

Por lo tanto, para conocer el alcance del sinhogarismo en Cantabria es necesario

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 está trabajando en el diseño de una Metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España: los recuentos nocturnos de personas sin hogar, que servirá de referencia para la sistematización de la información.

recurrir tanto a estadísticas públicas, para conocer el número de usuarios de servicios de atención primaria, como a fuentes secundarias. Así, son especialmente útiles los estudios realizados por entidades del Tercer Sector y por los servicios sociales que asisten a las personas sin hogar, que pueden ofrecer estimaciones basadas en su experiencia de trabajo con aquellas. Para elaborar este diagnóstico se han utilizado las siguientes fuentes de información:

- Estadísticas públicas:  
*Instituto Nacional de Estadística (INE)*  
*Instituto Cántabro de Estadística (ICANE)*  
*Instituto Cántabro de Servicios Sociales (ICASS)*
- Estudios realizados por entidades del Tercer Sector en Cantabria:  
*Estudio de Nueva Vida*  
*Estudio de Cocina Económica*
- Memorias anuales de centros y entidades que trabajan con personas sin hogar
- Entrevistas a actores clave
- Encuesta dirigida a los servicios sociales de atención primaria en las entidades locales de Cantabria.

Además, se han consultado informes y estudios de organizaciones que trabajan en las áreas de vivienda, atención a personas sin hogar y lucha contra la exclusión social, tanto en el ámbito español como europeo. Por último, en las reuniones del Grupo Motor de la Estrategia se pusieron en común información y valoraciones realizadas por las personas participantes, que incluían representantes de los municipios más poblados de Cantabria (Ayto. de Santander, Ayto. De Torrelavega, Ayto. Camargo, Ayto. Piélagos y Ayto.

Castro Urdiales), entidades sociales que trabajan con personas sin hogar (Cáritas, Cocina Económica, Cruz Roja y Nueva Vida), así como representantes del área de Salud Mental del Servicio Cántabro de Salud, y de las áreas de Políticas Sociales y de Vivienda del Gobierno de Cantabria.

### 2.2. Aproximación al sinhogarismo: quiénes y por qué

El sinhogarismo es un fenómeno complejo, del que no existe una definición unívoca, y que puede tomar diversas formas. Las situaciones en que se puede considerar que nos encontramos ante una persona sin hogar son diversas y no responden únicamente a la situación de “vivir en la calle”. Así, el concepto de exclusión residencial abarca el conjunto de situaciones en que una persona no tiene acceso a una vivienda normalizada en la sociedad. Dentro de este concepto se incluirían tanto las situaciones de carencia absoluta de vivienda (sinhogarismo en sentido estricto) como una gradación de situaciones en que la persona habita una vivienda precaria o inadecuada.

#### Clasificación de perfiles en exclusión residencial: ETHOS

Si bien no existe una definición única del sinhogarismo en el marco europeo o español, la Federación Europea de Asociaciones que Trabajan con las Personas sin Hogar, FEANTSA<sup>2</sup>, propuso un marco de referencia conceptual para estudiar este fenómeno, que dio lugar a la clasificación ETHOS, que utiliza diferentes

<sup>2</sup> Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

situaciones concretas para graduar y clasificar el fenómeno de la exclusión residencial<sup>3</sup>. La Tabla 1 muestra esta clasificación, que incluye trece situaciones tipo, distribuidas en cuatro categorías.

**Tabla 1.** Clasificación europea de sinhogarismo y la exclusión residencial, ETHOS.

| Categorías                    | Situaciones                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. SIN TECHO</b>           | 1. Vivir en un espacio público (sin domicilio).                                                                                                                                                                                  |
|                               | 2. Pernoctar en un albergue y/o encontrarse forzado/a pasar el resto del día en un espacio público.                                                                                                                              |
| <b>B. SIN VIVIENDA</b>        | 3. Alojarse en centros de servicios o refugios (hostales para personas sin techo que permiten diferentes modelos de estancia).                                                                                                   |
|                               | 4. Vivir en refugios para mujeres.                                                                                                                                                                                               |
|                               | 5. Vivir en alojamientos temporales reservados a las personas inmigrantes y a las demandantes de asilo.                                                                                                                          |
|                               | 6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir, etc.                                                                                                                         |
|                               | 7. Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento).                                                                                                                                                               |
| <b>C. VIVIENDA INSEGURA</b>   | 8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amistades de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen las personas en situación de ocupación– etc.). |
|                               | 9. Haber recibido una notificación legal de abandono de la vivienda.                                                                                                                                                             |
|                               | 10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja.                                                                                                                                                   |
| <b>D. VIVIENDA INADECUADA</b> | 11. Vivir en una estructura temporal o chabola.                                                                                                                                                                                  |
|                               | 12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal.                                                                                                                                                             |
|                               | 13. Vivir en una vivienda masificada.                                                                                                                                                                                            |

Fuente: FEANTSA. ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion).

<sup>3</sup> FEANTSA. Tipología europea de sinhogarismo y exclusión residencial.

En el contexto español, el **Instituto Nacional de Estadística (INE)** llevó a cabo en 2012 la última Encuesta sobre las personas sin hogar<sup>4</sup>. En dicha encuesta, se considera que es una persona sin hogar *“aquella que tiene 18 años o más, que en la semana anterior a la de la entrevista fue usuaria de algún centro asistencial o de alojamiento y/o de restauración y durmió por lo menos una vez en alguno de los siguientes alojamientos situados en municipios de más de 20.000 habitantes: albergue, residencia, centro de acogida, centros de acogida a mujeres maltratadas, centros de ayuda al refugiado, centros para demandantes de asilo, piso facilitado por una Administración pública, una ONG u organismo, espacio público (estación de ferrocarril, de autobuses, metro, aparcamiento, jardín público, descampado...), alojamientos de fortuna (hall de un inmueble, cueva, coche...)”*. Se corresponde, a grandes rasgos, con las dos primeras categorías de la clasificación ETHOS, pero sólo en municipios de más de 20.000 habitantes. Debe tenerse en cuenta, además, que dicha encuesta sólo se realiza a las personas usuarias de centros asistenciales, por lo que no captura la realidad de las personas que, viviendo en la calle, se abstienen de acudir a los servicios sociales.

### Factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo

Los **factores de riesgo** que explican que una persona llegue a encontrarse en situación de sinhogarismo son múltiples

y responden a una realidad compleja. Las situaciones que desencadenan esta situación pueden ser muy variadas, íntimamente relacionadas con las circunstancias personales de cada individuo. Es habitual que las causas sean múltiples e interrelacionadas, ya sea de forma simultánea o sucesiva. Se intenta ofrecer en los siguientes párrafos una aproximación a las principales causas y factores de vulnerabilidad de las personas en situación de sinhogarismo o en riesgo de llegar a esta situación.

Estos factores de riesgo se pueden agrupar en cuatro categorías: causas estructurales, institucionales, relacionales y personales.



Las **causas estructurales** comprenden los elementos de la **situación económica** que tienen incidencia sobre la capacidad de las personas para acceder a una vivienda: una elevada tasa de desempleo, ingresos insuficientes, empleo precario, etc. Es de especial relevancia la situación del

<sup>4</sup> La anterior se había realizado en 2005. Los resultados de la encuesta de 2012 se presentan en: <https://www.ine.es/prensa/np761.pdf>.

**mercado inmobiliario**, pues la escasez de vivienda, los altos precios de compra y unos alquileres elevados dificultan el acceso a la vivienda.

Las **causas institucionales** tienen que ver con la respuesta de las administraciones públicas y otras instituciones a este problema. El papel de las **administraciones públicas** en la atención a las situaciones de exclusión habitacional es fundamental, y una **cobertura insuficiente de los servicios sociales** en esta materia puede agravar la situación. Las barreras burocráticas y la posible falta de coordinación entre servicios por carecer de una estrategia única son elementos que restan efectividad a la actuación de los servicios públicos. Cabe señalar que, además del papel que desempeñan los servicios sociales, las políticas que se desarrollen en otras áreas, como vivienda, sanidad, educación, empleo, o inmigración, tienen una incidencia relevante en la capacidad institucional para prevenir el sinhogarismo. En este sentido, otras carencias pueden ser la falta de recursos para **políticas de renta** o para proporcionar **soluciones habitacionales**, o la falta de un programa específico para atender a personas que afrontan un proceso de desinstitucionalización.

También existen **causas relacionales**, que tienen que ver con el **aislamiento y la soledad de la persona**. La falta de una **red de apoyos**, el aislamiento social y la soledad prolongada, o la existencia de conflictos familiares o violencia de género son factores de vulnerabilidad. La red de

relaciones familiares y sociales es un apoyo fundamental para las personas que se ven en una situación económica adversa, especialmente si no pueden obtener ayuda de las instituciones. Esta red de apoyo es especialmente relevante en los casos de personas jóvenes, de modo que cuando éstas abandonan el hogar familiar sin contar con el apoyo de sus familias tienen un alto riesgo de caer en una situación de sinhogarismo. Ejemplo de cómo operan estas causas relacionales es el rechazo que pueden sufrir algunas personas LGTBI, por parte de sus familiares y entorno cercano, si éstos no aceptan su orientación sexual o expresión de género. Dicho rechazo es identificado<sup>5</sup> como la principal causa de sinhogarismo entre las personas LGTBI. A esto se une la discriminación social por razón de su pertenencia al colectivo, que dificulta su acceso a un empleo y a una plena inclusión social.

Por último, las **causas personales** que pueden desembocar en una situación de sinhogarismo serían, entre otras, la **discapacidad**, problemas de **salud física y mental**, **adicciones**, un bajo nivel educativo, encontrarse en **situación irregular** o desconocer el idioma local (en el caso de las personas extranjeras), y la falta de un lugar fijo donde establecerse (itinerancia). Todas estas circunstancias afectan negativamente a la capacidad de la persona de encontrar un empleo que le permita obtener ingresos y acceder a una vivienda normalizada.

Merecen especial atención los **problemas de salud mental**, ya que son a la vez

<sup>5</sup> Giménez Rodríguez, S. et al. "Estudio sociológico de las personas LGTBI sin hogar de la Comunidad de Madrid". Observatorio para el Análisis y Visibilidad de la Exclusión Social. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2019.

causa y consecuencia del sinhogarismo. Así, los problemas de salud mental dificultan la obtención de un empleo y la inserción social, y una vez que esta falta de recursos desemboca en una situación de sinhogarismo, ésta empeora el estado de salud de la persona, de forma que ambos problemas se retroalimentan.

A estas causas se añadirían una serie de **factores desencadenantes**, situaciones estresantes, de crisis, que suponen el detonante para que la persona se vea en situación de sinhogarismo. Posibles ejemplos de estas situaciones pueden ser: la **violencia de género, el fallecimiento o abandono de seres queridos**, el agravamiento de los problemas económicos que la persona pueda tener (paro de larga duración, deudas, etc.), la **pérdida de la vivienda o la institucionalización** (ya sea en prisión u otro tipo de instituciones). Hay que destacar también que, en cualquier caso, estas situaciones estresantes, aunque no provoquen de forma inmediata la situación de sinhogarismo pueden generar efectos negativos duraderos en la vida de la persona.

### Una visión del sinhogarismo desde la perspectiva de género

La perspectiva de género es fundamental a la hora de abordar el sinhogarismo, ya que los **factores de riesgo y su incidencia son distintos entre hombres y mujeres**<sup>6</sup>. Así, existen factores de riesgo específicos que afectan de manera particular a las mujeres. En primer lugar, dentro de

las causas estructurales, la posición generalmente más desfavorable que tienen las mujeres en el mercado laboral (menor remuneración, mayor temporalidad y empleo a tiempo parcial) aumenta su **vulnerabilidad económica**. Desde el punto de vista de las causas personales, se observa que las mujeres que están en situación de calle tienen generalmente problemas de **salud mental** y consumo de sustancias.

La incidencia del sinhogarismo parece ser inferior en las mujeres que en los hombres: **entre el 20% y el 30% de las personas sin hogar son mujeres**. Habitualmente, este dato se refiere a las personas usuarias de centros de atención a personas sin hogar.

Esta diferencia entre géneros se puede explicar, en parte, por la distinta incidencia de las causas relacionales e institucionales:



En primer lugar, las mujeres parecen conservar una **red de apoyos más duradera** que los hombres y tienen mayor facilidad para recurrir a apoyos informales (dormir en casa de familiares o amigos, etc.), lo que hasta cierto punto enmascararía el alcance real de la exclusión residencial entre las mujeres.



En segundo lugar, desde el punto de vista de las causas institucionales, se observa que las mujeres tienen a su alcance **recursos específicos**, ofrecidos por administraciones y entidades del Tercer Sector, que les

<sup>6</sup> Véase Bretherton, J. y Mayock, P. (2021), "Women's Homelessness. European Evidence Review". FEANTSA, Bruselas.

permitirían evitar el sinhogarismo en sentido estricto. Sin embargo, aún en estos casos habría que entender que las mujeres que utilizan dichos recursos están en situación de «sin vivienda», de acuerdo con la clasificación ETHOS.

Por otro lado, cuando los **recursos de emergencia** (albergues, etc.) tienen un diseño generalista, pueden ser percibidos como **espacios masculinizados**, lo que podría desincentivar que las mujeres recurran a ellos. Las mujeres que viven en la calle tienden a ocultar su género, para disminuir el riesgo de sufrir agresiones. Es posible que, por motivos similares, dejen también de acudir a recursos de emergencia cuando éstos no son específicos para mujeres<sup>7</sup>. En Cantabria, en el Centro de Acogida “Princesa Letizia” del Ayto. de Santander, cuenta con espacios específicos y diferenciados para la atención teniendo en cuenta la diferenciación de sexos, para ello organizaron una de sus plantas para el uso únicamente de mujeres.

La **violencia de género** es, además, un factor desencadenante de la situación de sinhogarismo para muchas mujeres. No obstante, también hay que tener en cuenta que el riesgo de una victimización aún mayor en caso de encontrarse en la calle impida hasta cierto punto el abandono del domicilio por parte de mujeres que sufren violencia de género. Los recursos que ofrecen alternativas habitacionales a mujeres víctimas de la violencia de género se demuestran por ello indispensables, tanto para combatir dicha violencia como la

exclusión residencial de quienes la sufren.

Por último, cabe mencionar dos situaciones especialmente problemáticas: por un lado, las **víctimas de trata** sufren no sólo la violencia de dicha situación, sino también la amenaza de quedar en situación de calle si escapan de la misma. Por otro lado, las mujeres que ejercen la **prostitución** en clubes y residen en ellos, si bien difícilmente puede considerarse que estos lugares constituyan un hogar. Es necesario ofrecer no sólo una alternativa habitacional a estas mujeres, sino también programas específicos que promuevan su inclusión y el desarrollo de proyectos de vida alternativos. Por todo ello, resulta esencial que las políticas contra el sinhogarismo y de inclusión social para las personas sin hogar se diseñen teniendo en cuenta la perspectiva de género. Deben ofrecerse recursos específicos para mujeres en general, y para aquellas con un perfil con mayor riesgo de exclusión social, en particular.

### 2.3. Tendencias y marco político en el abordaje del sinhogarismo

Siendo el sinhogarismo un problema social que persiste en todos los países, incluidos los desarrollados, existe una gran variedad de políticas públicas que lo tratan. Éstas van desde la gestión del fenómeno a intentos de erradicarlo, ya sea con una perspectiva asistencial o bien, en los últimos tiempos, con políticas centradas en la vivienda (*“housing first / housing led”*).

<sup>7</sup> Ibid.



### Enfoque de gestión / Erradicación del sinhogarismo

El enfoque más básico consiste en tratar de mejorar la calidad de vida de las personas sin hogar, prestándoles servicios que atiendan sus necesidades básicas y ayudándoles a retomar la inclusión social. Este enfoque trata, por tanto, de **gestionar el sinhogarismo**.

Otro enfoque, más avanzado, consiste en intentar **erradicar** el fenómeno del sinhogarismo. Para lograr este objetivo, resulta esencial utilizar un **enfoque multidisciplinar** que integre la acción de varios servicios públicos (salud, empleo, servicios sociales, vivienda). Se trata de un enfoque de servicios sociales centrados en la persona que no sólo atiende a situaciones de emergencia, sino que intenta intervenir de forma transformadora en la situación del individuo, capacitándolo para emprender un itinerario de inserción. Es necesario para ello una **coordinación** de diferentes servicios que asegure una intervención eficaz. Una herramienta para lograr dicha coordinación es la elaboración de estrategias y documentos programáticos que permitan coordinar el trabajo de distintas áreas de los servicios públicos, distintas administraciones y departamentos. En España, se cuenta con instrumentos como la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020, o la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

### Enfoque centrado en la vivienda

Más allá del **enfoque “de escalera”**, que implica organizar los servicios sociales de forma que ofrezcan a las personas sin hogar un itinerario progresivo hacia la inserción, en el que el acceso a la vivienda se produce al término del proceso, como consecuencia de dicha inserción social, en los últimos años se ha avanzado en un **enfoque centrado en la vivienda**.

Las políticas centradas en la vivienda identifican la provisión y/o mantenimiento de una vivienda estable como el primer paso para prevenir o resolver las situaciones de sinhogarismo.

Estos enfoques consideran la **vivienda como un derecho fundamental** y un requisito previo para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud. Desde esta perspectiva, el factor que subyace a la exclusión residencial es la carencia de una vivienda, y no necesariamente la pobreza o la exclusión social, por lo que proveer de una vivienda a esas personas se considera la base para cualquier otro tipo de intervención. Complementariamente, este enfoque implica que son los servicios de vivienda, y no los servicios sociales, los que deben asumir el protagonismo en relación con la prevención y el abordaje de la exclusión residencial extrema.

De acuerdo con este nuevo enfoque, las políticas se centran en ofrecer a las personas sin hogar el acceso a una solución habitacional desde el principio de la intervención. Se intenta así que la



persona alcance una cierta estabilidad en sus circunstancias vitales, superando la exclusión residencial, y pueda superar sus problemas y reintegrarse en la sociedad.

El **acceso a la vivienda** pasa así de ser una parte, junto a la inserción social, del objetivo final de la intervención, a ser **un componente fundamental del tratamiento**.

Es sabido que la **permanencia en la calle supone en sí misma una importante causa del sinhogarismo**: de un lado, las personas sin hogar pueden llegar a normalizar su situación, adaptándose a ella y renunciando a buscar una alternativa. De otro lado, la situación de calle agrava muchos de los problemas que generan el propio sinhogarismo: daña la salud mental, la autoestima, los problemas de higiene personal dificultan el acceso a un empleo, etc. El objetivo de las políticas centradas en la vivienda es, por lo tanto, resolver esta problemática rompiendo este círculo vicioso. Con este enfoque, los recursos de emergencia (albergues), aunque sigan presentes, pasan a un segundo plano, ya que se favorece el acceso a viviendas normalizadas.

Dentro de las políticas centradas en la vivienda, también es necesario **combinar los servicios de apoyo que se ofrecen a las personas sin hogar**, adaptándolos a sus necesidades, así como adaptar a las circunstancias de cada caso particular las características de las soluciones habitacionales ofrecidas.

El modelo de atención centrado en la vivienda implica un modelo de baja exigencia para la persona: si bien existen apoyos complementarios y programas de acompañamiento, su seguimiento estricto no es un requisito para permanecer en la vivienda. Dada la problemática situación que tienen las personas sin hogar, resultaría contraproducente mostrarse inflexible ante un incumplimiento y retirar el apoyo concedido, lo que agravaría la situación de la persona.

### Los modelos *housing first* y *housing led*

Una aplicación de este tipo de políticas es el llamado modelo *housing first*, que ofrece una vivienda con carácter permanente a personas sin hogar y también presta un apoyo complementario, sobre todo en materia de salud y servicios sociales. Se da prioridad a personas con problemas de adicciones, de salud mental y/o discapacidad, y con una situación en la calle cronificada. Se basa en ocho principios fundamentales<sup>8</sup>:

1. la vivienda como derecho humano,
2. elección y control para las personas participantes,
3. separación de vivienda y tratamiento,
4. orientación a la recuperación,
5. reducción del daño,
6. compromiso activo sin coerción,
7. planificación centrada en la persona,
8. apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario.

<sup>8</sup> FEANTSA (2016). Guía Housing First Europa. Reino Unido.

Este modelo no puede responder a todas las situaciones de sinhogarismo y, por tanto, debe **convivir con otros modelos**. También requiere que otros departamentos, principalmente salud y servicios sociales, participen en el tratamiento de las personas sin hogar para conseguir que el modelo sea exitoso.

En cuanto a los programas *housing led*, estos ofrecen un alojamiento temporal a personas en situación de vulnerabilidad que necesitan un apoyo puntual para recuperar su vida autónoma. Dicho alojamiento temporal puede ser en viviendas compartidas o de uso individual. Además del alojamiento, se ofrecen programas de apoyo para que la persona supere su situación de vulnerabilidad. Estos programas suelen estar dirigidos a colectivos vulnerables específicos, como

- pueden ser las personas jóvenes que salen
- de la tutela de los servicios sociales, o
- quienes no pueden acceder a una vivienda
- por encontrarse en situación de desempleo de larga duración, o las familias que han perdido su vivienda tras un proceso de desahucio, etc.

### Prevención del sinhogarismo

Por último, también ha cobrado protagonismo el **enfoque de prevención**, que trabaja con los grupos más vulnerables y en riesgo de quedarse sin hogar. Así, por ejemplo, se trabaja en prevenir el sinhogarismo en la juventud, las personas con enfermedades mentales o las personas que podrían pasar de una institución

(centros de menores, hospitales, prisiones) a vivir en la calle. También se interviene en situación que aumentan el riesgo de sinhogarismo, como pueden ser los desahucios o los desalojos. Todo esto implica reforzar las políticas de vivienda, interviniendo en el mercado para garantizar la disponibilidad de vivienda asequible.

### 2.3.1 Contexto internacional y europeo

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 25.1), así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11.1), entre otros. Además, las instituciones y organismos internacionales han aprobado planes y estrategias que inciden en el derecho a la vivienda y la inclusión social, ya sea de forma directa o indirecta. Ejemplos de ello son los documentos que se destacan a continuación:

AGENDA PARA  
EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE

PILAR EUROPEO  
DE DERECHOS  
SALUDABLES

PLATAFORMA  
EUROPEA PARA  
COMBATIR EL  
SINHOGARISMO

### Agenda para el Desarrollo Sostenible

La **Agenda para el Desarrollo Sostenible**, “**AGENDA 2030**”, de la ONU fue suscrita en 2015 por todos los países miembros y recoge diecisiete objetivos que persiguen la igualdad entre las personas, la protección del planeta y la búsqueda de una prosperidad económica que no deje a nadie atrás. Se fija el año 2030 como horizonte en el que cumplir dichos objetivos. De entre estos diecisiete objetivos, el número once, “*Ciudades y comunidades sostenibles*”, está directamente vinculado con la vivienda. Este objetivo plantea el reto de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Dentro de las metas que se fijan en de este objetivo, la primera es garantizar el acceso a la vivienda: “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (ODS 11.1)<sup>9</sup>. Otros objetivos estrechamente vinculados con la inclusión social y la erradicación del sinhogarismo son los objetivos 1, “*Fin de la pobreza*”, 3 “*Salud y bienestar*”, 5 “*Igualdad de género*”, 8 “*Trabajo decente y crecimiento económico*” y 10 “*Reducción de las desigualdades*”.

