

Propuesta de contenidos para una Estrategia Vasca de Erradicación del Sinhogarismo

Septiembre 2015

Pobrezia eta giza bazterketaren
aurkako europar sarea Euskadin
Red europea de lucha contra la pobreza
y la exclusión social en Euskadi
European anti poverty network
in the Basque Country



beste
DANOK BIZILEKUA IZATEAREN
ETA ATERPE BAKOEN ALDEKO
PLATAFORMA  PLATAFORMA POR LA INCLUSIÓN
RESIDENCIAL Y A FAVOR DE LAS
PERSONAS SIN HOGAR

www.bestebi.net

ÍNDICE

Introducción: presentación del documento.

1. Contexto en el que nos movemos
 - 1.1. Europa.
 - 1.1.1. Estrategia erradicación sinhogarismo 2015
 - 1.1.2. Estrategia Europa 2020
 - 1.2. España.
 - 1.2.1. España ante la estrategia Europa 2020
 - 1.2.2. Instrumentos de lucha contra la exclusión social
 - 1.3. Euskadi.
 - 1.3.1. Euskadi ante la estrategia Europa 2020
 - 1.3.2. Instrumentos de lucha contra la exclusión social
2. La posición del tercer sector
3. Entramado institucional y social vasco
4. Situación en Euskadi
5. Propuesta de líneas de actuación y ejes de trabajo
6. Construcción de la estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo

INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

Beste Bi es una plataforma que se constituye y presenta públicamente en abril de 2007. Se trata de una plataforma formada por entidades y personas que trabajamos por la inclusión residencial y en favor de las 'Personas Sin Hogar'.

A este respecto, durante el año 2014, desde la plataforma hemos estado trabajando sobre este documento que pretende ser una propuesta de trabajo para el desarrollo de una estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo.

Consideramos que es necesario y oportuno establecer una estrategia para erradicar el sinhogarismo en Euskadi. Y consideramos que debe hacerse de manera consensuada y coordinada entre las diferentes administraciones y los agentes sociales que intervienen en este ámbito. A este respecto, podemos decir que:

- 1.- Tenemos ya suficientes datos. Los recuentos nocturnos incorporan cada vez más ciudades y nos muestran una fotografía más realista de la cuantificación del fenómeno gracias a la tipología ETHOS.
- 2.- Teniendo en cuenta esta realidad, consideramos que no es necesario invertir mucho más tiempo en cuantificar la situación, tenemos que avanzar. Necesitamos una estrategia para erradicar el sinhogarismo en Euskadi. Una política global de atención a las personas sin hogar.
- 3.- Es el momento oportuno: Aunque podemos estar en un momento complicado, por la falta de presupuestos en las administraciones públicas, también estamos en un momento de oportunidad a nivel europeo.
- 4.- La cuestión ahora es si seremos capaces de elaborar un plan, con un objetivo claro: Ofrecer una adecuada atención a las personas sin hogar y eliminar el sinhogarismo en el País Vasco.

Entendemos que corresponde al Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, liderar este trabajo; pero es obvio que también deben participar las tres diputaciones forales, una representación de los municipios y el Tercer Sector Social. A lo largo de este documento proponemos el marco en el que nos movemos y aquellos contenidos que, como plataforma, entendemos que debe contener esta estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo.

1. Contexto el que nos movemos

1.1 Europa

1.1.1 Estrategia erradicación sinhogarismo 2015

En el 2010 el Parlamento