### Plan Europeo de Derechos Sociales

En la Unión Europea, el **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, proclamado en 2017

por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europeas, fija veinte principios y derechos clave que se consideran esenciales para el funcionamiento correcto del mercado de trabajo y los servicios sociales. De estos veinte principios, el número 19, “Vivienda y asistencia para las personas sin hogar” se desglosa en estos tres puntos:

- a. Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad.
- b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso.
- c. Deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

A principios de 2021 la Comisión aprobó un **Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales**, destinado a desarrollar los principios de Pilar Europeo. Este plan de acción se fija, entre otros, el objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en los países miembros de la UE. Para ello, se propone romper los ciclos intergeneracionales de desventajas, garantizando el acceso efectivo a los servicios básicos de los menores en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Prevé además aprobar en 2022 una Recomendación del Consejo sobre renta mínima en 2022, “para apoyar y complementar de forma eficaz las políticas de los Estados miembros”. Este plan atribuye a las autoridades locales y regionales el papel protagonista a la hora de garantizar el acceso a una vivienda

<sup>9</sup> Véase: <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo11.htm>

asequible, por lo que la Comisión adopta el compromiso de poner en marcha “en el segundo trimestre de 2021 una 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”.

### Plataforma Europea para combatir el Sinhogarismo

Este compromiso de la Comisión se materializó en junio de 2021. A finales de dicho mes, se celebró un encuentro de alto nivel en Lisboa, en el que se firmó una Declaración conjunta entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, los 27 gobiernos nacionales y las entidades sociales a nivel europeo. Mediante este documento se crea la **Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo**, con el propósito de trabajar conjuntamente para erradicar el sinhogarismo en la UE en 2030. La Plataforma se compromete a impulsar políticas centradas en la persona, enfocadas en la vivienda y que incorporen un enfoque de atención integral. Para ello, promoverá la comunicación y el aprendizaje mutuo entre legisladores y quienes atienden a personas sin hogar. También impulsará el estudio y difusión de la realidad del sinhogarismo, recabando datos y monitorizando el fenómeno, y supervisando la adecuación y los resultados de las políticas aplicadas. Finalmente, la Plataforma contribuirá a canalizar las capacidades de financiación de la UE hacia políticas que combatan efectivamente el sinhogarismo.

### 2.3.2 Contexto español

Las políticas de atención a personas en situación de sinhogarismo se abordan en España desde diferentes enfoques, la articulación descansa en un conjunto de planes y estrategias de diversa índole, tanto en el plano de la Administración General del Estado como el autonómico.

#### Dimensión estatal

Desde la perspectiva estatal cabe señalar los siguientes documentos que definen el marco de actuación y la orientación también de la financiación:



ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL DE PERSONAS SIN HOGAR 2015-2020



ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 2019-2023



PLANES ESTATALES DE VIVIENDA



PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

### Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2015-2020

**La Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2015-2020**, aprobada en 2015, fue la primera estrategia de este tipo aprobada en España. Su objetivo es reducir la incidencia del sinhogarismo en España. Plantea asistir a las personas

sin hogar para que puedan recuperar sus proyectos de vida y reinserirse en la sociedad, fijando el objetivo de reducir el número de personas sin hogar en España. Los objetivos generales de la Estrategia son aportar soluciones eficaces para que las personas sin hogar superen la exclusión social y pobreza extrema, y establecer líneas de acción preventivas para las personas en riesgo de sinhogarismo.

La estrategia enuncia una serie de principios inspiradores: los derechos de las personas sin hogar, la unidad de acción, la prevención y atención temprana, el enfoque orientado a la vivienda y centrado en las personas, la perspectiva de género, y la mejora del conocimiento y formación. También fija cinco objetivos, que, a su vez, agrupan un total de 13 líneas estratégicas. Dichos objetivos son: mejorar la prevención, sensibilizar a la sociedad, garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar, la restauración de su proyecto de vida y el refuerzo del sistema público de atención a las personas sin hogar.

### Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023

La ENI-PSH 2015-2020 se integraba en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016. La sucesora del PNAIN 2013-2016 es la **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023**. En ésta se incluyen menciones expresas a las personas sin hogar o en riesgo de sinhogarismo, en las medidas relativas a promover la formación y el

empleo, atender las necesidades sanitarias de forma equitativa, y proteger el acceso a la vivienda de todas las personas en situación de vulnerabilidad. En este último caso, se prevé explícitamente “promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las personas sin hogar” (Objetivo 3.4, Vivienda y Territorio).

### Planes Estatales de Vivienda

El vigente **Plan Estatal de Vivienda 2018-2021** se fija una serie de objetivos respecto al mercado de la vivienda en España entre los cuales, para la prevención y lucha contra el sinhogarismo, destacan los siguientes:

- Adaptar el **sistema de ayudas** a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes: de un lado, fomento del alquiler, con especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. Del otro lado, fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con ayudas específicas a la accesibilidad universal.
- Contribuir al **incremento del parque de vivienda en alquiler** o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una **renta o precio de cesión en uso máximo**, durante el plazo mínimo de 25 años.
- Facilitar el acceso a una **vivienda digna y adecuada a jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad**.

En el primer caso, se proponen ayudas al alquiler y a la adquisición de vivienda. Para las personas mayores y personas con discapacidad, se prevé el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.

El plan se estructuraba originalmente en nueve programas, a los que se ha añadido en 2020 un programa de ayudas para corregir los impactos económico y social de la pandemia en el mercado de alquiler (programa 10). Una de las novedades que introduce el PEV 2018-2021 es la inclusión de programas específicos para colectivos vulnerables. Además de los jóvenes (programa 8), se incluye un programa de ayudas a víctimas de violencia de género, personas que han sufrido un desahucio, personas sin hogar y otros grupos vulnerables (programa 3).

- Este programa prevé proporcionar una
- solución habitacional a personas en estas
- situaciones, y contempla conceder ayudas
- para sufragar el precio de dicha solución habitacional. El programa 10, por su parte, incluye ayudas al alquiler para personas afectadas por el impacto económico de la pandemia de COVID-19. Estos dos programas pueden ser una herramienta en la prevención del sinhogarismo. Por otro lado, el programa 9, “Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad” se relaciona con la desinstitutionalización de los cuidados de larga duración.

A mediados de junio de 2021 se publicó el borrador del nuevo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025, que incluye doce programas y continúa a grandes rasgos las líneas de actuación del anterior, con algunas novedades. Entre éstas destacan

las ayudas al alquiler destinadas a inquilinos en situación de vulnerabilidad sobrevenida y las ayudas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda. Hay dos programas destinados a promover el incremento del parque público de viviendas, de un lado, y el parque privado destinado al alquiler asequible, del otro lado. Otros dos programas incentivan la puesta a disposición de viviendas de la SAREB para su alquiler como vivienda asequible o social, así como la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas y ayuntamientos de viviendas con ese mismo fin.

### **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, “España Puede”**

El Plan de Recuperación para Europa aprobado por la Comisión Europea supone un ambicioso plan financiero para transformar la economía europea y encauzar la recuperación económica tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. El Mecanismo de Recuperación pretende financiar, mediante los fondos *Next Generation EU*, inversiones públicas que impulsen la transformación digital y ecológica de la economía europea. Se contempla también en dicha transformación la modernización de los servicios sociales y de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, “España Puede”**, es el documento que planifica la aplicación en España de los fondos *Next Generation EU*. Se definen cuatro ejes de actuación (avanzar hacia una España más



verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria), concretados en diez políticas palanca. De éstas, resultan de interés en materia de vivienda las políticas palanca 1, “Agenda urbana y rural”, y 8, “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”. Así, entre los componentes de la política palanca 1 se encuentra el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana. Por otro lado, los componentes de la política palanca 8 plantean el refuerzo de las políticas de inclusión social y la puesta en marcha de nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

El Plan de recuperación incorpora, dentro del componente 2 (“Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”), un programa de inversión en vivienda social (“Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes”) destinado a aumentar el parque de vivienda pública en alquiler. También prevé una nueva Ley de Vivienda, «que constituye la respuesta por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute y contribuye al principio clave de asequibilidad de la vivienda eficiente incluido en el *Renovation Wave*».

Dicha *Renovation Wave* es una iniciativa de la Comisión Europea, lanzada en 2020, con el objetivo de mejorar la eficiencia energética de los edificios en Europa. Contempla un proyecto piloto (*Affordable Housing Initiative*) para renovar 100 distritos en Europa, rediseñándolos para reducir emisiones y, al mismo tiempo,

ofrecer alojamiento asequible y mejorar la calidad de vida en los hogares. Estos proyectos de renovación se dirigirán preferentemente a comunidades vulnerables y áreas con problemas sociales.

En cuanto a la política palanca 8, “Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo”, destaca su **componente 22: “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”**. Este plan tiene como objetivo principal la modernización y el refuerzo de los de los servicios sociales. Se busca así fortalecer las políticas de cuidados. En materia de atención a la dependencia, se quiere transformar el modelo de cuidados de larga duración, para facilitar la desinstitucionalización de las personas dependientes. Se opta así por un modelo de atención centrada en la persona y por el desarrollo de servicios comunitarios y de la atención domiciliaria. Se destinarán 110 millones de euros a proyectos piloto de desinstitucionalización, además de 15 millones para desplegar la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización. Además, se invertirán 338,8 millones en teleasistencia y otros dispositivos tecnológicos relacionados con los cuidados de larga duración. Por último, 1.442,9 millones se destinarán a la construcción de nuevos equipamientos residenciales y centros de día o su rehabilitación, y otros 110 millones de euros a la rehabilitación de centros dependientes del IMSERSO.



### 2.3.3 Dimensión autonómica

Un escalón más nos lleva al ámbito regional y sus gobiernos, es decir, Comunidades y Ciudades Autónomas en España.

De acuerdo con el artículo 148.1 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de asumir competencias en materia de vivienda y de asistencia social, entre otras. Así pues, en el **ámbito autonómico**, pueden encontrarse tanto leyes como políticas en materias relevantes para la lucha contra el sinhogarismo, tanto en planes y estrategias de inclusión social como de vivienda.

Sin entrar a valorar el marco estratégico más general de protección a perfiles vulnerables que se suele materializar en planes o estrategias de inclusión social, cabe destacar que hasta la fecha no son muchas las comunidades que han optado por desarrollar planes específicos para abordar el sinhogarismo. En concreto, pueden enumerarse las siguientes:

- Plan de inclusión de personas sin hogar de la Comunidad de Madrid 2016 - 2021.
- Estrategia vasca de personas sin hogar 2018 - 2021.
- Plan de Atención a las Personas sin Hogar de Galicia 2019 - 2023.

No obstante, en la medida en que el sinhogarismo está presente en la agenda política y se considera un problema social al que es necesario dar una solución, más comunidades autónomas se plantean el desarrollo de estrategias específicas.

### 2.3.4 Cantabria

En el caso de Cantabria, la protección a las personas sin hogar hasta esta Estrategia se enmarca en el contexto general de las políticas de protección social y de vivienda. Cabe citar, entre las primeras, el Plan de Emergencia Social 2018-2020 y la Estrategia «Horizonte 2030». El actual Plan de Vivienda de Cantabria 2018-2021, por su parte, recoge medidas que pueden contribuir a combatir el sinhogarismo.

#### Plan de Emergencia Social 2018 - 2020

Centrando ahora la atención en **Cantabria**, cabe destacar que el **Plan de Emergencia Social 2018 – 2020** propone 94 actuaciones para luchar contra la exclusión social, entre las que se encuentran las dos siguientes:



“Promover la creación de una red de coordinación y atención integral para las personas en situación de sinhogarismo con la participación de todos los recursos existentes en Cantabria” (actuación 36);



“Inclusión entre los colectivos sociales preferentes en el Plan de vivienda de Cantabria 2018-2021 a las personas menores de 35 años con hijos/as a su cargo, unidades monoparentales con hijos/as a su cargo o aquellas en las que existe alguna víctima acreditada de violencia de género; unidades de acogimiento familiar a personas



menores huérfanas por violencia de género; unidades de convivencia con todas sus personas integrantes en paro que hayan agotado las prestaciones; personas afectadas por procesos de desahucio y personas sin hogar” (actuación 37).

### Estrategia «Horizonte 2030»

En septiembre de 2018 el gobierno de Cantabria aprobó la **Estrategia «Horizonte 2030»**, documento con el que se define una hoja de ruta para el Sistema Público de Servicios Sociales de la región en los próximos años. Esta estrategia se organiza en cuatro líneas estratégicas:

1. El mantenimiento y mejora de la red de servicios actual y el impulso de nuevos servicios y prestaciones
2. La gestión del conocimiento y el fortalecimiento de la cualificación profesional
3. La investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica y social
4. El liderazgo desde lo público y la gobernanza del cambio.

El objetivo de la Estrategia Horizonte 2030 es avanzar *«en el modelo de desarrollo humano sostenible que, en sus dimensiones económica, social y medioambiental, plantea la Agenda 2030 de las Naciones Unidas cuando aspira a lograr “un mundo más justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo”»*. Con este fin, la Estrategia asume la misión de consolidar el sistema público de servicios sociales para favorecer la integración

comunitaria y la autonomía funcional de todas las personas.

Entre otras medidas que contempla la Estrategia, se plantea la elaboración de una **Estrategia de Inclusión para Personas Sin Hogar**, en colaboración con los municipios y las entidades sociales. Esta medida contribuirá a cumplir dos objetivos de la Estrategia «Horizonte 2030». Por un lado, servirá para ofrecer nuevos servicios y prestaciones que den respuesta a las necesidades sociales en clave comunitaria. Por otro lado, permitirá poner en marcha experiencias de coordinación intersectorial y atención integrada con otros sistemas de protección social. Así, se designan como departamentos responsables de la elaboración de dicha Estrategia a la D.G. de Política Social, el ICASS, las consejerías de Vivienda y de Sanidad, al Servicio Cántabro de Empleo y las entidades locales.

### Plan de Vivienda de Cantabria 2018 - 2020

Por otro lado, el **Plan de Vivienda de Cantabria 2018-2021** se articula en diez programas, relativos al fomento del alquiler, las ayudas al acceso a la vivienda, la renovación urbana y la mejora en la eficiencia energética. Varios de estos programas son instrumentales en la prevención de la exclusión residencial, como pueden ser las ayudas al pago del alquiler de vivienda (programa 1), las ayudas a las personas especialmente vulnerables (programa 2), ayudas a la movilización de vivienda vacía para su arrendamiento (programa 3), el fomento del parque de vivienda en alquiler (programa

5) y el fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad (programa 6).

Con la preparación de la nueva **Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar** en Cantabria, el gobierno cántabro se propone añadir una herramienta que dé coherencia, coordine e impulse el trabajo que las distintas Administraciones Públicas y Entidades del Tercer Sector vienen realizando para atender a las personas sin hogar.

### Cantabria (Re)Activa

Por último, cabe mencionar el **Plan Cantabria (Re)Activa**, documento mediante el que se planifica la aplicación en Cantabria de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Consta de doce estrategias, distribuidas en cuatro ejes. De ellos, es de interés para esta Estrategia el Eje 3, “Cohesión Económico-Social y Territorial”, que incluye una Estrategia de Bienestar Social, desglosada en dos proyectos: “1. Mejora de la Eficiencia del Modelo de Bienestar Social” y “2. Adecuación del Parque de Viviendas de Cantabria a Modelos Eficientes y Sostenibles”. En este último proyecto tiene una dotación presupuestaria de 178,7 millones de euros, a ejecutar entre 2021 y 2023, y en él se incluye la Actividad A5, “Acceso a la vivienda. *Housing First*”.

## 2.4 Personas sin hogar en Cantabria: aproximación al fenómeno

### 2.4.1 Dimensionando el sinhogarismo en Cantabria

La encuesta para personas sin hogar del INE cifraba en 22.938 personas el número de personas **usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/ restauración** durante el año 2012 en toda España. La proporción de personas sin hogar respecto al total de la población era de 71,3 por cada 100.000 habitantes.

En Cantabria, dicha cifra ascendía a 263 personas (81,7 por cada 100.000 habitantes<sup>10</sup>) en 2012, un 1,1% del total de personas sin hogar atendidas en centros en 2012 en España. De estas 263 personas atendidas en Cantabria, 216 (82,1%) eran hombres y 47 (17,9%) mujeres.

En 2015, la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar, 2015-2020, estimaba en 33.275 el número de **personas sin hogar en España**, si bien esta estimación se basaba en extrapolaciones de recuentos en distintas ciudades y suposiciones acerca del alcance del sinhogarismo no detectado o tratado por los servicios sociales. En cualquier caso, dicha cifra es coherente con los cálculos de las organizaciones y entidades sociales que trabajan con las personas sin hogar, que estiman una cifra para el conjunto de España de entre 30.000 y 40.000 personas sin hogar<sup>11</sup>. Y a un 12,6% de la población se

<sup>10</sup> Esta ratio tiene en cuenta sólo la población de municipios con más de 20.000 habitantes.

<sup>11</sup> CÁRITAS (2017). Documento “Preguntas y Respuestas”, sobre la campaña “Nadie sin hogar.”

le ha vulnerado el derecho a la vivienda<sup>12</sup>.

En Cantabria, al igual que en otros territorios, **es complejo ofrecer una cuantificación** precisa del sinhogarismo y son varios los estudios que han tratado de hacer una estimación y profundizar sobre el perfil. Las fuentes de información consultadas son las siguientes:

|                  |                                                                    |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Nueva Vida       | Las Personas Sin Hogar en Cantabria. Descripción del Colectivo.    |
|                  | 2021                                                               |
| Cocina Económica | Situación Habitacional de los Usuarios/As del Servicio de Comedor. |
|                  | 2020                                                               |
| Cocina Económica | Trabajo de calle realizado por los voluntarios.                    |
|                  | 2020                                                               |

De acuerdo con las diversas fuentes consultadas, se puede estimar una horquilla de entre 250 y 350 personas sin hogar en Cantabria. Estas cifras se refieren, en todo caso, a personas sin hogar y sin vivienda, es decir, a las tipologías ETHOS 1 a 7.

La Asociación Nueva Vida realizó en 2021 un estudio sobre las personas sin hogar en la comunidad autónoma. Para realizar este estudio se desarrolló un trabajo de campo, en el que se llevaron a cabo 191 entrevistas a personas sin hogar. El contacto con estas personas se produjo en los centros de atención, tanto en Santander como en otras localidades, utilizando los contactos y la relación de

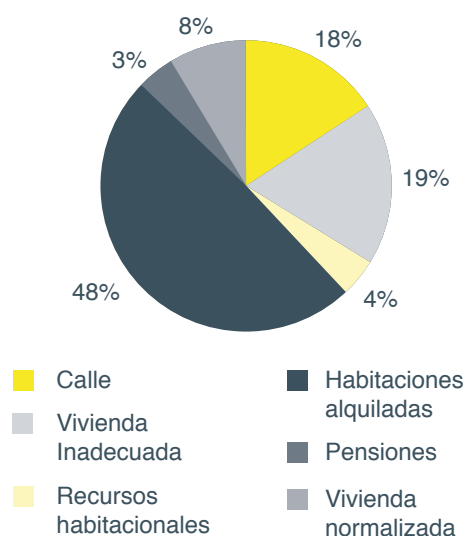
confianza creada durante el confinamiento domiciliario decretado a raíz del estado de alarma por la pandemia de COVID-19. Para cumplir con este confinamiento, se habilitaron en varios municipios recursos de emergencia para que las personas sin hogar pudieran ser confinadas. El contacto con estas personas, que en algunos casos no habrían acudido a centros de atención, permitió que el estudio fuera más representativo. Así, los autores del estudio calculan que, dado una población estimada de entre 250 y 300 personas sin hogar en Cantabria, la muestra de 191 personas es suficientemente representativa. Según los cálculos recogidos en este estudio, en Cantabria habría en 2020 unas 290 personas atendidas en distintos centros, públicos y privados, además de otras 50 personas, aproximadamente, cuyos expedientes no desembocaron en acogimiento.

Por su parte, la Cocina Económica a través del programa “Educadores de calle” en colaboración con el Ayto. de Santander, realizó una encuesta entre 375 personas usuarias de su comedor, en Santander. De estas, 67 (18%) vivían en la calle, 70 (19%) en viviendas inadecuadas (okupas, garajes, lonjas, etc.) y 16 (4%) en recursos habitacionales para personas sin hogar. Del restante 59% de las personas usuarias del comedor de Cocina Económica, 181 (48%) vivían en habitaciones alquiladas (vivienda insegura), 12 (3%) vivían en pensiones y 29 (8%) en vivienda normalizada, ya sea en propiedad o alquiler (Gráfico 1).

<sup>12</sup> Hogar Sí (2021). Presentación del estudio “Evaluación de la metodología Housing First en España”.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

**Gráfico 1.** Situación habitacional de los usuarios/as del comedor de Cocina Económica (%)



Fuente: COCINA ECONÓMICA (2020), "Situación Habitacional de los Usuarios/As del Servicio de Comedor".

Por otro lado, un equipo de personas voluntarias de Cocina Económica realizó un trabajo de calle, contactando con personas sin hogar sábados y domingos por las noches. Se identificaron un total de 71 personas sin hogar que dormían en la calle (por ejemplo, en cajeros, esquinas, soportales, en las urgencias de los hospitales, etc.), de las cuales se pudo localizar a 53. Las 18 personas restantes no pudieron ser entrevistadas por considerarse arriesgado. Por último, cabe señalar que desde los servicios sociales del Ayuntamiento de Santander se reporta que durante la campaña "Ola de frío" se atiende a una media de 15 personas diarias, con picos puntuales de 18 a 20 usuarias.

Por último, cabe señalar que el sinhogarismo es un **fenómeno fundamentalmente urbano**, por lo que en entornos rurales apenas tiene incidencia, más allá de personas que pueden estar

en tránsito hacia los municipios más grandes, donde existen más oportunidades y mayores recursos para la atención a personas sin hogar. Esto explica que, en Cantabria, la mayor parte de las personas sin hogar se encuentren en los municipios más poblados, mientras que en el ámbito rural la exclusión residencial se manifiesta más bien a través de personas que habitan viviendas inseguras o inadecuadas. Así, Santander, Torrelavega, Castro-Urdiales, Camargo y Piélagos serán los municipios donde puede esperarse que se concentre el mayor número de las personas sin hogar.

### 2.4.2 Características de las personas sin hogar

En este apartado se ofrece una síntesis de características sociodemográficas de las personas sin hogar en Cantabria. Las fuentes de información principales serán los estudios de Nueva Vida y Cocina Económica, así como distinta documentación aportada por las entidades y administraciones, en la que se recogen datos sobre las personas atendidas en cada programa o servicio.

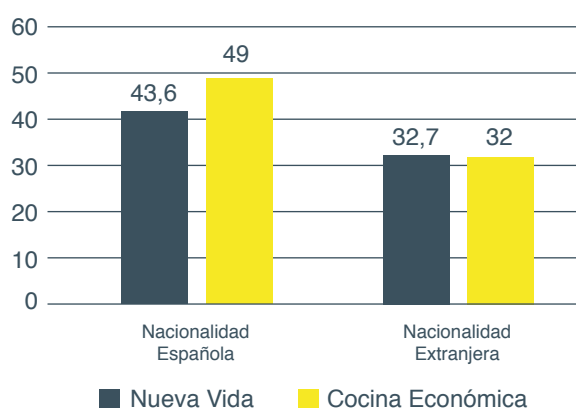
En primer lugar, por sexo, la mayoría de las personas sin hogar atendidas son hombres. El estudio de Nueva Vida cifra en 82,7% el porcentaje de varones, mientras que entre las personas usuarias del comedor de Cocina Económica y que viven en la calle o en vivienda inadecuada, el porcentaje de hombres asciende al 87%. En el trabajo de calle realizado por Cocina Económica se identificaron un total de 71 personas que vivían en la calle, de las que el 83% (59 personas) eran hombres. Los datos recogidos en la memoria del programa

“Ola de frío” 2020/2021, en Santander, muestran que un 7,1% de los servicios realizados se destinaron a mujeres. En los años anteriores, este porcentaje osciló entre el 7% y el 11%, con un máximo puntual del 21,6% en el periodo 2018/2019. Se trata, por lo tanto, de un colectivo muy masculinizado. Sin embargo, como se señaló anteriormente, este resultado puede ser el resultado de circunstancias que esconden el sinhogarismo de las mujeres y que las inhiben a la hora de acudir a los servicios sociales.

La edad media de las personas sin hogar en Cantabria está en torno a los 30 años. Hay, sin embargo, diferencias claras en la edad de las personas según su nacionalidad.

Así, las personas sin hogar que tienen nacionalidad española tienen una media de edad al menos diez años superior a la de las personas extranjeras. Por ejemplo, en el trabajo de calle realizado por los voluntarios de Cocina Económica la media de edad de las 53 personas contactadas es de 45 años, siendo el 79% de estas personas de origen español. El Gráfico 2 recoge un resumen de estos hallazgos:

**Gráfico 2.** Media de edad, por nacionalidad.

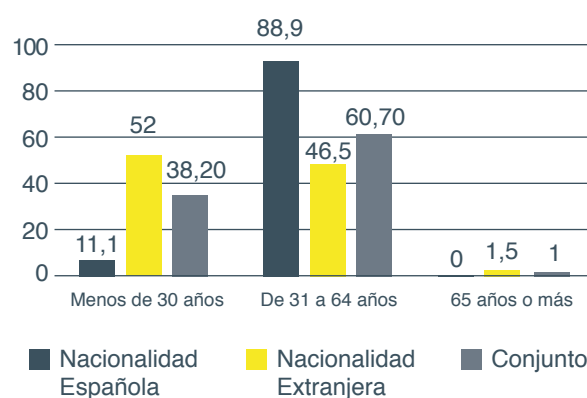


Fuente: NUEVA VIDA (2021), “Las Personas sin Hogar en Cantabria. Descripción del Colectivo”, y COCINA ECONÓMICA (2020), “Situación Habitacional de los Usuarios/as del Servicio de Comedor”. \*La edad media en el estudio de Cocina Económica se refiere sólo a los hombres.

Estas diferencias también se aprecian al agrupar a las personas sin hogar por tramos de edad. En el conjunto de las personas sin hogar, de acuerdo con el estudio de Nueva Vida, un 38,2% tiene menos de 30 años, un 60,7% tiene entre 31 y 64 años, y las personas de 65 años o más representan un 1,1%. Sin embargo, al distinguir por nacionalidad, se ve que entre quienes tienen la nacionalidad extranjera los dos primeros grupos de edad están equilibrados (52% tienen 30 años o menos y un 46,5% entre 31 y 64 años), mientras que quienes tienen la nacionalidad española se concentran entre la población adulta (88,9%) y sólo un 11,1% tienen 30 años o menos (Gráfico 3).

Un resultado similar arroja el estudio de Cocina Económica: de entre los usuarios varones del comedor que manifiestan estar en situación de calle o vivienda inadecuada, un 76,7% de los que tienen nacionalidad extranjera tienen 40 años o menos, mientras que sólo un 15,2% de los españoles está en esa franja de edad.

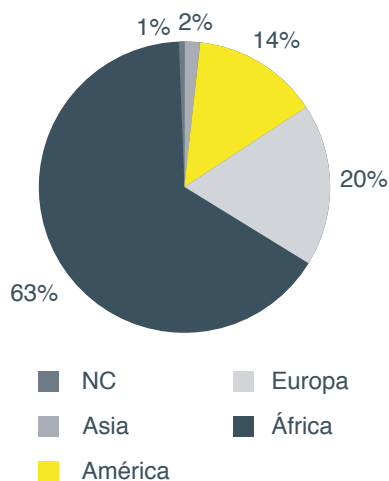
**Gráfico 3.** Grupos de edad (%), por nacionalidad.



Fuente: NUEVA VIDA (2021), “Las Personas sin Hogar en Cantabria. Descripción del Colectivo”.

En cuanto a la **nacionalidad**, el estudio de Nueva Vida encuentra que dos tercios de las personas sin hogar en Cantabria tienen nacionalidad extranjera (66,5%) y un 33% tienen nacionalidad española. Un 0,5% tiene doble nacionalidad (española y otra). La proporción de hombres y mujeres es similar a la que se encuentra entre las personas sin hogar de nacionalidad española. Por continentes, el origen de las personas sin hogar se distribuye de la siguiente manera (Gráfico 4):

**Gráfico 4.** Población de nacionalidad extranjera por continentes (%)



Fuente: NUEVA VIDA (2021), "Las Personas sin Hogar en Cantabria. Descripción del Colectivo".

Con un nivel mayor de concreción, un 47,7% procedía del norte de África, un 17,2% de Europa oriental, un 15,6% del África subsahariana, un 14,1% de América Latina y un 3,1% de Europa occidental. En cuanto al tiempo que llevan residiendo en España, la media es de casi cinco años, algo superior en el caso de las mujeres (6,3 años) que en el de los hombres (4,3 años). Destaca que un 54,7% declara no tener permiso de residencia. Por último, en

lo referente al idioma, un 57,8% declara hablarlo "muy bien", un 37,5% "regular", y sólo un 3,9% admite hablarlo "mal".

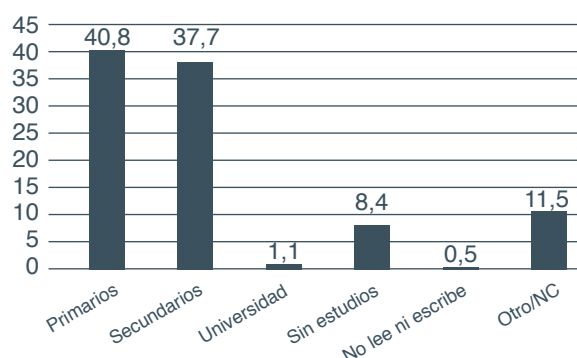
Estos datos contrastan con los hallazgos del trabajo de calle realizado por los voluntarios de Cocina Económica: entre las personas que duermen en la calle, un 79,3% son de origen español, un 6% procede de África (2% del África subsahariana) y un 15% del Este de Europa. En cambio, entre los usuarios del comedor que declaran vivir en la calle o en una vivienda inadecuada la distribución entre quienes tienen nacionalidad española (43%) y extranjera (57%) es más similar a la encontrada en el estudio de Nueva Vida. En cuanto al programa "Ola de frío", los datos recogidos en su memoria relativa al periodo 2020/2021 muestran que un 44,2% de los beneficiarios de sus servicios tenían nacionalidad extranjera o desconocida. En ejercicios anteriores, dicho porcentaje oscilaba entre el 40% y el 50%.

Por nivel de formación reglada completada, la mayoría de las personas sin hogar tienen estudios primarios (40,8%) o secundarios (37,7%). Un 8,4% sabe leer y escribir, pero no tiene estudios, un 1,1% tiene estudios universitarios y un 0,5% no sabe leer ni escribir. Un 5,2% se encuentra en "otra situación" y un 6,3% no contestó a la pregunta (Gráfico 5). En cuanto a la formación no reglada (talleres formativos, cursos de formación ocupacional), un 40,8% declara haber seguido algún tipo de formación. De estos, un 78,2% son hombres, y un 71,8% son de nacionalidad extranjera.



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

Gráfico 5. Nivel de estudios (%).



Fuente: NUEVA VIDA (2021), "Las Personas sin Hogar en Cantabria. Descripción del Colectivo".

En cuanto al empleo, un 64,9% de las personas sin hogar encuestadas por Nueva Vida están en situación de desempleo, mientras que un 18,3% están trabajando y un 7,3% estudian. Un 6,3% tiene algún grado de discapacidad. Las personas jubiladas representan un 1,1%. Sólo una de cada cuatro personas con trabajo tenía contrato, es decir, que tres cuartas partes tenía un empleo irregular y precario. De las personas desempleadas, un tercio llevaba en esta situación menos de un año, y hasta un 55,4% estaban en paro de larga duración. De todas las personas sin hogar en edad de trabajar encuestadas, aproximadamente dos tercios busca trabajo. De estos, la mayoría (51,3%) busca desde hace menos de un año.

Un 67,5% declara no tener ingresos regulares. Entre quienes obtienen ingresos, regulares o no, las fuentes más habituales son la mendicidad callejera (12%), la renta básica o ingreso mínimo vital (10,5%), una pensión (8,4%) y las ayudas, ya sea de ONG (7,9%) o de familiares (6,8%).

Las personas sin hogar en Cantabria son en su mayoría varones, con una edad media algo por encima de los 30 años. Un tercio de las personas sin hogar son españolas. De los dos tercios restantes, la mayoría procede de África (63%), Europa (20%) y América Latina (14%). La edad media de las personas sin hogar extranjeras (33 años) es inferior a la de las españolas (44 años). Dos tercios de las personas sin hogar están en situación de desempleo y, de entre quienes consiguen trabajo, la gran mayoría lo hace de manera irregular o precaria. Casi siete de cada diez personas sin hogar carecen de ingresos regulares, siendo la principal fuente de ingresos la mendicidad, las prestaciones públicas o la ayuda de ONG o familiares.

El perfil tipo de la persona sin hogar sería, a grandes rasgos, el de un varón de unos 30 años, de nacionalidad extranjera, con estudios básicos y que alterna el desempleo con trabajos precarios e irregulares, por lo que depende de la ayuda de terceros y de conseguir alguna prestación para obtener ingresos.

### 2.4.3 Las consecuencias del *sinhogarismo*: necesidades de las personas

Las personas sin hogar están en una situación de vulnerabilidad, que implica grandes riesgos para su seguridad física, su salud tanto física como mental y que



incide de manera muy negativa en su capacidad para relacionarse con el resto de las personas y su entorno.



### Seguridad

En primer lugar, desde el punto de vista de la **seguridad**, un 59,6% de las personas sin hogar en Cantabria han padecido algún tipo de agresión desde se encuentran sin hogar, ya sean insultos y agresiones verbales (75%), robos (35,3%), agresiones físicas (27,6%) o sexuales (0,9%). La gran mayoría de estas agresiones se han producido fuera de los centros. Por otro lado, un 30,4% de las personas sin hogar encuestadas por Nueva Vida (2021), declaraba haber sido detenido en dependencias policiales en alguna ocasión.

### Salud

Los efectos negativos de la exclusión residencial sobre la salud son claros. Todos los estudios sobre las personas sin hogar señalan que el desgaste físico y, sobre todo, mental que supone la vida sin hogar deja una profunda huella en las personas. En el estudio de Nueva Vida (2021), un 65,4% de las personas sin hogar encuestadas manifiestan una valoración subjetiva de su salud como “buena” o “muy buena”. Como referencia, según la Encuesta Nacional de Salud de 2017, un 74% de la población valoraba su estado de salud de forma positiva en dicho año. Hay que tener en cuenta, además, que buena parte de las personas sin hogar son jóvenes, por lo que tienen una percepción de su salud más positiva. El consenso manifestado por las personas que trabajan el sinhogarismo es que, cuanto más tiempo pasa una persona en la calle, mayor es el desgaste, especialmente entre las personas sin hogar de más edad.

En torno a una quinta parte de las personas sin hogar encuestadas por Nueva Vida (2021) manifestaban tener algún tipo de dolencia grave o crónica. Casi nueve de cada diez personas sin hogar con dolencias graves o crónicas necesitan medicación para tratar estas dolencias y, de estas, la gran mayoría (86,7%) tiene acceso a ella. Preocupa, no obstante, que el restante 13,3% no tenga acceso a dichas medicinas. Hay que destacar que la dificultad para realizar el seguimiento de los tratamientos médicos es uno de los grandes obstáculos que se encuentra la atención médica a las personas sin hogar, como destacan la mayoría de los estudios y personas que trabajan en este ámbito.

### Salud mental

Esta dificultad para realizar un seguimiento de los tratamientos médicos es especialmente perjudicial en los casos de **enfermedad mental**, sobre todo cuando ésta se presenta junto a adicciones a sustancias (patología dual). En el estudio de Cocina Económica sobre la situación de las personas usuarias de su comedor, se detectó que, de entre las 18 mujeres en situación de calle o vivienda inadecuada, 4 presentaban problemas de salud mental (22,2%) y 2 patología dual (11,1%). Entre los 119 varones en situación de calle o vivienda inadecuada, 11 tenían problemas de salud mental (9,2%) y 16 presentaban patología dual (13,4%). Como se ha señalado anteriormente, el deterioro de la salud mental es tanto un factor de riesgo como un efecto del sinhogarismo, y supone una dificultad añadida para que las personas sin hogar puedan emprender un itinerario de inclusión y normalizar su vida. Es necesario disponer de recursos preventivos para la detección temprana de estas necesidades. Estos recursos, articulados desde un enfoque de atención comunitaria de la salud mental, contribuirían a evitar la cronificación de algunas situaciones, redundando así en una mayor eficacia de la atención sanitaria.

### Adicciones

Una problemática muy extendida entre las personas sin hogar es la del **consumo de sustancias y las adicciones**. El tabaco, por ejemplo, es consumido por un 67%

de las personas encuestadas por Nueva Vida (2021). Entre la población general del conjunto de España (mayores de 15 años), el porcentaje agregado de quienes lo consumían habitual u ocasionalmente en 2017 era del 24,4%<sup>13</sup>. Un 42,4% de las personas sin hogar consume alcohol, mientras que entre la población general la prevalencia de bebedores habituales se sitúa en torno a un tercio de los mayores de 15 años. Por último, un 17,3% reconoce consumir drogas.

El consumo de drogas y las adicciones son señalados por quienes trabajan con las personas sin hogar como un grave problema que repercute negativamente no sólo en su salud física y mental, sino también en su capacidad para afrontar un proceso de inclusión social. El consumo de drogas es una vía de escape de su situación personal, por lo que resulta necesario que cualquier trabajo con estas personas encaminado a tratar las adicciones ofrezca también alternativas vitales que favorezcan la inclusión.

### Carencias relacionales

En el aspecto relacional, la soledad se percibe como el gran problema de las personas sin hogar, cuyos efectos son devastadores para su salud mental e, incluso, para su capacidad de participar en la sociedad. La falta de vínculos y de una red de apoyo son un factor de riesgo, pero también un efecto del sinhogarismo. Así, es común que las personas sin hogar hayan perdido los

<sup>13</sup> Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2018. "Encuesta Nacional de Salud. España 2017".

vínculos que tenían con otras personas de su familia, conocidos o amigos, o hayan formado otros nuevos con personas en su misma situación. Es también habitual que las personas que afrontan un proceso de desinstitucionalización (menores extutelados o personas que salen de la cárcel) carezcan de vínculos personales cercanos que les puedan ayudar a reintegrarse en la sociedad. Se añade a todo esto, además, que una institucionalización prolongada o la propia experiencia vital de la persona le hayan podido privar de habilidades sociales imprescindibles para una vida normalizada. Por todo ello, las personas sin hogar necesitan en sus itinerarios de inserción del acompañamiento de los servicios sociales, para regenerar la capacidad de crear vínculos positivos y constructivos.

### ● ● ● ● Jóvenes extutelados

En el caso de los menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad, se detecta por parte de las entidades que trabajan con estas personas que existe desprotección a partir del momento en que cumplen los 18 años, ya que no disponen de otras ayudas que les permitan hacer una transición a la vida adulta. Si bien existe el Servicio de Apoyo a Jóvenes en Proceso de Autonomía, que facilita el tránsito a la vida adulta a jóvenes que salen de la tutela de los servicios sociales, los requisitos para acceder a esta prestación y a los servicios que la acompañan excluyen a buena parte de los menores extranjeros no acompañados. Así, el acceso al Servicio de Apoyo a Jóvenes en Proceso de Autonomía requiere que la persona haya estado al menos doce meses bajo la tutela de los

servicios sociales. Cuando los menores extranjeros no acompañados llegan a Cantabria son acogidos con rapidez, pero los trámites para su tutela pueden sufrir demoras, ya que se debe investigar la existencia de posibles vínculos familiares en España, etc. Debido a esta demora, es posible que los menores no acompañados alcancen la mayoría de edad sin haber cumplido el periodo mínimo de tutela que se exige para acceder al servicio de apoyo. Se hace necesario, por lo tanto, o bien adaptar el servicio existente o prever esta circunstancia concreta para dotar de recursos y proveer un servicio de acompañamiento que favorezca la inclusión social de los menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad.

La situación de calle implica un alto riesgo para la seguridad personal: casi un 60% de las personas sin hogar reportan haber sufrido algún tipo de agresión. Los efectos sobre la salud son también muy nocivos, tanto en el estado de salud percibido como en la capacidad de acceder a tratamientos necesarios con el debido seguimiento.

El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias es común entre las personas sin hogar, como forma de evasión de su situación. La soledad y la falta de vínculos cercanos tienen un efecto singularmente nocivo sobre la salud mental de las personas sin hogar. La creación de vínculos resulta esencial para el éxito de los itinerarios de inclusión.

Por otro lado, se detectan situaciones en que el sistema de prestaciones no consigue cubrir las necesidades de algunos grupos vulnerables, como en el caso de los menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad y salen de la tutela de la Comunidad Autónoma.

### 2.4.4 Percepción sobre el sinhogarismo en Cantabria

Con el propósito de conocer la percepción que tienen los servicios sociales de atención primaria de las entidades locales cántabras del fenómeno del sinhogarismo en los municipios de la Comunidad Autónoma, se les dirigió una breve encuesta. Se recibieron diez respuestas de ayuntamientos y mancomunidades, que abarcan un total de 13 municipios cántabros, en los que habita aproximadamente el 47% de la población de Cantabria.

En primer lugar, se incluyeron varias preguntas acerca de su percepción sobre la gravedad del fenómeno. Un **60% de las respuestas calificaba como “algo grave”** la situación del sinhogarismo tanto en Cantabria como en su municipio. Un 20% consideraba que la situación era “grave” en su municipio, y un 40% daba esa misma valoración para el conjunto de Cantabria. Respecto a la situación en cada municipio, el 20% restante calificaba la gravedad del sinhogarismo como “insignificante”. Esto debe entenderse en el contexto de las respuestas recibidas, que proceden en

algunos casos de municipios de menos de 1.000 habitantes.

Un 60% de los servicios sociales de atención primaria que responden a la encuesta consideran que el sinhogarismo presenta una tendencia creciente, mientras que el restante 40% considera que es estable. Respecto a la atención, un 70% considera que se atiende “poco” el sinhogarismo y el 30% cree que la atención es “bastante”. Menos optimista se muestran respecto a si se soluciona el problema: un 90% cree que se soluciona “poco” y sólo un 10% que “bastante”.

En cuanto a las razones por las que se debe erradicar el sinhogarismo, la gran mayoría conecta esta cuestión con los derechos humanos y los derechos reconocidos en la Constitución (derecho a una vivienda digna y adecuada) y en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de Cantabria. También se alude mayoritariamente a la necesidad de cubrir las necesidades básicas de la ciudadanía, mejorar la calidad de vida e incidir positivamente en la salud de las personas, especialmente en la salud mental. En el mismo sentido, pero desde un punto de vista opuesto, se señala que el sinhogarismo genera exclusión y dificulta la recuperación de una vida normalizada, de modo que cronifica la exclusión, por lo que resulta imprescindible erradicarlo. Por todo ello, finalmente, se invocan razones éticas, de dignidad de la persona, para respaldar la importancia de esta cuestión.

La gravedad del sinhogarismo en Cantabria es reconocida por la mayoría de los servicios sociales de atención primaria. La tendencia de este fenómeno es



mayoritariamente calificada como creciente, y la respuesta que se da desde las instituciones se percibe como insuficiente y poco efectiva. En cuanto a los motivos para destinar medios a la erradicación del sinhogarismo, se citan cuestiones de derechos humanos, satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía y, finalmente, razones éticas.

### 2.5 La respuesta: recursos para la atención a las personas sin hogar

#### 2.5.1 Recursos

Si bien desde 2012 no se ha repetido la citada Encuesta sobre las personas sin hogar, desde 2003 el INE viene elaborando con periodicidad bienal la “Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar”, cuyos últimos datos se publicaron en nota de prensa de 29 de septiembre de 2021 (datos referidos al año 2020).

Así, en 2020, había en España 792 centros que ofrecían servicios de alojamiento, un 6.7% más que en 2018 con un número medio diario de plazas ocupadas de 17.772 lo que supuso una ocupación media del 86,2%. De estas plazas ocupadas, un 27,0% lo estuvo por mujeres.

**En Cantabria, el número medio de plazas de alojamiento ofertadas en 2020 fue de 95, con una ocupación**

**media del 76,8% y un 37% de las plazas ocupadas por mujeres.**

**En cuanto a las plazas de comedor existentes en Cantabria, en 2020 fueron 246. Se ofrecieron en números absolutos 235 servicios de desayuno, 235 comidas y 235 cenas.**

Para la elaboración de este diagnóstico, se pidió a administraciones y entidades que proporcionaran un cuadro de los recursos destinados a personas sin hogar que gestionan. La Tabla 2 recoge una agregación de las plazas disponibles, por tipo de recurso y de proveedor (público o entidades sociales). Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estos datos se refieren a la información aportada al cierre de este diagnóstico (agosto de 2021), por lo que no incluyen proyectos que en ese momento se encontraban en preparación.

**Tabla 2.** Plazas disponibles en recursos para personas sin hogar.

|                                    | Públicos | Privados (entidades sociales) | Total | Plazas                  |
|------------------------------------|----------|-------------------------------|-------|-------------------------|
| Comedor social, servicio de comida | 1        | 1                             | 2     | 220                     |
| Albergues, residencias             | 2        | 4                             | 6     | 222                     |
| Pisos de alquiler social           | 223      |                               | 223   | 223 unidades familiares |
| Viviendas housing first            |          | 7                             | 7     | 29 <sup>14</sup>        |
| Pisos de entidades                 |          | 13                            |       |                         |

Fuente: Información provista por los Servicios Sociales y Entidades del Tercer Sector. Entrevistas.

<sup>14</sup> Estas plazas se refieren al número de personas beneficiarias estimadas en las propuestas remitidas por las entidades a la convocatoria de IRPF. Quizás el elevado número de beneficiarios supone que alguno de los proyectos podría ser calificado más como “housing led” que “housing first” en sentido estricto.

Otros recursos de que disponen entidades y ayuntamientos para ofrecer alojamiento puntual a personas que lo necesiten son las pensiones, pero su número de plazas no es fijo.

Especial mención requiere el programa “**Ola de frío**”, del Ayuntamiento de Santander, que suele desarrollarse de octubre a mayo. Ofrece alimento y abrigo a las personas que duermen en la calle en Santander. También les ofrece información acerca del Centro de Acogida Princesa Letizia y los servicios que pueden recibir en él. En junio de 2021 se ha presentado, además, el proyecto “**Educadores de Calle**”, del Ayuntamiento de Santander junto a Cocina Económica. El equipo de este proyecto está formado por un trabajador social y dos educadores sociales que, en coordinación con los técnicos de los servicios sociales de atención primaria, buscarán contactar con las personas sin hogar o en situación de vulnerabilidad que viven en las calles de Santander, para proporcionarles asistencia, orientación y apoyo.

### Atención a perfiles específicos

En cuanto a los recursos disponibles para colectivos concretos, en primer lugar, vemos que se dispone de 33 plazas para **mujeres** en el Centro de Acogida Princesa Letizia de Santander y 2 viviendas conveniadas con Cáritas. Además, la Dirección General de Vivienda destina dos viviendas en alquiler del Parque Público de viviendas del Gobierno de Cantabria a mujeres víctimas de violencia de género. Las entidades sociales también destinan recursos específicos a las mujeres: Cáritas

dispone de 6 plazas de alojamiento (Programa Mujer) y Cocina Económica tiene tres pisos (11 plazas) para mujeres con problemas de salud mental, así como otros dos pisos destinados a mujeres, ya sea solas o con descendientes a cargo, 4 viviendas conveniadas con el Ayto. Santander. Por último, Nueva Vida también trabaja con mujeres víctimas de trata, con 21 plazas.

También hay recursos específicos para **personas inmigrantes**. En primer lugar, Cruz Roja gestiona el Centro de Acogida Integral para Personas Inmigrantes en Torrelavega (18 plazas), y cuenta con dos pisos cedidos por el ayuntamiento de Santander para este fin. El Ayuntamiento de Santander cede también otro piso para acogida a personas inmigrantes, a Movimiento por la Paz. Además, la DG de Vivienda destina un piso en alquiler del Parque Público de viviendas a este colectivo.

En cuanto a las **personas que salen de internamiento en instituciones**, cuentan con un centro de acogida en Torrelavega (Buen Samaritano, 10 plazas). También pueden acudir a Nueva Vida, que cuenta con un centro en Renedo (24 plazas).

Por último, encontramos a las personas con **vivienda insegura**, amenazadas por un desahucio o desalojo. El Gobierno de Cantabria dispone de plazas para 160 unidades familiares en pisos del Parque Público de Viviendas, a través de la DG de Vivienda y de la Oficina de Emergencia Habitacional. El Ayuntamiento de Santander cuenta con módulos familiares en el Centro de Acogida Princesa Letizia, con un total de 42 plazas, para familias que han sufrido





un desahucio. También dispone de siete viviendas municipales. En Torrelavega, otras seis viviendas municipales ofrecen alojamiento a familias desahuciadas de su domicilio. Por último, Cáritas cuenta con siete plazas para personas en vivienda insegura.

### **Enfoque centrado en la vivienda: *housing first* en Cantabria.**

Merece especial atención por su relación con el enfoque centrado en la vivienda la provisión de soluciones habitacionales basadas en la vivienda como es el caso de *housing led* o *housing first*. Desde 2014 se aplican en España iniciativas *housing first*. A finales de 2018 existían 373 viviendas *housing first* en España, que ofrecían alojamiento a 444 personas (96 de ellas, mujeres). Sin embargo, en ese año no existían aún viviendas de este tipo en Cantabria.

Las primeras iniciativas de este modelo de atención en Cantabria se presentan en la convocatoria de subvenciones del ICASS aprobada en 2020. Tanto Nueva Vida como Cocina Económica presentaron proyectos relacionados con este modelo de atención, que se desarrollan a lo largo de 2021. En el primer caso, se trata de un proyecto piloto que se propone ofrecer alojamiento durante nueve meses en dos pisos alquilados por la entidad, a alrededor de 24 personas beneficiarias. El proyecto contempla además otras acciones de acompañamiento, asistencia, sensibilización e información.

El proyecto de Cocina Económica es también un proyecto piloto en el que se

busca aplicar la metodología *housing first*, partiendo de una vivienda de la que disponen y captando además otros cuatro pisos, para trabajar con cinco personas beneficiarias (al menos una de ellas, mujer). Se incluyen también servicios de acompañamiento, orientación, integración y participación social. Aparte de este proyecto, presentado para la convocatoria de subvenciones del IRPF de 2020, la entidad informa de que preparan otro proyecto, en que se ofrece alojamiento a una pareja sin hogar en una casa cural de un entorno rural, con el objetivo de tratar los problemas que tienen de consumo de sustancias. La entidad estudia también incorporar otras casas curales a este proyecto, aunque por el momento prioriza encontrar personal cualificado para ofrecer acompañamiento y asistencia a las personas beneficiarias, servicios que consideran imprescindibles junto al del alojamiento.

Durante 2020, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de proveer de soluciones habitacionales a las personas sin hogar. En efecto, cuando se declara el estado de alarma y se decreta el confinamiento domiciliario de la población, se hace evidente que los recursos disponibles no son suficientes y se deben adoptar soluciones de emergencia. De este modo, el albergue juvenil de Solórzano se convierte en alojamiento para personas sin hogar, gestionado por Nueva Vida. Dicha entidad también gestionó la acogida de personas sin hogar en el Monasterio de El Soto (Iruiz). En Torrelavega, un programa de atención a personas sin hogar gestionado por Cruz Roja contaba con 6 plazas alojativas que se ampliaron hasta 18 a final de año. Del mismo modo el Ayto. de



Santander durante el confinamiento pone en marcha recursos específicos y adapta el Centro municipal de acogida Princesa Letizia para dar cobertura a las personas sin hogar que estaban en el municipio o que fueron llegando tras la declaración del estado de alarma. Implantó requisitos de acceso de baja exigencia, duplicó plazas y estableció normas de prevención y de convivencia necesarias para evitar contagios. Estas soluciones son temporales y responden a una situación concreta de emergencia, pero ponen de manifiesto que es posible encontrar soluciones y que éstas pasan por disponer de una capacidad alojativa suficiente.

### 2.5.2 Servicios y programas

La atención al sinhogarismo desde **Gobierno de Cantabria al no disponer de recursos de atención provistos de manera directa se articula a través de la financiación de programas y servicios de atención a personas sin hogar**. Esta financiación se realiza a:

**SERVICIOS  
SOCIALES  
COMUNITARIOS:  
ALOJAMIENTO  
ALTERNATIVO**

**TERCER  
SECTOR:  
RECURSOS,  
SERVICIOS Y  
PROGRAMAS**

En primer lugar, se financian los **servicios de alojamiento alternativo** para personas en situación de emergencia social, mediante transferencias a los servicios sociales que los ofrecen. Este alojamiento se concibe como una medida urgente y no

permanente, es decir, como una solución temporal y de emergencia ante situaciones de vulnerabilidad, para promover la incorporación social. Este servicio se presta y se gestiona por los servicios sociales de atención primaria de los municipios, a través de centros de atención a personas sin hogar, pisos de emergencia social y otros alojamientos alternativos (pensiones concertadas, viviendas de alquiler...). Dichas actuaciones deben ir acompañadas de intervenciones que potencien la inclusión social de las personas beneficiarias. También es posible ofrecer, en los centros mencionados, servicios complementarios (comedor, higiene, lavandería, etc.).

En la encuesta dirigida a los servicios sociales municipales, destacan las **ayudas de emergencia y los bancos de alimentos** como servicios ofrecidos con más frecuencia por las administraciones locales a personas sin hogar. Casi dos tercios de los municipios ofrecen algún servicio de alojamiento temporal o de emergencia (centro de acogida, albergue, vivienda de emergencia). La gestión de caso (acompañamiento, gestión de prestaciones), así como la atención jurídica y psicológica, son servicios provistos por el 40% de los municipios que respondieron a la encuesta, mientras que un 20% ofrece programas de empleo. Por último, en un 30% de los municipios que responden a la encuesta se ofrecen servicios de ducha, aseo y lavandería.

Si bien los servicios sociales municipales son los encargados de atender a las personas sin hogar, en un 50% de los municipios encuestados estas personas son derivadas a **entidades sociales** que trabajan en el municipio, o bien a otro



municipio que cuente con medios de atención suficiente (40%). Un 30% de los municipios subvenciona a las entidades sociales que trabajan con personas sin hogar.

En segundo lugar, desde el Gobierno de Cantabria se financian programas y actuaciones de las entidades del Tercer Sector, ya sea mediante la convocatoria de subvenciones del IRPF o de la firma de **convenios con las entidades**, a través del Instituto Cántabro de Servicios Sociales. Así, por ejemplo, El ICASS firmó un convenio en 2019 con **Cocina Económica** para poner en marcha un Centro de Día para “la atención de personas adultas en situación de riesgo o exclusión social por enfermedad mental y por su situación socioeconómica, que requieren de un recurso específico por no acomodarse sus características a los recursos de rehabilitación psicosocial existentes”. Dicho convenio fue prorrogado en 2020. También se firmó con Cocina Económica un convenio en 2020, para ejecutar en 2021, para prestar asistencia a colectivos en situación de marginación. Por otro lado, en 2019 el ICASS firmó con Cáritas un convenio para desarrollar un taller ocupacional para personas sin hogar, “en especial, aquellas que sufren enfermedad, que requieren de un recurso específico para la atención de su problemática sociosanitaria desde la situación de calle en la que viven”.

### Programas de acompañamiento en la atención

De acuerdo con la información disponible en los cuadros de recursos y las memorias de actividades de entidades y centros, los programas y servicios que se ofrecen a las personas sin hogar no sólo se centran en ofrecer alternativas habitacionales, sino también en acompañarlos y prestarles apoyo. Así, en el **Centro de Acogida Princesa Letizia** se ofrece un Programa de Corta Estancia, que permite permanecer en el centro hasta cuatro días, pero también un Programa Integral de Intervención Social, con el que se pretende “promover la inserción de las personas atendidas en el centro de acogida, a través de la puesta en marcha de itinerarios de inserción personalizados, e intervenciones con el fin de motivar, apoyar, gestionar y acompañar técnicamente procesos de cambio orientados a la inserción social”<sup>15</sup>. Se ofrecen en el centro también un servicio de orientación laboral y capacitación, y diversos talleres (alfabetización, ocio y actividad física, habilidades sociales, y manualidades, artesanía y cerámica). Poniendo en marcha también un nuevo Servicio de Perreras, para facilitar a las personas sin hogar que acudan al centro y tengan una mascota, poder prestarle la asistencia sanitaria a los animales de compañía a fin de garantizar que presenten las condiciones adecuadas para ser admitidos, prestándoles gratuitamente los tratamientos que precisen.

Por su parte, **Cáritas** desarrolla varios programas con personas sin hogar:

---

<sup>15</sup> Centro de Acogida Princesa Letizia. Memoria de Actividad 2020

Programa para personas con enfermedad crónica (desarrollado en la residencia Hogar Belén, en Santander), Programa de Vivienda, Programa Mujer y Programa de personas sin hogar. Mediante estos programas, además de plazas de alojamiento, se ofrece acompañamiento especializado para personas en situación de vulnerabilidad social. El objetivo de estos servicios es ayudar a las personas sin hogar a resolver sus necesidades y apoyar sus capacidades para que consigan tener una vida normalizada.

Nueva Vida trabaja con personas que salen de internamiento en instituciones penitenciarias, ya sea en tercer grado o tras cumplir su condena, y no tienen hogar. También tiene un programa para trabajar con mujeres víctimas de trata y de explotación sexual. Colaboran con el Centro Princesa Letizia, ofreciendo atención básica a sus residentes. Por último, organizan un taller textil para dar formación sociolaboral a las personas a las que atienden.

En el proyecto antes mencionado de “Atención integral a personas sin hogar”, que desarrolló Cruz Roja en Torrelavega, además de proveer alojamiento y servicios de higiene, lavandería y comedor a personas sin hogar, se ofrecían otros servicios. Estos servicios podían consistir, por un lado, en ayudas económicas o materiales puntuales, como la adquisición de billetes de transporte o medicamentos o la entrega de ropa, sacos de dormir o kits de mascarilla y gel hidroalcohólico. Por otro lado, también se realizaron intervenciones más específicas, como derivaciones a un programa de inserción laboral, intervenciones destinadas a mejorar la salud física y emocional, asistencia para la

búsqueda de un alojamiento alternativo y derivaciones a otros recursos de apoyo.

Por último, Cocina Económica tiene su comedor social en Santander, donde ofrecen tres comidas al día. Durante la pandemia, adaptaron este servicio en formato de pack de comida. Además del comedor y el albergue en Santander, organizan talleres (cartonaje y encuadernación, alpargatas, y textil) cuyo fin es no sólo el de capacitar a las personas para trabajar, sino también generarles ingresos y oportunidades laborales. Por otro lado, el alojamiento que ofrecen está condicionado a la formulación de un plan individualizado de integración, realizado por un educador responsable de la persona acogida.

### 2.5.3 Conclusiones

Las respuestas se concentran en los municipios grandes, en los más pequeños se responde con soluciones de emergencia.

Los recursos y programas disponibles para la atención a personas sin hogar en Cantabria se concentran en los **municipios grandes**. Esto es fruto no sólo de la mayor capacidad económica de estos municipios, sino también de la afluencia de personas sin hogar hacia los centros urbanos más grandes, en donde esperan disponer tanto de mayores recursos como de mejores oportunidades. En los municipios más pequeños la atención a las personas sin hogar se realiza mediante recursos de emergencia, destinados a satisfacer necesidades básicas e inmediatas de las

personas en situación de vulnerabilidad. Para aquellas personas que requieren una atención más prolongada en el tiempo, se recurre a la colaboración de entidades sociales y a derivaciones hacia los centros situados en los grandes municipios.

Así, los recursos disponibles en los municipios pequeños son principalmente **soluciones temporales de emergencia**, mientras que en los municipios grandes se dispone de recursos especializados (centros de acogida, programas de atención a personas sin hogar), junto a otros recursos genéricos destinados a la atención de colectivos y personas en riesgo de exclusión social. En ambos casos, buena parte de la respuesta se articula en torno a entidades del Tercer Sector, mediante convenios de colaboración, subvenciones, etc... con el apoyo de las administraciones públicas.

●  
●  
●  
●

**Enfoque centrado en la vivienda como solución es incipiente.**

Hasta el momento, la aplicación de soluciones centradas en la vivienda (*housing led / housing first*) en Cantabria es aún incipiente, con algunos **proyectos piloto** que, por otra parte, no parecen seguir fielmente la metodología propia de estas intervenciones. De hecho, como se ha señalado al abordar el estudio de los recursos, bajo el paraguas de la denominación *housing first* se incluyen viviendas en las que hay varias plazas, un aspecto divergente con la naturaleza de esta metodología.

En conclusión y hasta la fecha las soluciones habitacionales se han provisto a través de centros de acogida, pensiones o pisos cedidos a las entidades del tercer sector. Sin embargo, en 2021 se han puesto en marcha los dos primeros proyectos que ofrecen este tipo de soluciones en viviendas.

**Los servicios de atención se prestan principalmente por las entidades.**

En cuanto a los servicios de atención a las personas sin hogar, están en su mayoría gestionados por las entidades sociales con el apoyo de las administraciones públicas.

Dichos servicios pueden abarcar desde acompañamiento, información o ayuda con los trámites necesarios para el acceso a prestaciones, hasta servicios de higiene, lavandería o comedor. La capacitación laboral y el apoyo al empleo, si bien existen, no parecen haberse asumido como una prioridad, sino como un elemento más. Existen talleres de capacitación y acompañamiento en la búsqueda de empleo, pero faltan mecanismos de colaboración con el sector privado mediante, por ejemplo, convenios con empresas para la incorporación al empleo de personas sin hogar. En este aspecto, cabe mencionar el papel que podrían desempeñar las empresas de inserción y las cláusulas sociales de reserva de empleo, como mecanismos adecuados para la inserción a través del empleo.

### Predominio de los recursos de emergencia en la prevención.

La **prevención** del sinhogarismo se centra en proporcionar recursos de **emergencia** a las familias en situación de emergencia habitacional, como pueden ser aquellas amenazadas por un desahucio o desalojo. En este sentido, los servicios sociales de las entidades locales pueden intervenir en los procesos de desahucio, evaluando la posible situación de vulnerabilidad de la familia afectada y recomendando la paralización del lanzamiento, si bien para que esto ocurra debe ser la propia familia afectada quien autorice al juzgado a contactar con los servicios sociales. No existen, sin embargo, otros mecanismos para la detección temprana de situaciones de riesgo, que posibilitarían una mayor efectividad en la prevención, ni recursos específicos para paliar estas situaciones de riesgo.

### Falta una política única e integrada de lucha contra el sinhogarismo.

En definitiva, **no puede decirse que exista en este momento en Cantabria una política única y coherente dirigida tanto a la prevención y erradicación del sinhogarismo, como a la inclusión social de las personas sin hogar**. Si bien es cierto que existen recursos y programas, de las reuniones celebradas por el Grupo Motor de la Estrategia se desprende que éstos no están debidamente coordinados y funcionan de forma desarticulada. Además, el sistema depende en buena

medida de la actuación de las entidades del Tercer Sector y de los servicios que éstas puedan y estén dispuestas a ofrecer. Las Administraciones Públicas colaboran con las entidades sociales, ponen a su disposición recursos y les encomiendan la provisión de servicios de atención.

Resulta necesario, por lo tanto, que el Gobierno de Cantabria lidere una transformación de este sistema de atención mediante la coordinación de los distintos elementos que lo forman y la definición de objetivos y prioridades de actuación. Es también esencial que se complete la dotación de un catálogo de recursos suficiente para poner en marcha actuaciones que abarquen un amplio rango de metodologías de intervención.

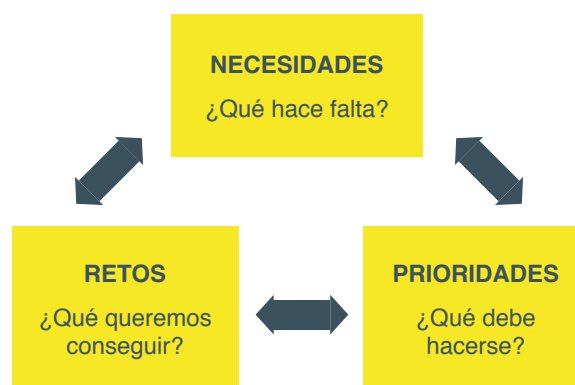
## 2.6 Necesidades, prioridades y retos

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que, si existe voluntad política, es posible destinar recursos a la atención de las personas sin hogar. Sin embargo, hay que destacar que los recursos empleados para este fin durante el confinamiento domiciliario decretado por el Gobierno central entre marzo y junio de 2020, a raíz de la declaración del Estado de Alarma, fueron temporales y de emergencia. Estas infraestructuras que fueron readaptadas para acoger a personas sin hogar no pueden considerarse como nuevos recursos del sistema de atención o prevención del sinhogarismo. Asimismo, hay que tener en cuenta que las soluciones habitacionales, ya sea en centros de acogida, pensiones, o pisos, no cubren sino las necesidades más inmediatas de las personas sin hogar. Aunque **responder**



a la necesidad de alojamiento y la cobertura de necesidades básicas sea crucial, sólo puede ser un primer paso en la atención a las personas sin hogar, que requiere una serie de programas de acompañamiento y apoyo y servicios complementarios para definir itinerarios de inclusión social que logren una verdadera solución al sinhogarismo. Precisamente, las tendencias recientes en materia de política centradas en un enfoque a la vivienda apuestan por la complementariedad entre la solución habitacional y el acompañamiento social. Por ello, resulta necesario diseñar una cartera de servicios, complementaria a las soluciones alojativas, que garantice la atención de las necesidades de las personas sin hogar.

Como se ha expuesto en el anterior apartado, es necesario que el **Gobierno de Cantabria adopte un papel protagonista en la definición de la política de inclusión social de personas sin hogar**. Para ello, es imprescindible en primer lugar conocer las necesidades del sistema. Este conocimiento de la situación actual de los recursos disponibles y de las necesidades detectadas permitirá establecer prioridades para, finalmente, fijar unos objetivos acordes a dichas prioridades. Alcanzar estos objetivos requerirá asumir una serie de retos cuyo cumplimiento debe implicar a todos los actores del sistema. Debe haber, en definitiva, una coherencia entre las necesidades detectadas, las prioridades que se establezcan y los retos que se decida asumir.



### 2.6.1 Necesidades

Las necesidades del sistema de atención a las personas sin hogar en Cantabria que se han detectado al realizar el presente diagnóstico pueden sistematizarse en cuatro áreas:

1. **Prevención**, entendida como la acción de Administraciones Públicas y entidades sociales destinada a impedir que se produzcan situaciones de sinhogarismo.
2. **Atención**, que se refiere a las actuaciones destinadas no sólo a paliar los efectos del sinhogarismo en las personas que lo sufren, sino también a propiciar que estas personas sin hogar emprendan un itinerario de inclusión.
3. **Soluciones**, es decir, qué recursos precisa el sistema de protección de las personas sin hogar para poder ofrecer soluciones efectivas a su situación.
4. **Elementos transversales**, que afectan al conjunto del sistema.



### PREVENCIÓN

- **Identificar perfiles en riesgo.**
- **Detectar de forma precoz.**
- **Articular respuestas adecuadas y rápidas.**
- **Realizar un seguimiento de casos.**
- **Introducir un enfoque comunitario en el ámbito sanitario.**

En primer lugar, en el área de **prevención** se necesita trabajar en la detección precoz de las situaciones de vulnerabilidad y en la identificación de perfiles en riesgo. Esto permitirá una actuación más efectiva de los servicios sociales para evitar que las personas en situación de vulnerabilidad lleguen a la situación de **sinhogarismo**. Se trataría de intervenir en aquellas situaciones de riesgo de exclusión social que pueden desembocar en la pérdida de la vivienda o alojamiento (por ejemplo, en el caso de personas institucionalizadas o que pierden el derecho a disfrutar un recurso). Hasta el momento, la actuación más destacada en este ámbito es la atención a familias amenazadas por procesos de desahucio, para las que se dispone de mecanismos que permiten paralizar desahucios u ofrecerles soluciones de alojamiento de emergencia.

Es necesario, pues, ampliar las actuaciones de prevención, especialmente las dirigidas a **colectivos vulnerables, que requieren la actuación coordinada de distintos actores del sistema, conectados y coordinados en una red multidisciplinar**. En dicha red participarían los organismos (servicios sociales de atención primaria,

centros de salud, ONG, servicios de empleo y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado) que puedan tener conocimiento de las situaciones de riesgo de exclusión social que suponen factores de riesgo de **sinhogarismo**. En este sentido, es también importante introducir un **enfoque comunitario** en el ámbito sanitario, sobre todo en el área de salud mental, que permita desarrollar el espacio **sociosanitario**, es decir, la coordinación entre la atención médica y social de las personas vulnerables. En todos los ámbitos en que se trabaje la prevención, las actuaciones deben ser adecuadas y rápidas. Además, deben implicar un **seguimiento** de las personas en riesgo, para garantizar la efectividad continuada de la intervención.

Cabe mencionar también la importancia de detectar posibles “limbos de prestaciones”, es decir, situaciones de riesgo de exclusión social que quedan **fuera de la cobertura del sistema de protección**, ya sea porque la persona no reúne todos los requisitos para acceder a las prestaciones o porque el sistema no contemple alguna situación concreta. En la medida en que esta desprotección puede provocar que las personas lleguen a una situación de **sinhogarismo**, es necesario articular mecanismos que refuercen la protección social que ofrece el sistema. Cabe mencionar, en este caso, a las personas que afrontan un proceso de **desinstitucionalización**, ya sea porque salen de un centro penitenciario o porque dejan de estar tutelados por el Estado (tal es el caso de menores extranjeros no acompañados que cumplen la mayoría de edad).





### ATENCIÓN

- **Atender desde una perspectiva integral a las personas en base a itinerarios donde los recursos se coordinan en un proceso único.**
- **El enfoque centrado en la persona como paradigma de la intervención.**
- **La intervención orientada a la autonomía y vida independiente.**
- **Determinar como pilar del proceso de inclusión el empleo.**
- **Disponer de una cartera con diversidad de respuestas adaptadas a las necesidades.**
- **Coordinación de los recursos y de las políticas (vivienda, empleo, etc.).**
- **La atención a la salud mental como un elemento básico.**

En segundo lugar, en el área de **atención**, es necesario que ésta tenga un **enfoque integral**, en base a **itinerarios de inclusión**, con una atención personalizada (atención centrada en la persona) y dirigida a las necesidades de cada caso concreto (atención adaptada y flexible). El objetivo de las intervenciones debe ser que las personas atendidas alcancen una vida independiente y con **plena autonomía**. Por ello, el empleo debe ser uno de los pilares de las políticas de inclusión social para las personas sin hogar, ya que el acceso a un empleo es, junto a la vivienda, uno de los pilares de la integración social.

También debe incorporarse un enfoque comunitario en materia de **salud mental**. Ésta, como se ha visto, es un factor de riesgo del sinhogarismo, al tiempo que se

ve afectada por el mantenimiento de esta situación.

Los recursos destinados a la atención de las personas sin hogar deben **coordinarse en un protocolo de intervención único**, pero también flexible, que permita que los distintos actores del sistema intervengan en la atención a las personas sin hogar. Esta coordinación es también esencial entre distintas áreas de la administración autonómica: deben coordinarse las políticas de empleo, salud, inclusión social y vivienda. Así, los recursos disponibles deben ser de diversa tipología, que permitan dar respuestas adaptadas a las distintas necesidades que presente cada caso.

### SOLUCIONES

- **Necesidad de incrementar los recursos.**
- **Mejorar la dotación de recursos de diversa tipología y bajo la perspectiva de la diversificación.**
- **Aumento del parque público de vivienda.**

En cuanto a las **soluciones** que debe aportar el sistema de atención a las personas sin hogar, es necesario contar con un **catálogo de recursos diversificado** que responda a las necesidades diversas que presentan las personas sin hogar. Se debe disponer de una red estable de recursos que permita ofrecer una atención integral a las personas sin hogar. Así, resultan esenciales no sólo las soluciones habitacionales, sino también los centros de día, los recursos de formación y

capacitación de las personas sin hogar, etc.

En línea con las tendencias favorables a un **enfoque centrado en la vivienda**, que favorezca el acceso a viviendas normalizadas y facilite una vida autónoma e integrada en la sociedad de las personas atendidas, resulta necesario aumentar el **parque público de vivienda**. Esta apuesta por la vivienda pública no impide que también se mantengan y amplíen otro tipo de recursos, ya que se debe apostar por un catálogo de recursos diversificado y que permita ofrecer soluciones adaptadas a todo tipo de situaciones.

### ELEMENTOS TRANSVERSALES

- **Coordinación intra administrativa-interadministrativa.**
- **Refuerzo de la colaboración público-privada.**
- **Creación de herramientas comunes (protocolos).**
- **Perspectiva de género.**
- **Formación a determinados perfiles.**
- **Sensibilización.**
- **Estudio e investigación.**

Por último, encontramos una serie de **elementos transversales** que deben tenerse en cuenta para el conjunto del sistema y que deberán incorporarse a la nueva Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar. La primera de estas cuestiones es la **coordinación, tanto entre Administraciones Públicas como entre éstas y las entidades sociales**. Es necesario crear una serie de herramientas comunes y **protocolos** de actuación

homogéneos, que permitan que la respuesta que se dé por parte de cualquiera de los actores del sistema sea adecuada. Es importante desarrollar un lenguaje único que permita aclarar conceptos y unificar criterios de actuación, además de favorecer la comunicación y el entendimiento entre los distintos actores. En la misma línea de coordinación y cooperación, es necesario reforzar los mecanismos de **colaboración público-privada**, teniendo en cuenta que la política de inclusión de las personas sin hogar además es articulada de manera principal a través de las entidades del tercer sector.

Es esencial incorporar la **perspectiva de género** en el diseño de las políticas públicas. Como se ha señalado, existen factores de riesgo específicos de las mujeres. Además, es posible que se subestime el alcance de este problema en el caso de las mujeres (sinhogarismo oculto). Por estos motivos, las políticas deben diseñarse teniendo en cuenta las necesidades concretas de las mujeres, tanto para la prevención como para la atención y la dotación de recursos específicos. Por otro lado, el colectivo LGTBI, que también se ve afectado por factores de riesgo específicos, debe ser igualmente tenido en cuenta en el diseño de políticas de prevención y atención al sinhogarismo.

La siguiente cuestión, relacionada con las anteriores, es la **formación de los profesionales**. Por un lado, la formación específica en sinhogarismo de los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria permitirá que éstos proporcionen una atención más efectiva y adecuada. Por otro lado, será necesario



también formar a los profesionales de otras áreas para que puedan reconocer los factores de riesgo de sinhogarismo (prevención) y trasladen esa información al sistema.

En una dimensión más amplia, también es conveniente hacer una labor de **sensibilización**, dirigida tanto a los profesionales de las distintas áreas como a la sociedad en su conjunto, para aumentar la concienciación social sobre esta problemática y combatir la estigmatización de las personas sin hogar.

Por último, resaltar la relevancia del **estudio y la investigación** relativas al sinhogarismo. Hay que detectar las nuevas necesidades que surjan, las tendencias y dinámicas del colectivo de personas sin hogar. También deben estudiarse experiencias en otros ámbitos, con el fin de incorporar en Cantabria lo que funciona en otros lugares. La generación de conocimiento sobre las personas sin hogar y su situación es una herramienta tanto para diseñar políticas efectivas, como para sensibilizar a la población en general.

### 2.6.2 Cuadro DAFO

El análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO), referido a las políticas de inclusión de las personas sin hogar en Cantabria, permite detectar los ámbitos en que se debe incidir para establecer las prioridades de la nueva Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria. La Tabla 3 (página 42) recoge dicho cuadro.

En primer lugar, en cuanto a los **factores**

**internos**, las principales debilidades que se detectan están relacionadas con la insuficiencia de los recursos disponibles. Se echa en falta además una mayor coordinación de los servicios existentes. Las distintas políticas que inciden en la atención de las personas en riesgo de exclusión residencial deben articularse para que la acción de los distintos servicios sea eficaz. La complejidad administrativa y la burocracia asociada a la gestión de las ayudas, unida a la falta de mecanismos de financiación adecuada, debilitan la respuesta del sistema a las necesidades de las personas sin hogar. Además, la concentración tanto de recursos como de personas sin hogar en dos municipios (Santander y Torrelavega) genera unas dinámicas que pueden ocasionar tensiones entre necesidades y capacidad de atención, tanto en los municipios pequeños como en los grandes.

Por su parte, las **fortalezas** que se describen tienen que ver sobre todo con la existencia de recursos y de una red de servicios sociales de atención primaria extendida en todo el territorio de Cantabria. Se entiende que, si bien en algunos aspectos no se consideran suficientes los recursos que existen en la actualidad, estos suponen un buen punto de partida sobre el que avanzar y perfeccionar el sistema. En este sentido, se consideran una fortaleza el interés y la predisposición de las Administraciones Públicas para abordar este problema, no sólo mediante la redacción de una nueva Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar, sino también de un nuevo Plan de Salud Mental. El hecho de que el Gobierno de Cantabria haya planteado la elaboración de la Estrategia mediante un proceso

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

participado, recabando la participación de todos los actores implicados en la atención a las personas sin hogar, tanto de las Administraciones Públicas como del Tercer Sector, representa sin duda una de las mayores fortalezas.

**Tabla 3.** Cuadro DAFO



En segundo lugar, cabe analizar los **factores externos**. Las amenazas que se ciernen sobre la situación de las personas sin hogar en Cantabria se relacionan, de un lado, con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y sus efectos a largo plazo, tanto económicos como sobre la salud física y mental de las personas. Las dificultades de acceso al mercado laboral y las rigideces del mercado inmobiliario, incluida la escasez de vivienda, incrementan significativamente el riesgo de exclusión social (y, dentro de ésta, de la exclusión residencial en particular), de buena parte de la población. Se acentúan así las desigualdades sociales, lo que desencadena procesos de retroalimentación entre distintos factores de riesgo de exclusión social.

- En cuanto a las **oportunidades** que se presentan en la situación actual, destaca en primer lugar la respuesta a la crisis del COVID-19 por parte de las instituciones de la UE, con la aprobación de los fondos *Next Generation EU*. Estos fondos permitirán implementar inversiones que amplíen los recursos disponibles para las políticas de inclusión social. Además, la pandemia ha supuesto que el sinhogarismo haya ganado presencia en la discusión pública. Se ha ampliado el tratamiento de esta problemática en los medios de comunicación y existe una mayor sensibilización social al respecto.

### 2.6.3 Prioridades y retos para la nueva Estrategia

Como conclusión de este apartado, se propone una primera aproximación a las prioridades y retos que debe asumir la nueva Estrategia de Inclusión para las

Personas Sin Hogar en Cantabria. Estas prioridades y retos se derivan de las necesidades detectadas y del análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO).

Un primer reto debe ser definir **la población diana de la estrategia** de forma precisa. Siendo las personas sin hogar un colectivo heterogéneo y de compleja caracterización, la Estrategia debe plantear criterios que sean a la vez claros y suficientemente flexibles como para no dejar fuera de su ámbito de aplicación a colectivos que pudieran verse afectados por algún grado de exclusión residencial. En este aspecto, resulta crucial hacer referencia a los tipos ETHOS y a las categorías que se pretenda incorporar. Si bien las categorías ETHOS A (“Sin techo”) y B (“Sin vivienda”) serán las beneficiarias típicas de las líneas estratégicas de atención e inclusión social que se puedan definir, las medidas de prevención pueden ampliar el alcance poblacional y dirigirse a las categorías C (“Vivienda insegura”) y D (“Vivienda inadecuada”) o a otros perfiles en riesgo de exclusión residencial.

Para definir qué personas y colectivos se encuentran en riesgo de exclusión residencial, resulta necesario identificar con precisión las circunstancias que constituyen un factor de riesgo. De esta necesidad se deduce el reto de establecer un **sistema de indicadores** que permita la **detección temprana de situaciones de riesgo**. Asimismo, debe ser una prioridad definir **protocolos de evaluación** por parte de los diversos actores del sistema (servicios sociales, sanidad, entidades sociales, etc.) y sistemas de comunicación y coordinación entre los servicios.

Una vez definidos y detectados estos perfiles de riesgo, la prioridad debe ser definir los protocolos de actuación, programas y servicios que constituirán la **respuesta** que se ofrezca desde el sistema para la inclusión social de las personas sin hogar. Esta respuesta puede incluir acciones desde diversos ámbitos como vivienda, empleo o sanidad, definiendo así un sistema de **atención integral** a las personas sin hogar o en riesgo de sinhogarismo. Esto implica no sólo definir un **catálogo de recursos**, sino establecer una gradación de las intervenciones, de forma que la intensidad con que se intervenga en cada caso dependa de las necesidades del caso concreto. Las actuaciones deben plantearse siempre desde el respeto a la persona y con el objetivo de que recupere su **autonomía**. La cobertura de sus necesidades básicas y de vivienda debe plantearse con una vocación de estabilidad a medio/largo plazo, que permita la transición hacia una situación normalizada.

En cuanto a las prioridades relativas a los recursos que deben ser destinados, en primer lugar, se puede citar la necesidad de definir un **catálogo de recursos** necesarios que, una vez contrastado con los actuales, permita establecer prioridades en cuanto a la dotación de nuevos recursos para los distintos modelos de intervención: viviendas, centros de acogida, centros de baja exigencia, centros de día, etc. Otra prioridad debe ser definir programas de intervención tanto en los servicios sociales de atención primaria como en los centros de salud, especialmente en la atención a personas con problemas de salud mental. Finalmente, en **materias transversales**, son prioritarias la **coordinación**, tanto entre

Administraciones Públicas, como entre éstas y las entidades sociales, y entre las distintas áreas de intervención. Se debe priorizar crear una **cultura de intervención común** y coherente, con un lenguaje único que facilite la comunicación entre los distintos actores. Esta conjunción de distintos actores debe potenciar el trabajo común, pero también la especialización en aquellas áreas de intervención en las que cada uno pueda aportar especial valor añadido.

Tanto para crear esta cultura de intervención común, como para dar a conocer la problemática del sinhogarismo, debe establecerse como prioritaria la **formación y sensibilización** de quienes trabajan en la atención a personas sin hogar (tantas profesionales del sector público como del tercer sector). Son fundamentales también las campañas de **sensibilización social** sobre sinhogarismo dirigidas a la población general.

### 2.7 Conclusiones

El sinhogarismo es un fenómeno complejo y multifacético. Por ello, las soluciones que se ofrezcan desde las Administraciones Públicas deben ser diversas y pluridimensionales, adaptadas a la realidad de cada caso.

Es necesario, de un lado, trabajar en la **prevención** del sinhogarismo, para lo que es necesario desarrollar protocolos de detección temprana, asistencia y seguimiento de las personas en riesgo de sufrir exclusión residencial. La implicación de todas las áreas y niveles de la Administración que pueden entrar



en contacto con personas en situación de riesgo es fundamental, como lo es la coordinación entre departamentos de la Administración y entre éstos y las entidades sociales. Es también imprescindible fortalecer la formación de quienes trabajan con personas en riesgo de exclusión residencial, tanto sobre los protocolos de atención que se definan como sobre las mejores prácticas en la atención a personas sin hogar.

participativo que cuenta con la implicación de todos los actores del sistema, de una Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar.

Por otro lado, es también necesario dotar al sistema de recursos para una **atención integral** a las personas sin hogar. Es, desde luego, imprescindible contar con medios (centros de acogida, viviendas, etc.) para ofrecer alternativas habitacionales a las personas sin hogar. Sin embargo, el alojamiento sólo puede ser el primer elemento de la atención que se ofrezca, que debe comprender un catálogo de

- servicios (acompañamiento, información,
- asistencia, formación, etc.) que permitan
- proporcionar una atención integral a la
- persona de acuerdo con sus necesidades,

para que pueda retomar un proyecto de vida autónomo.

Cantabria dispone de recursos y servicios para la atención de las personas sin hogar. Cuenta con una red de servicios sociales asentada en los municipios de la Comunidad Autónoma, y con entidades sociales que ofrecen servicios de alojamiento y acompañamiento. Sin embargo, no ha tenido hasta el momento una política de integración para personas sin hogar que dote de coherencia y dirección al sistema de atención. Con el propósito de solventar esta carencia, el Gobierno de Cantabria impulsa la redacción, mediante un proceso



# Desarrollo de la Estrategia

...

### 3.1 Ámbito territorial y competencias

El **ámbito territorial** de esta Estrategia de Inclusión para Personas sin Hogar será el de la Comunidad Autónoma de Cantabria. En la medida en que los ayuntamientos gestionen los servicios sociales de su demarcación, también los municipios que ejerzan competencias en esta materia se consideran incluidos en este ámbito territorial.

De acuerdo con el **artículo 24.22 del Estatuto de Autonomía de Cantabria**, la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en materia de *“asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario incluida la política juvenil, para las personas mayores y de promoción de la igualdad de la mujer”*. Esta competencia ha sido desarrollada mediante la **Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales**, que configura el sistema público de servicios sociales en Cantabria.

En cuanto a otras materias relevantes para esta Estrategia, Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de *“protección y tutela de menores”* (art. 24.23 del Estatuto de Autonomía) y *“Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”* (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía). En materia de Vivienda, la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.

Por otro lado, Cantabria tiene también competencias para dictar el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la*

*Seguridad Social”*. Finalmente, ejerce competencias ejecutivas en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 26.1 del Estatuto de Autonomía). En materia de Sanidad, cabe destacar dos leyes: la Ley 10/2001, de 28 de diciembre, de Creación del Servicio Cántabro de Salud y la Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria.

Las **competencias municipales** que resultan relevantes para esta Estrategia están recogidas en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De acuerdo con dicho artículo, las entidades locales tienen competencias en *“Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”* (art. 25.2.a, LRBRL).

En materia de servicios sociales, los municipios tienen competencia en la *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”* (art. 25.2.e, LRBRL), cuya prestación es obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c de la Ley 7/1985, LRBRL). El artículo 70 de la anteriormente citada Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de Cantabria, regula las competencias que en materia de gestión de los servicios sociales tienen los ayuntamientos:

- a) *La promoción del bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía, la solidaridad y la participación ciudadana.*
- b) *La elaboración y aprobación de planes y programas correspondientes a sus*

*servicios sociales.*

- c) La participación en la planificación general de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma.*
- (...)*
- f) La detección precoz de las situaciones de riesgo social individuales y comunitarias.*
- g) La prevención de situaciones de riesgo o exclusión social y el desarrollo de intervenciones que faciliten la incorporación social.*
- h) La prevención de situaciones de discapacidad y de dependencia y el desarrollo de recursos de apoyo domiciliario y comunitario.*
- i) La prevención de situaciones de desprotección y el desarrollo de recursos de apoyo familiar cuando se aprecien situaciones de riesgo para la infancia y la adolescencia, en los términos que establezca la legislación vigente en la materia.*
- (...)*
- l) Cualquier otra que se les atribuya o se les delegue de acuerdo con la legislación vigente.”*

### 3.2 Población diana

La población diana de esta Estrategia se centra preferentemente en las personas en situación de sinhogarismo más grave (categorías ETHOS 1 y 2), es decir, las personas que viven en la calle o pernoctan en albergues, pero se ven forzados a pasar el resto del día en el espacio público.

En la medida en que la Estrategia aspira a definir un sistema integrado de atención a las personas sin hogar, la población diana también incluye a aquellas personas que viven en centros de acogida (perfiles

ETHOS B.3 a B.5).

Finalmente, en lo referente al sistema de prevención del sinhogarismo, también se incluyen en la población diana, en mayor o menor medida, otros perfiles en riesgo grave de exclusión residencial, como las personas que abandonan instituciones (hospitales, centros de tutela, centros penitenciarios) sin tener a dónde ir, personas que habitan viviendas inseguras, etc. (perfiles ETHOS B.6 a C.10).

### 3.3 Vigencia de la Estrategia

La presente Estrategia de Inclusión para Personas Sin Hogar de Cantabria tendrá un plazo de vigencia de cuatro años, de **2022 a 2025**.



# Enfoque y principios

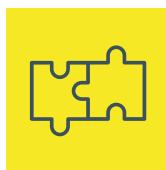
...

### 4.1 Enfoque y valor añadido



#### Planificación centrada en el cambio

La planificación estratégica se asienta en un conjunto de medidas transformadoras.



#### Corresponsabilidad y cooperación

Con la implicación de los actores relevantes que asumen este compromiso.



#### Seguimiento

Para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas.

La Estrategia de Inclusión para las Personas sin Hogar en Cantabria se ha diseñado en base a un enfoque **centrado en el cambio** que busca impulsar las transformaciones necesarias para afrontar los problemas y retos que se deducen del diagnóstico. Así, cada eje de la estrategia se articula alrededor de una iniciativa transformadora que constituye la palanca mediante la que se operarán los cambios que se espera conseguir.

A ello se añade como principio inspirador la **corresponsabilidad** y la **cooperación**, tanto entre administraciones públicas como entre éstas y las entidades sociales.

El propósito de los cambios propuestos se centra en reordenar los **recursos** públicos destinados a combatir el sinhogarismo, dándoles una articulación más eficiente mediante la coordinación de todos los actores implicados en la Estrategia. De este modo, la acción conjunta de los servicios públicos y las entidades sociales será más **eficaz** a la hora de aportar soluciones al sinhogarismo.

Pilar fundamental de esta transformación es el compromiso del Gobierno de Cantabria con la búsqueda de una solución al sinhogarismo. El **valor añadido** que aporta esta Estrategia es, por lo tanto, su configuración como **documento de referencia** para guiar la reorientación de la acción política en este ámbito. Es decir, se trata de la herramienta que impulsará la actuación coordinada e integrada de todas las partes, desde la óptica de la corresponsabilidad en la consecución de las transformaciones proyectadas.

Como documento enfocado en la transformación de la realidad, contempla realizar un **seguimiento** anual de las medidas previstas, para evaluar su efectividad y, en su caso, readaptarlas a las situaciones cambiantes que puedan surgir a lo largo de su vigencia.

Con todo ello, este documento se plantea alcanzar los objetivos que la **Estrategia «Horizonte 2030»** le asignaba:

- ofrecer nuevos servicios y prestaciones que den respuesta a las necesidades sociales en clave comunitaria,



- y poner en marcha experiencias de coordinación intersectorial y atención integrada con otros sistemas de protección social.

### 4.2 Principios

La Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria se inspira en los siguientes principios:



**Enfoque de derechos**



**Foco en la persona**



**Centrado en la vivienda**



**Perspectiva de género**

- Se considera que los derechos sociales son derechos humanos. Esto implica que los poderes públicos tienen la obligación de garantizar su cumplimiento, para lo que deberán disponer de medios materiales con los que asegurar su efectividad. Los derechos sociales son, en definitiva, un medio para asegurar la participación plena de las personas en la sociedad y promover su inclusión.
- Se opta por un modelo de atención centrado en la persona. Se pretende evitar así un modelo asistencialista, optando en cambio por situar a la persona en el centro del sistema de

atención, con respeto por su autonomía y enfoque en la solución de sus necesidades, mediante un plan de intervención personalizado y adaptado.

- Se apuesta por un enfoque centrado en la vivienda, ya que se entiende que el acceso a una vivienda normalizada es un elemento que favorece la adopción de un itinerario de inclusión por parte de las personas sin hogar, siendo la solución al sinhogarismo. Se incentiva así su inclusión social con pleno respeto a su autonomía personal, al tiempo que se garantiza el derecho fundamental a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
- Se incorpora de modo transversal la perspectiva de género, de forma que las medidas incluidas en la Estrategia tendrán en cuenta las circunstancias específicas que afectan a las personas según su género, adaptando los recursos y las respuestas que ofrece el sistema a dichas circunstancias, cuando sea necesario.

# Planificación: ejes y objetivos

....



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

### La estructura lógica de la Estrategia

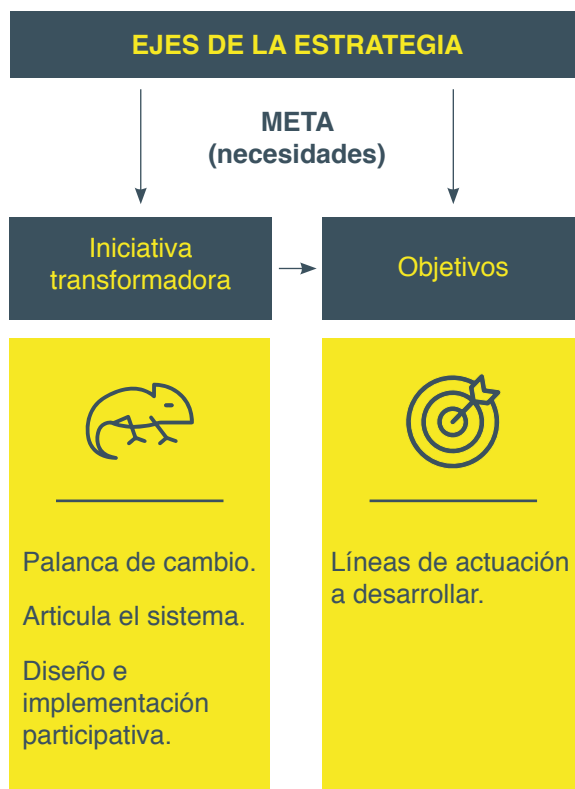
La propuesta de estructura responde a la idea de aunar dos propósitos: una orientación estratégica y por otro lado, aterrizar en iniciativas más concretas y comprometidas los cambios a los que se quieres llegar.

Partiendo de esta concepción la Estrategia se articula en **cuatro ejes temáticos**. A su vez, cada eje fija una meta general a alcanzar y, además, tiene atribuidos sus propios **objetivos y líneas de actuación**, articulándose en base a un total de ocho objetivos de carácter estratégico.

Asimismo, teniendo en cuenta la aspiración de la Estrategia a **promover el cambio**, se enfatiza en las actuaciones y medidas necesarias para conseguir los objetivos, e incorpora las denominadas **iniciativas transformadoras**:

- Estas iniciativas son concebidas como una palanca de cambio para generar el entorno necesario que garantice la inclusión social de las personas sin hogar.
- En su planteamiento subyace una teoría del cambio que surge de las necesidades y problemas identificados y se orientan a tener un impacto en las personas y en el sistema.
- Tienen un enfoque de construcción desde la operativa, la participación y coproducción y vienen a materializar de forma conjunta la meta que se quiere alcanzar.
- La puesta en marcha de estas iniciativas tendrá un efecto arrastre y articulador de toda la Estrategia con un compromiso real.

Por tanto, la estructura planteada se puede visualizar como sigue:



### ¿Cómo se materializa en la planificación?

La Estrategia se articula en cuatro ejes:



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

- 1. Prevención**, entendida como la acción de Administraciones Públicas y entidades sociales destinada tanto a detectar las situaciones de riesgo como a proveer los mecanismos necesarios para evitar que se produzcan situaciones de sinhogarismo.
- 2. Atención**, referida a las actuaciones destinadas no sólo a paliar los efectos del sinhogarismo en las personas que lo sufren, sino también a propiciar que estas personas sin hogar emprendan un itinerario de inclusión.
- 3. Vivienda**, en el que se trata qué recursos necesita el sistema de protección de las personas sin hogar para poder ofrecer soluciones efectivas a dicha situación.
- 4. Fortalecimiento y mejora del sistema de atención al sinhogarismo**, incluye los elementos transversales que afectan al conjunto del sistema y que persiguen una mejora en la adecuación de la respuesta y la calidad de esta.

### EJE 1. PREVENCIÓN

**Objetivo 1:** Impulsar la detección temprana de las situaciones de riesgo de exclusión residencial.

**Objetivo 2:** Proveer recursos de atención temprana que contribuyan a la prevención del sinhogarismo.

**Objetivo 3:** Sensibilizar a la sociedad sobre el sinhogarismo.

Sistema de detección temprana que permita atender a personas en situación de riesgo de exclusión residencial.

### EJE 2. ATENCIÓN

**Objetivo 4:** Atender a las necesidades básicas de las personas.

**Objetivo 5:** Apoyar a las personas sin hogar en el desarrollo de un itinerario de inclusión para retomar un proyecto de vida autónomo.

Sistema integrado de atención personalizada a las necesidades de las personas sin hogar “puerta única”.

### EJE 3. VIVIENDA

**Objetivo 6:** Promover y consolidar la adopción de un enfoque centrado en la vivienda.

Impulso a las iniciativas de *housing led* y *housing first* en Cantabria.

### EJE 4. FORTALECIMIENTO Y MEJORA DEL SISTEMA

**Objetivo 7:** Disponer de un sistema de respuesta a la atención de personas sin hogar sensible al género, coordinado, integral y eficaz.

**Objetivo 8:** Profundizar en el conocimiento del sinhogarismo en Cantabria.

Estudio del sinhogarismo en Cantabria, incluyendo la realización de recuentos de personas sin hogar de acuerdo con la metodología propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.



### 5.1 Eje 1: Prevención

**Prevenir las situaciones de sinhogarismo para impedir su aparición y cronificación, generando un sistema que dé una respuesta anticipada y coordinada.**

#### Necesidades identificadas

Las principales **necesidades** en materia de prevención son las siguientes:

- Identificar perfiles de riesgo de exclusión residencial.
- Detectar de manera temprana a las personas que se encuentran en situación de riesgo.
- Articular respuestas adecuadas y rápidas
- Realizar un seguimiento de los casos detectados y atendidos.
- Introducir un enfoque comunitario en el sistema sanitario, especialmente en lo que respecta a la salud mental.

#### **Iniciativa transformadora del Eje 1. Prevención**

***Crear un sistema de detección temprana que permita atender a personas en situación de riesgo de exclusión residencial, en el que se coordinen los distintos servicios públicos y entidades sociales.***

#### ¿Qué queremos hacer?

La iniciativa transformadora que define este Eje 1 contempla la creación de un **sistema**

**de detección temprana** de situaciones de exclusión residencial. En este sistema de detección se coordinarán los servicios públicos y las entidades sociales que trabajan con personas en riesgo de exclusión social o residencial.

#### Elementos clave identificados en la iniciativa



Esta tarea de detección de situaciones de riesgo de exclusión residencial, sin embargo, no se limita a los actores de la Estrategia, sino que requiere también de la colaboración de otros servicios públicos, como pueden ser educación, servicios de empleo, juzgados, instituciones penitenciarias, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, etc.

La **colaboración de toda la sociedad**, es fundamental para detectar las situaciones de riesgo de exclusión residencial e

intervenir antes de que desemboquen en sinhogarismo.

### ¿Cómo queremos hacerlo?

#### Algunas orientaciones sobre cómo se definirá el sistema.

En cuanto a su **funcionamiento interno**, se aspira a un sistema de detección temprana protocolizado y accesible. Contará con protocolos que orienten la actuación de las personas que trabajen tanto en servicios sociales de atención primaria, servicio de salud o cualquier otro servicio público que pueda entrar en contacto con personas en riesgo de exclusión residencial, como en las entidades del tercer sector de acción social.

Por otro lado, es necesario que el sistema de detección temprana articule también un mecanismo de **interacción con las personas beneficiarias** que sea fácilmente identificable y accesible. Debe ser percibido por las personas en riesgo de exclusión residencial como un recurso cercano y de confianza, al que sentirse vinculados y del que puedan esperar que les aporte soluciones eficaces para reconducir su situación.

La participación de los servicios público y la sociedad son clave. Por esta razón, deben desarrollarse acciones de difusión y sensibilización social, así como de formación de las personas que trabajan en los servicios públicos y entidades sociales.

#### Las herramientas y recursos necesarios para poner en marcha el sistema



Como herramienta en la que se materialice y coordine el sistema se definirán un conjunto de **protocolos** que guiarán la valoración inicial, el diagnóstico de la persona que se estime que se encuentra en riesgo de exclusión residencial, y su derivación hacia el recurso más oportuno. En este sentido se apunta a la necesidad de articular protocolos específicos para perfiles en riesgo:



Personas que salen de una situación de hospitalización de larga duración, que abandonan la tutela del Estado, o que salen de instituciones penitenciarias. El objetivo en este ámbito es que ninguna persona que salga de estas instituciones acabe en la calle, sino que desde antes de su salida se disponga de una solución de alternativa habitacional, temporal o permanente, acorde a sus necesidades.



Situaciones de riesgo específicas de las mujeres o de las personas del colectivo LGTBI. Estos protocolos deben incorporar mecanismos de identificación de situaciones de riesgo, sinhogarismo oculto, vivienda insegura, etc. Una vez identificadas estas situaciones, se ofrecerá a estas personas el acceso a recursos

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

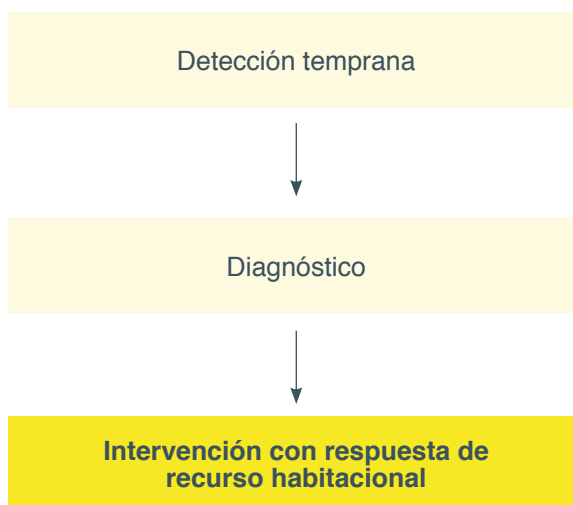
específicos que den cobertura a sus necesidades.

En este marco se contará con una **herramienta de diagnóstico** de situación y **sistema de indicadores de referencia** comunes que permita detectar situaciones de riesgo que defina el riesgo de exclusión residencial pudiendo partir de herramientas ya contrastadas de valoración social en otros territorios.

Por otro lado, será necesario disponer de **sistemas de información compartidos** en el que se registre la información y se acceda a su historial para conocer sus necesidades y qué recursos se le han ofrecido, siempre dentro del respeto a su derecho a la intimidad y la protección de datos. Esto facilitará el seguimiento de las necesidades que han sido identificadas y de la atención brindada a la persona, con el objetivo de focalizar de forma más efectiva el trabajo y los recursos que se ofrezcan.

Otros recursos que se pueden crear para este sistema de detección temprana son Oficinas de Inclusión Social, a través de las que los SSAP y entidades sociales puedan ofrecer sus servicios a las personas en riesgo de exclusión. Desde una perspectiva más general, se puede plantear la creación de un Observatorio de la Exclusión Residencial que, a partir de la información recogida por este sistema de detección, describa en reportes periódicos las tendencias que se observen.

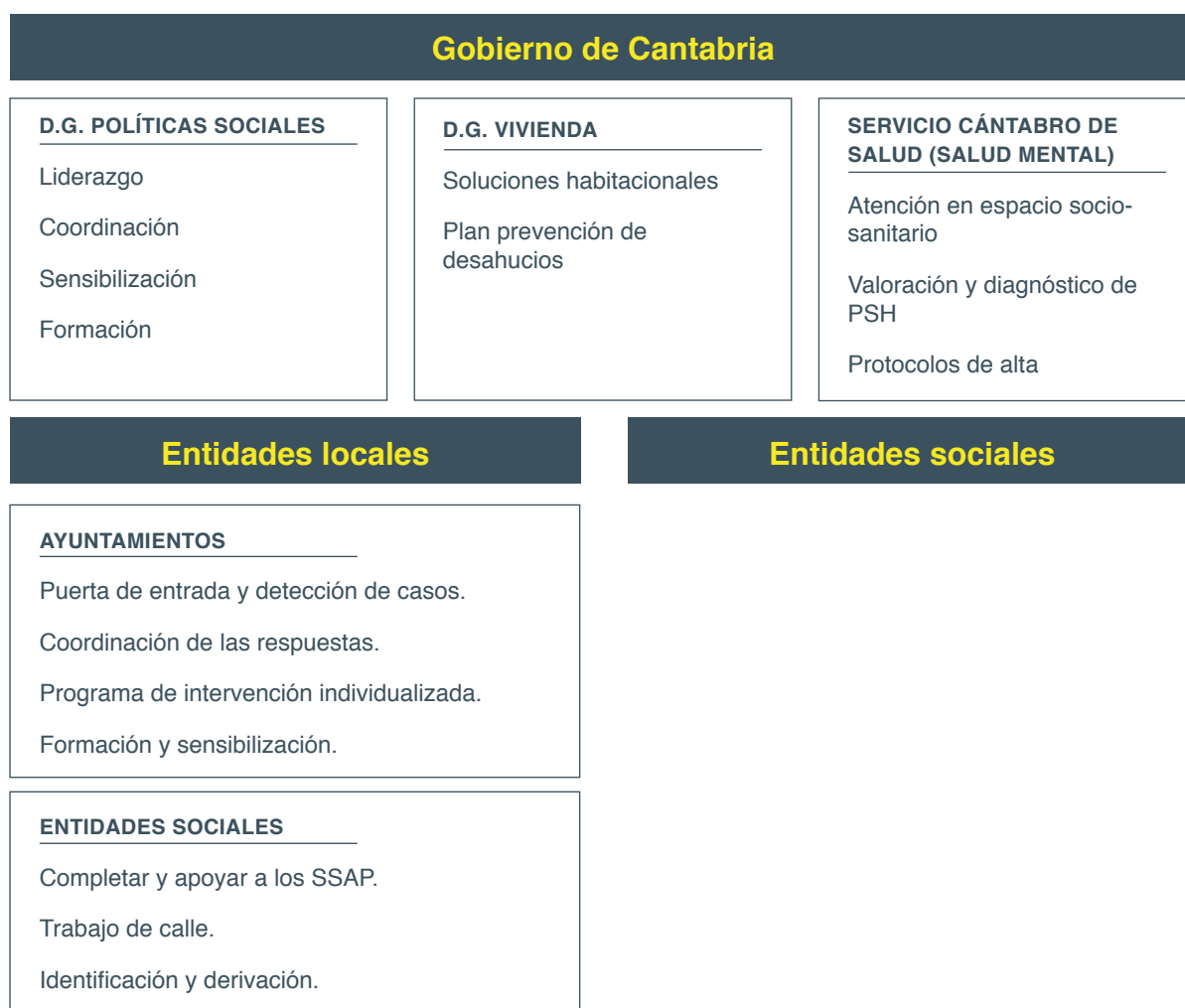
**La respuesta del sistema: derivación a la red de recursos.**



Finalmente, cuando el sistema de detección temprana identifique la situación de una persona como en riesgo de exclusión residencial, la consecuencia inmediata debe ser el ofrecimiento de recursos o servicios adecuados para paliar dichos riesgos. La elección del recurso idóneo dependerá de las características de cada caso y de su aceptación por parte de la persona atendida. Definir y regular la cartera de servicios que deberá estar disponible será objeto del Eje 2 (Atención) y del Eje 3 (Vivienda).

**¿Quiénes son los actores implicados y qué rol tienen?**

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



En primer lugar, la **Dirección General de Políticas Sociales** será la encargada de:

- Liderar y coordinar el grupo de trabajo técnico de este eje. Se encargará no sólo de lo concerniente a la colaboración entre actores de la Estrategia, sino también de lo referente a la interlocución y coordinación con otras instituciones cuya colaboración sea necesaria (FCSE, instituciones penitenciarias, educación, etc.).
- Entrar en contacto con Administraciones

Públicas de otras Comunidades Autónomas con quienes se plantee intercambiar información sobre experiencias y modelos de detección temprana de situaciones de exclusión residencial.

- Organizar las campañas de sensibilización que se decidan
- Impulsar y organizar la formación de profesionales de servicios públicos.

A la **Dirección General de Vivienda** se le asigna el papel de:

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

- Identificar qué viviendas del parque público podrían utilizarse para ofrecer soluciones habitacionales a las personas en situación de riesgo de exclusión residencial.
- En colaboración con los juzgados y ayuntamientos, elaborará un plan de prevención de desahucios.

El **Servicio Cántabro de Salud**, en especial el área de Salud Mental tendrá a su cargo la elaboración de protocolos de detección de situaciones de riesgo de exclusión residencial, es decir, de aquellas personas que vayan a ser dadas de alta tras un periodo de internamiento y que no cuenten con alojamiento al que ir. Igualmente, trabajará en el diseño de fórmulas de atención a personas sin hogar mediante un enfoque comunitario que facilite a estas personas el acceso al tratamiento que necesiten. Por último, colaborará con los demás actores para introducir la valoración de la salud mental de las personas en los protocolos de detección y valoración de la situación de la persona y sus necesidades.

Los **Ayuntamientos**, a través de sus **Servicios Sociales de Atención Primaria**, tendrán un rol destacado en la detección temprana de casos:

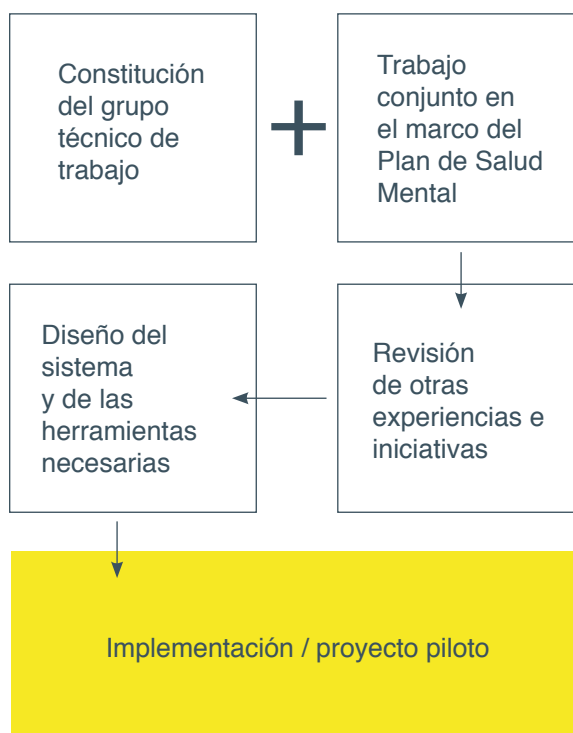
- Los SSAP serán la puerta de entrada al sistema, articulando tanto la detección de casos como la oferta de servicios en el ámbito municipal.
- Además, serán los encargados de elaborar programas de intervención individualizados que den respuesta a la situación de cada persona.
- Por otro lado, los ayuntamientos serán responsables tanto de la formación de

los/as profesionales de los SSAP, como de las campañas de sensibilización social en su territorio.

Finalmente, las **entidades del Tercer Sector**:

Complementar y apoyar la actuación de los SSAP, tanto para la detección de personas en riesgo de exclusión residencial, como a la hora de realizar trabajo de calle para aproximarse a personas sin hogar e informarles de los recursos disponibles. Dentro del ámbito de su especialización y de la cultura de intervención propia de cada entidad, colaborarán en la detección temprana y contribuirán a aumentar la capilaridad del sistema y, con ello, su capacidad para identificar situaciones de necesidad.

### Próximos pasos: Hoja de ruta





El primer paso para definir este sistema será la creación del grupo técnico de trabajo encargado de facilitar la coordinación entre los distintos servicios y agentes de la Estrategia. Bajo la dirección de la Dirección General de Política Social, en este grupo se definirán las herramientas y los protocolos a emplear. Será también el espacio de coordinación entre todos los servicios, públicos o privados, implicados en el sistema de detección temprana.

Dentro de este espíritu de coordinación y colaboración, se pretende que este grupo técnico de trabajo participe también en el Plan de Salud Mental. Dado que en dicho Plan se contempla la creación de un grupo de trabajo sobre sinhogarismo, será posible que las mismas personas formen parte de ambos grupos, lo que redundará en la eficiencia de ambos y generará sinergias en ambos sistemas.

La constitución de este grupo técnico de trabajo se prevé para el último trimestre de 2021, con el objetivo de comenzar la definición del sistema de detección temprana cuanto antes. Este trabajo de definición empezará con un trabajo de prospección que identifique qué iniciativas funcionan en otras Comunidades Autónomas y cómo podrían incorporarse al sistema en Cantabria.

La implantación de estos protocolos será progresiva a lo largo de la vigencia de la Estrategia, pudiéndose hacer a través de la puesta en marcha de un proyecto piloto que incorpore las herramientas y protocolos diseñados. Dichas pruebas piloto podrán abarcar municipios y/o servicios concretos. De esta forma, se implementaría el sistema de detección temprana con un desarrollo

gradual basado en el aprendizaje por la práctica.

Temporalización a lo largo de la Estrategia  
La constitución del grupo de trabajo técnico se prevé para el primer trimestre de 2022. La definición de herramientas y protocolos, y el desarrollo de proyectos piloto se realizarán durante los cuatro años de vigencia de la Estrategia.

### 5.1.1 Objetivos y líneas de actuación

Los objetivos del eje de Prevención son tres:



#### EJE 1: Prevención Objetivo específico

OE1

Impulsar la detección temprana de las situaciones de riesgo de exclusión residencial.

#### LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES

|      |                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.1. | Diseño de protocolos de actuación que permitan la detección temprana de situaciones de riesgo.                                                                                                                                      |
| 1.2. | Creación de un sistema de indicadores de referencia que permita evaluar e identificar las situaciones de riesgo de exclusión residencial.                                                                                           |
| 1.3. | Apoyo a la existencia de servicios de atención en la calle en las grandes ciudades de Cantabria, para llegar a las personas que no realizan una demanda explícita de ayuda, en colaboración con las entidades de iniciativa social. |

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



### EJE 1: Prevención Objetivo específico

**OE2**

Proveer recursos de atención temprana que contribuyan a la prevención del sinhogarismo.

| LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.1.                            | Diseño y aplicación de protocolos de alta que faciliten que las personas que abandonan los centros o servicios en régimen cerrado (hospitales, centros penitenciarios, servicios con alojamiento del Sistema Público de Servicios Sociales...) tienen una alternativa habitacional en su salida. |
| 2.2.                            | Refuerzo de las líneas de coordinación para atención postpenitenciaria de las personas internas que consiguen su libertad en los centros penales de la Comunidad Autónoma.                                                                                                                       |
| 2.3.                            | Elaboración de un plan de prevención de desahucios y atención a las personas en situación de vivienda insegura.                                                                                                                                                                                  |
| 2.4                             | Habilitación de recursos habitacionales para atender las necesidades de alojamiento de menores tutelados que alcancen la mayoría de edad, en coordinación con otros servicios que faciliten su transición a una vida adulta autónoma.                                                            |
| 2.5                             | Habilitación de plazas para la recuperación de personas enfermas que, aun estando convalecientes, reciben el alta hospitalaria y carecen de vivienda, como proceso intermedio al acceso a una plaza o recurso habitacional de la red de atención al sinhogarismo.                                |



### EJE 1: Prevención Objetivo específico

**OE3**

Sensibilizar a la sociedad frente al sinhogarismo y prevenir la discriminación y delitos de odio.

| LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES |                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.1.                            | Desarrollo de campañas de sensibilización, promoviendo espacios para conocer historias contadas en primera persona y la comunicación en positivo.                               |
| 3.2.                            | Formación a la comunidad en la identificación de las situaciones de riesgo de exclusión residencial para, así, mejorar su implicación activa en la prevención de este fenómeno. |
| 3.3.                            | Publicación de la guía de comunicación sobre sinhogarismo dirigida a medios de comunicación.                                                                                    |
| 3.4                             | Información a las personas sin hogar de los mecanismos disponibles para poder denunciar los abusos y delitos de odio sufridos.                                                  |

### 5.2 Eje 2: Atención

**Garantizar a las personas en situación de sinhogarismo la protección necesaria para cubrir sus necesidades básicas y empoderar, apoyar y acompañar a estas personas en su proceso de reconstrucción del proyecto vital.**

#### 5.2.1 Necesidades identificadas

Las **necesidades** detectadas en el sistema de atención a las personas sin hogar son las siguientes:

- Atender desde una perspectiva integral a las personas sin hogar, definiendo itinerarios de inserción donde los recursos se coordinan en un proceso único.
- El enfoque centrado en la persona como paradigma de la intervención.
- La intervención debe estar orientada a la autonomía y vida independiente.
- El pilar del proceso de inclusión debe ser el empleo.
- Disponer de una cartera de servicios con diversidad de respuestas adaptadas a las necesidades individuales.
- Coordinación de los recursos y de las políticas (vivienda, empleo, etc.).
- La atención a la salud mental como un elemento básico.

#### 5.2.2 Iniciativa transformadora del Eje 2. Atención

##### ¿Qué queremos hacer?

El propósito de esta iniciativa transformadora es dar respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y apoyarlas en su itinerario de inclusión desde un sistema integrado, coordinado y eficaz.

**Definición de un sistema integrado de atención personalizada a las necesidades de las personas sin hogar que coordine a todos los recursos (públicos y privados) a modo de “puerta única”.**

##### ¿Qué queremos hacer?

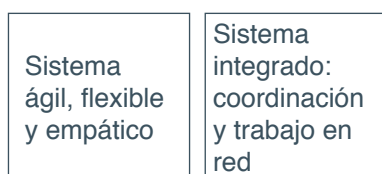
El propósito de esta iniciativa transformadora es dar respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y apoyarlas en su itinerario de inclusión desde un **sistema integrado, coordinado y eficaz**.

##### Elementos clave identificados en la iniciativa

Enfoque centrado en la persona

Cobertura de sus necesidades básicas

Apoyo en su itinerario de inclusión



Este sistema de atención, **centrado en la persona**, debe permitir la adaptación de los recursos que serán ofrecidos, en función de las necesidades y capacidades de cada persona en situación de exclusión residencial. Dentro de esta flexibilidad, debe contar con protocolos de actuación claros que indiquen qué recursos están disponibles para atender las distintas situaciones de riesgo. En todo caso, las soluciones que se ofrezcan deben ser respetuosas con la autonomía personal y la libertad de elección, evitando el paternalismo con las personas sin hogar.

- El sistema de atención tendrá una doble
- vertiente, que se refleja en los dos objetivos
- específicos de este eje (OE 4 y OE 5). Por
- un lado, se deben atender las **necesidades básicas** de la persona, asegurando la suficiencia y adecuación de las plazas en servicios de alojamiento, alimentación e higiene. Los servicios de emergencia deben ser accesibles y con una normativa de acceso flexible que evite que una persona en situación de necesidad se vea obligada a dormir en la calle. La respuesta que proporcione el sistema de atención a estas necesidades debe ser ágil y eficaz, empático con la persona usuaria y de fácil acceso, lo que contribuirá a que sea percibido como un recurso para encauzar su situación vital.

Por otro lado, el sistema de atención debe integrar y coordinar los recursos y servicios que apoyen a las **personas**

### **sin hogar en su itinerario de inclusión.**

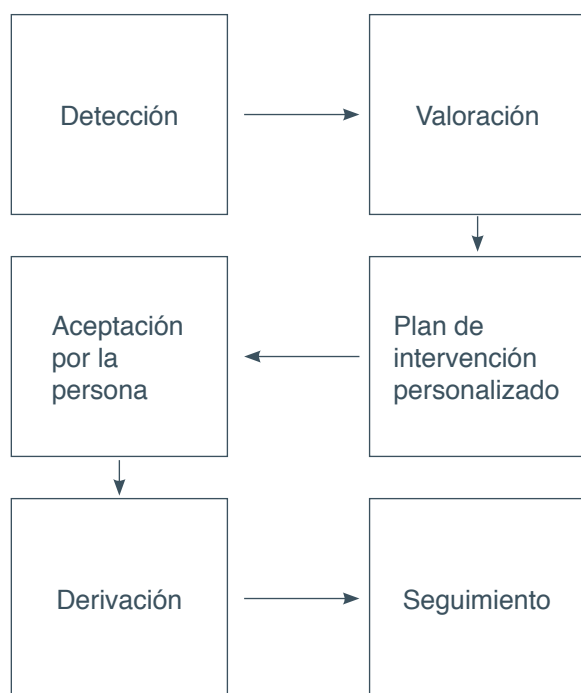
Dicho itinerario no puede concebirse como un proceso lineal, sino que debe contemplar la posibilidad de recaídas, retrocesos, sucesivas salidas y regresos al sistema, etc. La mayoría de los factores de riesgo y factores desencadenantes que desembocan en una situación de exclusión residencial tienen efectos duraderos sobre la persona y pueden truncar el itinerario de inclusión que ésta haya iniciado. La respuesta a esta realidad que dé el sistema de atención debe ser empática y adaptativa, facilitando que la persona retome su senda de inclusión. Esta respuesta se articulará, en primera instancia, a través de recursos de baja exigencia y una cartera de servicios que ofrezca alternativas realistas y adaptables a las necesidades de la persona.

Un aspecto crucial en este sistema es el trabajo coordinado y en red de los actores: Administraciones Públicas, tanto desde el Gobierno de Cantabria como desde las Entidades locales, así como de las entidades sociales que trabajan con las personas en situación de sinhogarismo en la región. Con la idea de generar una red de atención y recursos, con el compromiso de que haya una puerta única de entrada y se derive a la solución mejor y disponible.

### **¿Cómo queremos hacerlo?**

Si bien el desarrollo de la atención no puede concebirse como algo lineal, sí puede definirse una serie de hitos en función de la relación de la persona sin hogar o en riesgo de exclusión residencial con el sistema de atención.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



En primer lugar, se produciría la **detección** de la situación de exclusión residencial, ya sea a través del sistema de detección temprana descrito en el eje anterior, o porque la persona sin hogar se dirija a los servicios sociales de atención primaria o a las entidades sociales.

Una vez detectada la situación, se produce la **valoración** de las circunstancias y las necesidades de la persona. De esta valoración se deriva una recomendación de qué recursos y servicios pueden contribuir a paliar la situación de exclusión residencial, en función de las circunstancias de la persona.

Se pasa así al tercer hito de este proceso, es decir, la elaboración de un plan de **intervención personalizado** que debe contemplar no sólo la provisión de soluciones residenciales adaptadas a las necesidades y capacidades de la persona,

sino también los servicios de apoyo y acompañamiento que pueda necesitar para encauzar su situación.

Una vez el plan de intervención personalizado ha definido los recursos que deberían aplicarse al caso concreto, previa aceptación de la persona beneficiaria, se movilizarán dichos recursos. Se producirá entonces la **derivación** de la persona a los servicios correspondientes.

No termina aquí la relación de la persona y el sistema de atención, porque será necesario realizar un **seguimiento** que permita evaluar la idoneidad de los recursos asignados en función de la evolución del caso. Este seguimiento tendrá además la función de apoyar a la persona y animarla a continuar en el itinerario de inclusión social. Ante posibles abandonos o ante la aparición de factores de riesgo que no existieran anteriormente en el caso de cada persona, el seguimiento y el apoyo desde el sistema de atención facilitarán que la persona pueda regresar al itinerario con más facilidad.



### Recursos necesarios

#### Herramientas y recursos necesarios



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

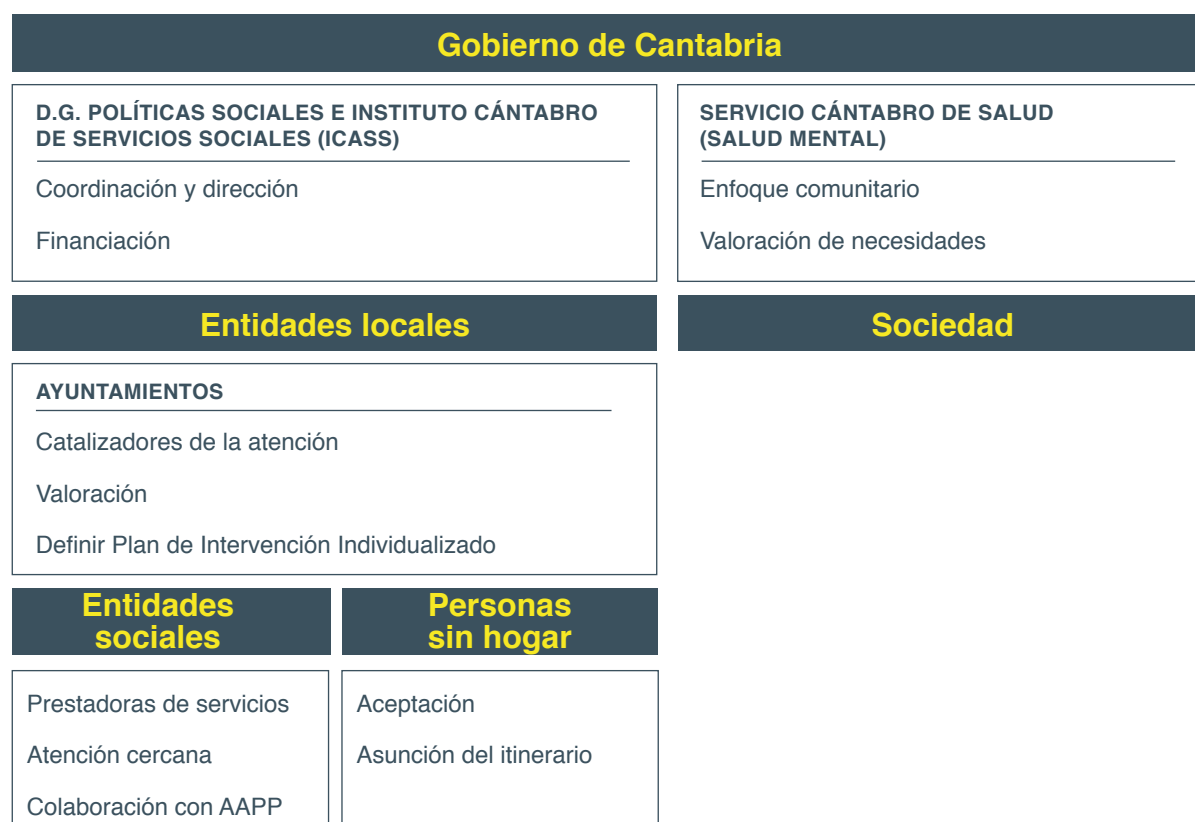


Además de asegurar la suficiencia y adaptabilidad de los recursos y servicios existentes, el sistema de atención integrado y coordinado necesitará disponer de una **plataforma online** para facilitar la coordinación y comunicación entre los diversos agentes. Son también recursos necesarios los **protocolos** y guías de atención que orientarán la actuación del

personal que atienda a las personas sin hogar.

Se debe asegurar que la atención se lleva a cabo por personal especializado en atención, en el marco de **equipos multidisciplinares** que puedan dar respuesta a las necesidades de la persona. Finalmente, se deberá contar con una variedad de **recursos alojativos** de distinto tipo (viviendas, centros de acogida, centros de baja exigencia, etc.), que permitan adaptar la atención ofertada a las necesidades del caso concreto.

**¿Quiénes son los actores implicados y qué rol tienen?**



Este sistema de **atención integrado y coordinado, centrado en la persona**, requiere de los distintos actores de la Estrategia que colaboren para ofrecer una cartera de servicios que faciliten la cobertura de las necesidades básicas de las personas sin hogar y provean recursos para apoyarlas en su itinerario de inclusión. La **responsabilidad de definir y financiar dicho sistema es pública** y se gestionará mediante la colaboración público-privada. Así, por un lado, los Servicios Sociales de Atención Primaria son un elemento central del sistema de atención, como catalizadores de la atención. Por otro lado, las entidades sociales son fundamentales a la hora de gestionar servicios y prestar atención a las personas sin hogar.

En primer lugar, desde la Consejería de Empleo y Políticas Sociales, a través de la Dirección General de Políticas Sociales y el Instituto Cántabro de Servicio Sociales (ICASS), ejercerán la coordinación y dirección del sistema de atención. Será también la encargada proveer financiación y asegurar la idoneidad de los recursos disponibles para la atención a las personas sin hogar.

El **Servicio Cántabro de Salud**, tanto en atención primaria como en atención a la salud mental, tendrá un papel destacado en la valoración de casos y en la definición de tratamientos necesarios, a través de un sistema de atención sanitaria con enfoque comunitario. Las disposiciones que se establezcan al respecto en el Plan de Salud Mental se podrán valorar en el grupo técnico de trabajo, para garantizar su aplicación.

Los **Servicios Sociales de Atención Primaria** son fundamentales para definir los planes de intervención individualizados. Como puertas de entrada al sistema de Servicios Sociales, disponen de personal técnico especializado (Unidades de Trabajo Social) que valorarán la situación de las personas sin hogar y podrán derivarlas a los recursos correspondientes.

Las **entidades del Tercer Sector** que trabajan con personas sin hogar son esenciales para el sistema de atención. Su colaboración es imprescindible para llegar al mayor número de personas en situación de exclusión residencial y asegurar la capilaridad del sistema de atención. Las administraciones públicas deberán colaborar con estas entidades, teniendo en cuenta su área de especialización y respetando su filosofía de atención.

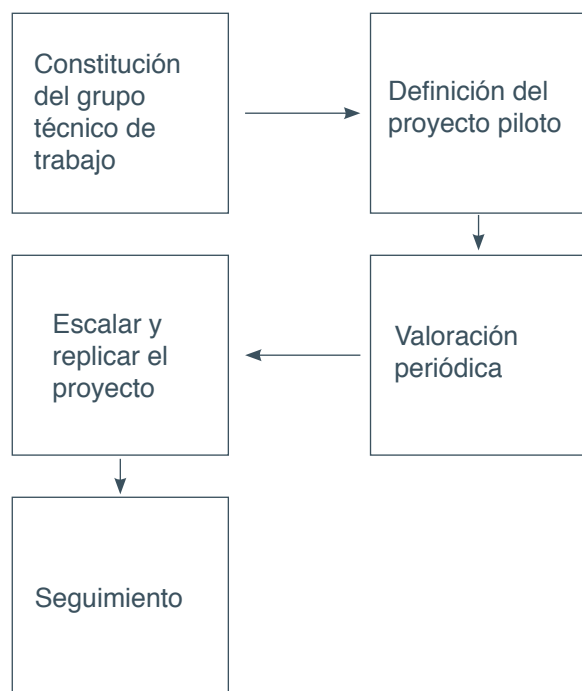
Por último, las **personas sin hogar** deben ser el centro del sistema de atención. Las soluciones que se les propongan deberán ser aceptadas y asumidas por ellas, de forma que sean las principales protagonistas de su itinerario de inclusión social. Su autonomía personal y su libertad de elección deben ser, por lo tanto, centrales a los planes de intervención individualizados. Por ello, deben ser considerados verdaderos actores del sistema y ser escuchados en todo momento por las administraciones públicas y entidades sociales.





## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

### Próximos pasos: Hoja de ruta



para escalar posteriormente el sistema de atención al conjunto de Cantabria.

El grupo técnico de trabajo se reunirá periódicamente para valorar los avances en la implementación del sistema y, una vez esté funcionando, para hacer un seguimiento de su funcionamiento y valorar posibles mejoras.

### Temporalización a lo largo de la Estrategia

El grupo técnico de trabajo podrá constituirse, al igual que el del Eje 1, en el primer trimestre de 2022. El diseño de protocolos de atención y del sistema de coordinación entre servicios, así como la planificación del proyecto piloto, se producirá a lo largo de 2022, de forma que dicho proyecto piloto pueda arrancar en 2023. En los años siguientes se podrá plantear el progresivo escalamiento de este sistema, de acuerdo con los resultados que arroje el proyecto piloto.

### 5.2.3 Objetivos y líneas de actuación

Los objetivos del eje de Atención son dos:

- El primer paso para implementar este sistema de atención es formar un **grupo técnico de trabajo** que, bajo la dirección de la Dirección General de Políticas Sociales, coordine a los distintos servicios públicos y entidades sociales que ofrecen recursos de atención a personas sin hogar. En el seno de este grupo de trabajo se definirán los mecanismos de coordinación y comunicación entre servicios, así como los protocolos de atención, teniendo en cuenta los hitos enunciados en el apartado anterior: acceso al sistema, valoración, diseño de plan de intervención personalizado, derivación y seguimiento.

A continuación, se definirá un **proyecto piloto** que ensaye en uno o varios ayuntamientos los mecanismos de coordinación y los protocolos descritos. Los resultados de este proyecto piloto servirán

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



### EJE 2: Atención Objetivo específico

OE4

Atender a las necesidades básicas de las personas en situación de sinhogarismo.

| LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES |                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.1.                            | Apoyo a ayuntamientos y entidades sociales para el mantenimiento y la suficiencia de plazas en los servicios de alojamiento, alimentación e higiene para personas en situación de exclusión residencial. |
| 4.2.                            | Flexibilización de la normativa de acceso a recursos alojativos de emergencia para asegurar que ninguna persona se vea obligada a dormir a la intemperie.                                                |
| 4.3.                            | Promoción de la existencia de servicios de atención urgente en colaboración con los Servicios Sociales de Atención Primaria.                                                                             |
| 4.4                             | Apoyo a la existencia de servicios de educadores de calle que puedan asesorar y orientar a personas sin hogar que no hayan acudido a otros recursos de atención.                                         |
| 4.5                             | Diseño de un protocolo de atención a la salud mental con un enfoque comunitario que permita prestar una atención adecuada a las personas sin hogar.                                                      |
| 4.6                             | Inversión en mantenimiento de infraestructuras de atención a personas sin hogar.                                                                                                                         |



### EJE 2: Atención Objetivo específico

OE5

Apoyar a las personas sin hogar en el desarrollo de un itinerario de inclusión para retomar un proyecto de vida autónomo.

| LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.1.                            | Apoyo para la prestación, por los SSAP y las entidades sociales, de servicios de orientación y asesoramiento que faciliten la cobertura de necesidades básicas y el acceso de las personas sin hogar a las prestaciones económicas que les pudiesen corresponder. |
| 5.2.                            | Elaboración de un protocolo de intervención común en los Servicios Sociales de Atención Primaria y otros servicios públicos, para la gestión de caso de personas en situación de exclusión residencial grave o en riesgo de estarlo.                              |
| 5.3.                            | seño de una cartera de servicios amplia y flexible que incluya, entre otros, servicios de orientación, acompañamiento, formación y capacitación para el empleo.                                                                                                   |
| 5.4                             | Impulso de iniciativas de empleo destinadas específicamente a la inserción laboral de las personas sin hogar.                                                                                                                                                     |
| 5.5                             | Sistema de atención comunitario que haga posible y mejore la atención a la salud mental de las personas sin hogar.                                                                                                                                                |
| 5.6                             | Apoyo al empadronamiento de las personas que no disponen de un domicilio.                                                                                                                                                                                         |



### 5.3 Eje 3: Vivienda

Promover y consolidar la implementación de un enfoque centrado en la vivienda en las políticas de inclusión social que combine alojamiento con el acompañamiento y apoyo requeridos por las personas sin hogar al objeto de implementar soluciones efectivas a dicha situación.

y el desarrollo de un proyecto piloto propio, impulsado desde la D.G. Políticas Sociales, de *Housing First*.

#### Elementos clave identificados en la iniciativa

Adquisición de viviendas

Proyectos *housing first* y *housing led*

Adaptabilidad de la intervención

Formación de profesionales

#### 5.3.1 Necesidades identificadas

Las necesidades detectadas en materia de soluciones al sinhogarismo son las siguientes:

- Necesidad de incrementar los recursos de alojamiento.
- Mejorar la dotación de recursos de diversa tipología y bajo la perspectiva de la diversificación.
- Aumento del parque público de vivienda.

#### 5.3.2 Iniciativa transformadora del Eje 3. Vivienda

##### ¿Qué queremos hacer?

La iniciativa transformadora del Eje 3 tiene como objetivo ampliar el **número actual de proyectos *housing led* y *housing first* en Cantabria**. Se propone para ello aplicar una parte de los recursos que reciba el gobierno de Cantabria en el marco de los Fondos *Next Generation* a la adquisición de una veintena de viviendas en Cantabria, que se incorporarán al parque público de viviendas

El primer elemento clave es el proyecto de **adquisición de veinte viviendas**, mediante la aplicación de partidas pertenecientes a los fondos *Next Generation*. Una vez adquiridas, estas viviendas se destinarán a proyectos de atención a personas sin hogar que utilicen metodologías basadas en la vivienda. Dichos proyectos serán diseñados y gestionados en colaboración con entidades locales, Servicios Sociales de Atención Primaria y Entidades Sociales.

Con estos **proyectos basados en la vivienda** se pretende facilitar el acceso de personas sin hogar a alojamientos estables que les permitan iniciar su itinerario de inclusión social desde el empoderamiento y con respeto a su autonomía personal. Se opta así por un tipo de intervención encaminada a solucionar el sinhogarismo.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

Dentro de estas metodologías basadas en la vivienda hay, no obstante, una gradación, ya que no es deseable ofrecer el mismo tipo de soluciones a todos los casos.

Por ello, es preciso que el acceso de la persona a la vivienda venga precedido por un trabajo de evaluación de su situación personal, que permita adecuar los recursos a las necesidades de la persona. Esta diversidad de necesidades y circunstancias personales hace necesario que los

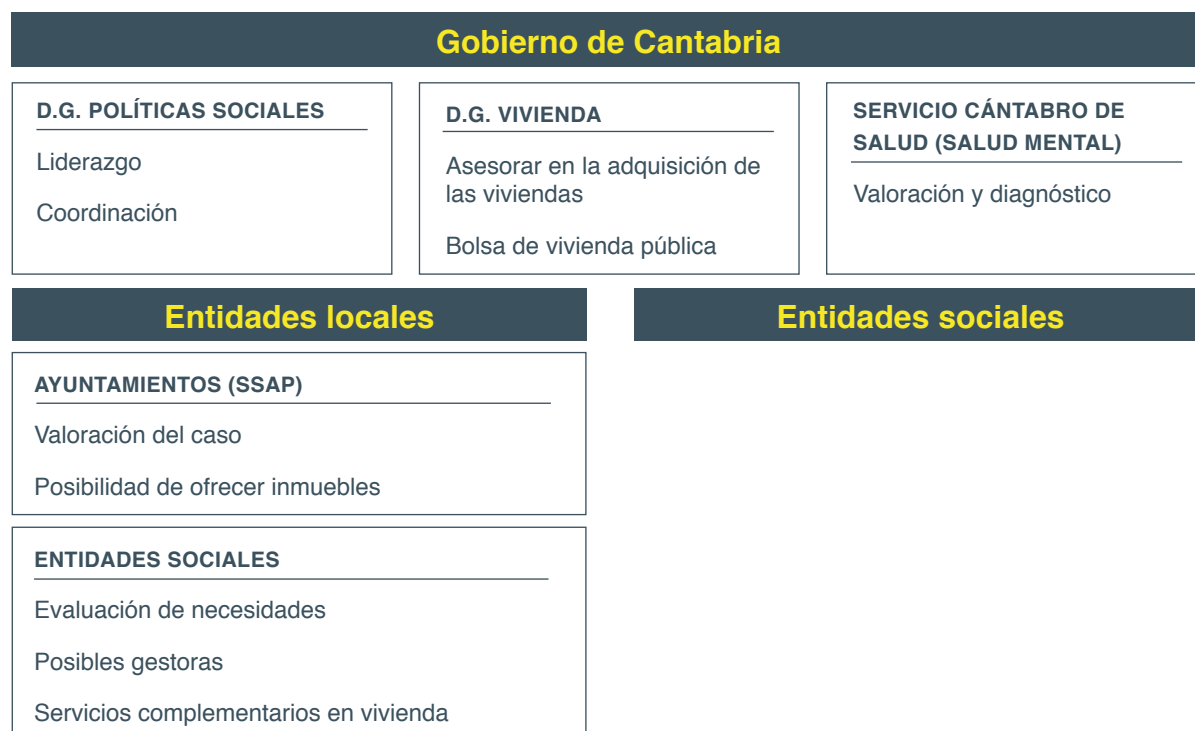
**modelos de intervención deban ser**

**también diversos.** A grandes rasgos, para aquellas personas cuya situación personal desaconseje que pasen inmediatamente a una situación de plena autonomía porque necesiten una atención más cercana, se puede optar por metodologías *housing led*, que incluyen soluciones de *co-housing*, acompañamiento en vivienda, etc. Las soluciones *housing first*, en cambio, serán adecuadas para quienes estén en disposición de iniciar su trayecto de inclusión con plena autonomía.

La **adaptabilidad** de estos proyectos también permite enfocarlos a distintos objetivos. Así, por ejemplo, la estabilidad que proporciona un alojamiento estable repercute favorablemente en la salud mental de las personas sin hogar. También es posible concebir la metodología *housing first* como una herramienta para que las personas sin hogar con problemas de consumo de sustancias se alejen del entorno que retroalimenta su adicción.

Uno de los aspectos clave en este contexto es la **formación de profesionales de intervención** ya que las metodologías centradas en la vivienda exigen un enfoque y manera de trabajar distinta para asegurar que no se desvirtúa.

**¿Quiénes son los actores implicados y qué rol tienen?**



## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

El papel de la **Dirección General de Políticas Sociales** será el de coordinar a los demás agentes e impulsar el trabajo del grupo técnico de trabajo. Su labor de dirección en el grupo técnico de trabajo de este Eje será fundamental para que se aplique correctamente la metodología de las intervenciones basadas en la vivienda que se pretende impulsar.

Además de la anterior, colaborará con la **Dirección General de Vivienda** para la adquisición de las veinte viviendas que se contemplan en esta iniciativa. Además de participar en esta compra, la DG de Vivienda podrá crear una bolsa de vivienda pública disponible para proyectos *housing first* y *housing led*.

- El **Servicio Cántabro de Salud**, en colaboración con los Servicios Sociales de Atención Primaria y las Entidades Sociales, diseñará protocolos de alta de personas en riesgo de exclusión residencial que se encuentren ingresados o que necesiten tratamiento. Estos protocolos incluirán una valoración de los recursos habitacionales que se estimen adecuados para las necesidades de la persona y podrán incluir su acceso a viviendas en el marco de estos proyectos *housing first* o *housing led*.

Las **Entidades Locales** podrán, en su caso, ofrecer inmuebles para incorporar a estos proyectos. A través de los Servicios Sociales de Atención Primaria, en colaboración con las Entidades Sociales, procederán a valorar las situaciones de las personas sin hogar que sean elegibles para acceder a estas viviendas.

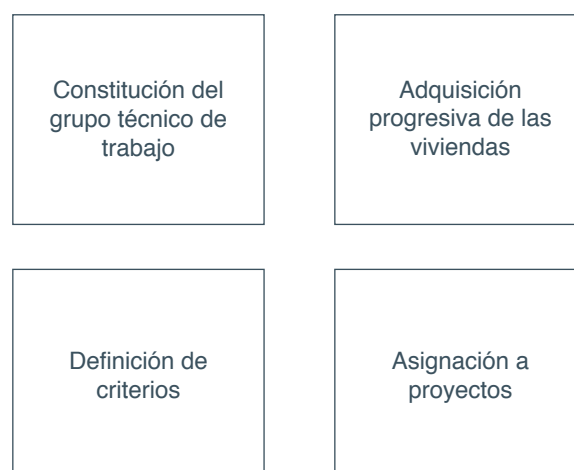
Las **Entidades Sociales**, además de colaborar en la evaluación de necesidades

de las personas sin hogar o en riesgo de exclusión residencial, y en el diseño de un itinerario de inclusión, prestarán servicios complementarios a la intervención, como pueden ser asesoramiento, programas de inserción laboral, etc. (Ejes 1 y 2).

### Recursos necesarios

Los recursos están definidos por las viviendas adquiridas sobre las cuales se definirán y adecuarán los contenidos y características del servicio que ofrezcan.

### Próximos pasos: Hoja de ruta



La adquisición de las viviendas que serán destinadas a proyectos *housing first* depende de la aplicación de los fondos *Next Generation*. Dichos fondos tienen un plazo de aplicación hasta 2023, pudiendo extenderse hasta 2026. Se prevé adquirir las viviendas a lo largo de los ejercicios correspondientes y destinarlas progresivamente a los citados proyectos. De forma previa, y paralelamente a la adquisición de las primeras viviendas,

habrá de procederse al diseño de los contenidos y características del servicio. En el marco de esta iniciativa transformadora, se creará un grupo de trabajo técnico con representantes de la Dirección General de Políticas Sociales, la Dirección General de Vivienda, el Servicio Cántabro de Salud, los Ayuntamientos y las Entidades Sociales. Este grupo técnico se encargará de definir los criterios que permitan decidir a qué proyectos destinar las viviendas. Se decidirán también criterios de evaluación que permitan decidir sobre la adecuación de los recursos a las necesidades de la persona. Finalmente, se definirá la metodología de intervención, delimitando con claridad el alcance de los proyectos *housing first*, al margen de otros servicios complementarios que se puedan incluir en los proyectos.

Se comenzará con el desarrollo en una de las viviendas de un proyecto piloto que permita poner en práctica las nuevas soluciones y metodologías adoptadas en la problemática del sinhogarismo. Realizándose a su vez el seguimiento adecuado del proyecto y la posterior evaluación de la idoneidad de la metodología del mismo con el objetivo final de elaborar un documento marco, Proyecto Marco, que defina y regule los procesos, herramientas y recursos necesarios para el desarrollo de los programas de *Housing First* y *Housing Led* en Cantabria.

### Temporalización a lo largo de la Estrategia

Se adquirirán las viviendas progresivamente entre 2022 y 2025. La asignación a proyectos *housing first* y

*housing led* comenzará con un proyecto piloto y se generalizará posteriormente a medida que se adquieran más viviendas.

### 5.3.3 Objetivos y líneas de actuación

El Eje 3, denominado “Vivienda” se centra específicamente en un objetivo:



#### EJE 3: Vivienda

Objetivo específico

OE6

Promover y consolidar la adopción de un enfoque centrado en la vivienda

#### LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES

|      |                                                                                                                                |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.1. | Incremento de una red de viviendas públicas que puedan incorporarse a proyectos de inserción social.                           |
| 6.2. | Impulso de proyectos piloto para la implantación en Cantabria de los modelos de intervención <i>housing first</i> .            |
| 6.3. | Ampliación de las iniciativas basadas en la metodología <i>housing led</i> .                                                   |
| 6.4. | Reorientación de los recursos actuales hacia soluciones basadas en la vivienda en un marco de diversificación de los recursos. |
| 6.5. | Adecuación de los recursos alojativos a la atención de situaciones de emergencia, alojamiento temporal, etc.                   |



### 5.4 Eje 4: Fortalecimiento y mejora del sistema

Fortalecer y mejorar desde el punto de vista institucional el sistema de inclusión social y atención a personas sin hogar en Cantabria.

### 5.4.2 Iniciativa transformadora del Eje 4. Fortalecimiento y mejora del sistema

Estudio del sinhogarismo en Cantabria, incluyendo la realización de recuentos de personas sin hogar de acuerdo con la metodología propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

#### 5.4.1 Necesidades identificadas

En el diagnóstico se señalaron una serie de elementos transversales que atañen a todo el sistema de atención a las personas sin hogar y que deberían incorporarse a la estrategia. En este aspecto, se indicaron las siguientes **necesidades**:

- Coordinación intra administrativa e interadministrativa.
- Refuerzo de la colaboración público-privada.
- Creación de herramientas comunes (protocolos).
- Perspectiva de género.
- Formación a determinados perfiles.
- Estudio e investigación.

Algunos de estos elementos, como la coordinación entre los distintos actores del sistema y la creación de protocolos comunes de prevención y atención, se encuentran incorporados en los ejes anteriores, ya que el re. En este eje 4 se reúnen los objetivos y líneas de actuación que abarcan más de un eje o bien afectan al conjunto del sistema de atención a las personas sin hogar.

#### ¿Qué queremos hacer?

Esta iniciativa propone la realización de **recuentos de personas sin hogar** siguiendo la metodología publicada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Sin embargo, no se limita a este recuento, sino que comprendería también las distintas iniciativas y actuaciones que se lleven a cabo en los próximos años para aproximarse a la realidad del sinhogarismo en Cantabria. De esta iniciativa transformadora se derivan tres vertientes que inspiran varias líneas de actuación a lo largo de los dos objetivos específicos que componen este eje.

#### Elementos clave identificados en la iniciativa

Estudio del sinhogarismo en Cantabria

Intercambio de información

Formación y capacitación



En primer lugar, el **estudio del sinhogarismo** para profundizar en el conocimiento de la realidad de este fenómeno en Cantabria. La actuación de referencia será la elaboración del citado recuento en los años 2023 y 2025, tal y como propone el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. De manera complementaria podrán realizarse otras actuaciones que investiguen las características del fenómeno, ya sea en toda la Comunidad Autónoma o en municipios concretos. Una posibilidad sería replicar los estudios realizados en años anteriores por entidades sociales, ya sea a través de trabajo de calle o en los centros de atención a personas sin hogar. Esto serviría para dotar de continuidad a estos trabajos previos, al tiempo que complementaría la información obtenida por el recuento. También pueden considerarse actividades complementarias las acciones de formación y capacitación de las personas que vayan a realizar el recuento.

En segundo lugar, mejorar el conocimiento del sinhogarismo en Cantabria pasa por el **intercambio de información** entre los distintos actores implicados en la prevención y atención del sinhogarismo. Esto incluye el estudio de iniciativas innovadoras que se desarrollan en otras comunidades autónomas o en otros países de la Unión Europea. Investigar e intercambiar experiencias en buenas prácticas de atención al sinhogarismo permitirá una mejora continua del sistema y el perfeccionamiento de la actuación de administraciones públicas y entidades sociales.

Finalmente, cabe señalar en tercer lugar que este mejor conocimiento del

sinhogarismo en Cantabria debe tener un propósito práctico. Es decir, la información recopilada debe ser puesta a disposición de las personas que integran el sistema para que, dentro del papel que tengan asignado en él, puedan desempeñarlo con eficacia. Con este fin, se contemplan en este eje **actuaciones de formación y capacitación** de los profesionales que atienden a las personas sin hogar. Igualmente, el estudio de las iniciativas innovadoras que se desarrollan en otras comunidades autónomas o países puede servir para diseñar proyectos piloto en Cantabria.

### ¿Quiénes son los actores implicados y qué rol tienen?



### Gobierno de Cantabria

#### D.G. POLÍTICAS SOCIALES E INSTITUTO CÁNTABRO DE SERVICIOS SOCIALES (ICASS)

Liderazgo

Coordinación

Comunicación con el Ministerio

### Entidades locales

#### AYUNTAMIENTOS (SSAP)

Coordinación, dirección y formación del personal

Captación y formación de voluntariado

#### ENTIDADES SOCIALES

Posible participación en los recuentos

Trabajo de calle

Colaboración con voluntariado

### Entidades sociales

- En la realización de estos recuentos la
- **Dirección General de Políticas Sociales**
- asumirá un papel de coordinación y
- dirección. Los Ayuntamientos y los Servicios Sociales de Atención Primaria de los municipios que se sumen a la realización de estos recuentos estarán a cargo de coordinar, dirigir y formar al personal de centros de atención a personas sin hogar y a los equipos de calle.

La participación de voluntariado se contempla como posibilidad en la metodología del Ministerio. La captación y formación de estas personas voluntarias correrá a cargo de las administraciones locales y las entidades del Tercer Sector que colaboren en la realización del recuento.

Las **entidades del Tercer Sector** tienen abierta también la participación en los

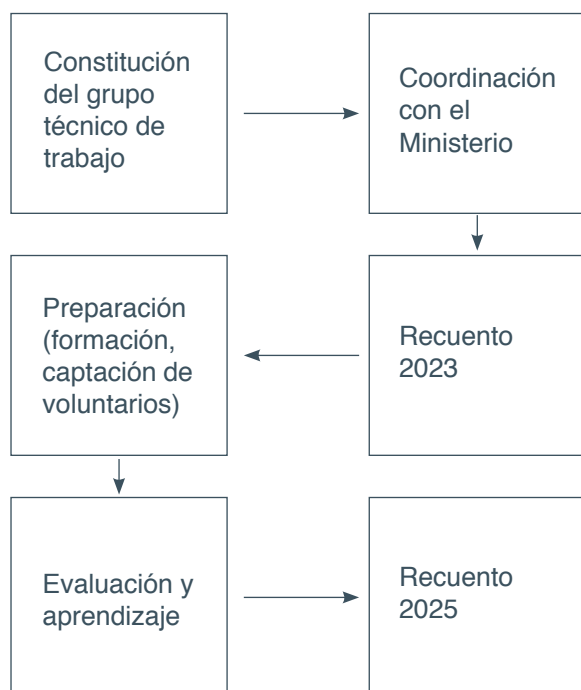
recuentos, si así lo deciden. Su papel será, en coordinación con ayuntamientos y la DG de Políticas Sociales, participar en la recogida de información, junto a personal de los centros de atención a personas sin hogar y a las personas voluntarias que participen.

### Recursos necesarios

Serán definidos en el grupo técnico de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el documento del año 2021 “Propuesta de una metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España: Los recuentos nocturnos de las personas sin hogar” proporcionado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en colaboración con el Centro de Documentación y Estudios SIIS de la Fundación Eguía-Careaga Fundazioa.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar

### Hoja de ruta



La metodología propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 es detallada y asigna objetivos y roles a los distintos agentes que intervienen en los recuentos. Se prevé que los recuentos se realicen en años impares, para complementar la Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar, que se desarrolla en los años pares. Dado que el próximo recuento está previsto para 2023, se dispone de un año para prepararlo.

Bajo la dirección de la Dirección General de Políticas Sociales se organizará un **grupo técnico de trabajo** integrado por representantes de ayuntamientos y entidades sociales, para decidir los compromisos que se asumen, en qué **municipios se realizará el recuento** y cuál será la participación de entidades, voluntariado y personal de los Servicios

### Sociales de Atención Primaria.

También se decidirá, en comunicación con el Ministerio, cuántas rondas tendrá el recuento, en qué fechas se hará y cómo se coordinará con otras Comunidades Autónomas o ayuntamientos que se sumen a estos recuentos en el resto de España. Finalmente, el grupo técnico de trabajo decidirá los detalles acerca del tratamiento y procesado de la información recogida, de acuerdo con lo establecido en la metodología y lo acordado con el Ministerio.

### Temporalización a lo largo de la Estrategia

Los recuentos se realizarán en los años 2023 y 2025. El año previo al primer recuento se utilizará para preparar el recuento y coordinar a las administraciones y entidades implicadas. Durante 2022 se organizarán actividades de formación y capacitación de profesionales, preparación de materiales y cuestionarios a emplear. Tras finalizar el primer recuento, se podrá hacer un ejercicio de revisión y reflexión acerca de su desarrollo y resultados, con el objetivo de aprender de la experiencia y preparar el siguiente recuento.



## 5.4.3 Objetivos y líneas de actuación

Los objetivos de este eje son dos:



**EJE 4: Fortalecimiento y mejora del sistema**  
Objetivo específico

**OE7**

Disponer de un sistema de respuesta a la atención de personas sin hogar sensible al género, coordinado, integral y eficaz

### LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES

|      |                                                                                                                                                                                                                                 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.1. | Creación de un grupo de trabajo de coordinación.                                                                                                                                                                                |
| 7.2. | Incorporar la perspectiva de género a las medidas de prevención y atención.                                                                                                                                                     |
| 7.3. | Destinar recursos específicos para la atención a mujeres en riesgo de exclusión residencial.                                                                                                                                    |
| 7.4  | Destinar recursos específicos para la prevención y atención del sinhogarismo en personas del colectivo LGTBI.                                                                                                                   |
| 7.5  | Formación de los profesionales que trabajan en los servicios públicos, tanto en recursos específicos como en otras áreas, para reconocer situaciones de riesgo como para que utilicen los protocolos de atención que se definan |
| 7.6  | Formación de profesionales de servicios sociales de atención primaria y de las entidades sociales en las mejores prácticas de atención a personas sin hogar                                                                     |
| 7.7  | Elaboración de guías, manuales y otros materiales y documentación sobre atención a personas sin hogar, disponible a través de un repositorio digital                                                                            |
| 7.8  | Formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad                                                                                                                                                                                 |
| 7.9  | Fomento del intercambio de buenas prácticas entre profesionales para el abordaje del sinhogarismo                                                                                                                               |



**EJE 4: Fortalecimiento y mejora del sistema**  
Objetivo específico

**OE8**

Profundizar en el conocimiento del sinhogarismo en Cantabria

### LÍNEAS DE TRABAJO Y ACTUACIONES

|      |                                                                                                                                              |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.1. | Estudio de la realidad del sinhogarismo en Cantabria.                                                                                        |
| 8.2. | Realización de recuentos de personas sin hogar de acuerdo con la metodología propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. |
| 8.3. | Estudio de experiencias en materia de políticas de inclusión para personas sin hogar en otras regiones y países.                             |
| 8.4  | Promover espacios de encuentro, reflexión y divulgación en los que se trate el fenómeno del sinhogarismo.                                    |

# Gobernanza de la Estrategia



**Se propone un modelo de gobernanza transversal y participativo, liderada por el gobierno autonómico, y que funcione bajo los principios de coordinación y cooperación entre todos los actores para conseguir sus objetivos.**

Esto significa que la Estrategia participan todos los agentes que participan en la inclusión social de las personas sin hogar: administración autonómica, entidades locales y entidades sociales. Esta perspectiva abarca todos los ejes de la Estrategia, siendo una herramienta para su desarrollo.

### 6.1 Desarrollo e implementación de la Estrategia

**El diseño de la gobernanza de la Estrategia tiene el propósito de facilitar la toma de decisiones ágiles y efectivas, que impulsen el desarrollo de las actuaciones previstas en la Estrategia.**

Se trata, por lo tanto, de favorecer el despliegue de la Estrategia a través de procesos eficaces. Es necesario, para ello, coordinar a los distintos agentes, tanto públicos como privados.

Tal y como se señaló en el diagnóstico, las políticas de atención a las personas sin hogar en Cantabria han carecido hasta el momento de una dirección clara y unívoca. A través de esta Estrategia se pretende solventar esta carencia, por lo que se atribuye al gobierno autonómico, a través de la Dirección General de Políticas Sociales de la Consejería de Empleo y Políticas Sociales, el papel de **impulso, dirección y liderazgo** del despliegue de las actuaciones recogidas en este documento.

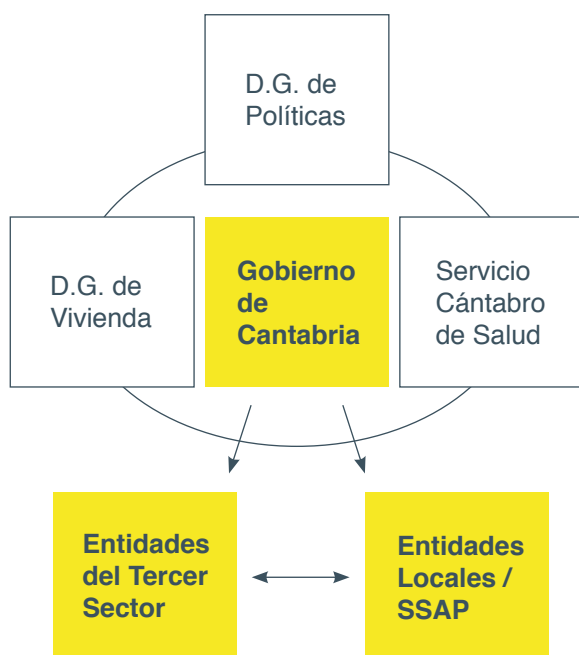
No obstante, dada la diversidad de competencias, tanto desde el punto de vista material como territorial, a las que se refieren las líneas de actuación propuestas en esta Estrategia, es esencial la **coordinación** entre los distintos agentes. Así, las entidades locales gestionan los Servicios Sociales de Atención Primaria, a través de los cuales se deberán implementar numerosas actuaciones previstas en los cuatro ejes de la Estrategia. Igualmente, dentro del

gobierno autonómico, las áreas de Vivienda y de Salud ejercen competencias de gran relevancia para combatir el sinhogarismo. Por último, buena parte de los servicios de atención a las personas sin hogar son ofrecidos por entidades del Tercer Sector, de modo que son en muchos casos servicios de titularidad privada, pero de utilidad pública, que son financiados (total o parcialmente) mediante fondos públicos, a través de convenios, conciertos o subvenciones.

Se configura así un complejo sistema de relaciones de interdependencia y colaboración, en el que es esencial articular un sistema de gobernanza que promueva la coordinación entre todos los agentes de la Estrategia, desde una triple perspectiva:

- Coordinación y colaboración entre las distintas áreas del gobierno autonómico implicados en la atención a las personas sin hogar;
- Coordinación y colaboración de la Administración autonómica con las administraciones locales;
- Coordinación y colaboración de los diferentes niveles de la Administración Pública con las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



Por ello, se plantea que el **Grupo Motor** de la Estrategia se consolide como un **Grupo de Trabajo**, con las siguientes funciones:

- Ser el nexo de comunicación entre los distintos agentes implicados en la Estrategia.
- Actuar como órgano de dirección de la Estrategia.
- Hacer un seguimiento de la implementación de la Estrategia, a partir de la información que aporten sus miembros.
- Tratar las potenciales necesidades y oportunidades que se descubran durante la implementación de la Estrategia, así como las potenciales mejoras en las actuaciones previstas.
- Hacer un seguimiento y evaluación final de los resultados conseguidos con la Estrategia.

Bajo el liderazgo de la DG de Políticas Sociales, en este Grupo de Trabajo se

reunirán periódicamente representantes de las distintas áreas del gobierno autonómico, de los Ayuntamientos y los Servicios Sociales de Atención Primaria, y de las Entidades del Tercer Sector de Acción Social.

De forma paralela, la gobernanza de cada eje de la estrategia, en especial en lo referente a la implementación de las iniciativas transformadoras, se asignará a un **grupo técnico de trabajo** formado por representantes de perfil técnico de los agentes, públicos o privados, cuya participación sea determinante para el despliegue de las actuaciones comprendidas en cada eje. Estos grupos técnicos de trabajo serán los órganos de gestión de cada eje de la estrategia. La composición de cada uno de estos cuatro grupos técnicos de trabajo dependerá, por lo tanto, de qué áreas se estimen como de mayor relevancia en cada eje. Bajo la dirección de la Dirección General de Políticas Sociales, en el seno de estos grupos técnicos se producirá la interlocución entre los diversos actores de la Estrategia para coordinar sus actuaciones, comunicar la información relevante y tomar las decisiones necesarias para el desarrollo de las medidas incluidas en cada eje.

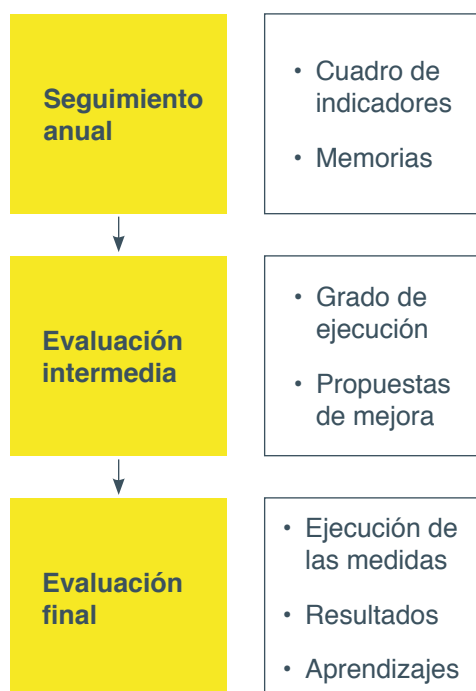




# Seguimiento y evaluación

...

## Estrategia de inclusión para las Personas sin Hogar



El **seguimiento** del despliegue de la Estrategia se llevará a cabo en el seno del Grupo Motor. Parte de esta actividad de seguimiento consistirá en recopilar las memorias anuales de los diversos recursos y servicios, tanto públicos como privados, que atiendan a personas sin hogar, así como las memorias justificativas de los proyectos financiados con cargo a las subvenciones del IRPF. Este repositorio de documentación servirá para elaborar, con periodicidad anual un cuadro de indicadores de actividad que recoja:

- Tipos de proyectos financiados, con referencia a su metodología, localización, población diana, recursos empleados, etc.
- Número de personas atendidas, desglosado por características demográficas.
- Servicios ofrecidos a las personas sin hogar, incluyendo su duración y alcance.

- Otra información que se considere de interés.

Estos indicadores de actividad permitirán mantener un registro del grado de ejecución de las medidas. Para ello, se creará un **cuadro de indicadores**, a partir de los objetivos fijados en las líneas de actuación de cada eje. Serán de especial relevancia los indicadores de actividad y resultados que deriven de las iniciativas transformadoras de cada uno de los ejes.

Además, en el Grupo de Trabajo se valorarán las actividades realizadas, su idoneidad para el despliegue de la Estrategia. Se podrá también realizar propuestas de modificación o innovaciones sobre las actuaciones recogidas en este documento, en virtud de nuevas circunstancias que puedan surgir durante la vigencia de la Estrategia y que afecten a la factibilidad de estas actuaciones. Se trata, en definitiva, de que los agentes de la Estrategia aporten información de primera mano sobre los resultados, los aciertos y carencias de las medidas implementadas, las posibilidades de mejora, etc.

Dichas propuestas se podrán incorporar en el informe de **evaluación intermedia**. Siendo la vigencia de la Estrategia de cuatro años, entre 2022 y 2025, se propone redactar un informe de evaluación intermedia en el año 2024. Dicho informe recogerá el grado de ejecución, hasta el cierre del ejercicio 2023, de los Ejes y Objetivos Específicos. Este documento se nutrirá de la documentación recopilada en los años anteriores, con los cuadros de indicadores de los años 2022 y 2023, y de las valoraciones que quieran aportar los agentes de la estrategia, tanto públicos

como privados. Así, será un documento que sirva tanto para evaluar lo realizado y detectar las posibles áreas de menor implementación, como para impulsar el desarrollo de la Estrategia en la segunda mitad de su periodo de vigencia.

Una vez que la Estrategia se acerque al final de su plazo de vigencia, se procederá a su **evaluación final**, que deberá servir para medir el grado de ejecución de las medidas y el alcance de los resultados obtenidos. Al mismo tiempo, sus resultados deberán anticipar el trabajo de diagnóstico y servir de base para redactar la siguiente Estrategia que continúe el trabajo de adaptar el sistema de atención a personas sin hogar a las nuevas realidades y necesidades que surjan en los próximos años.





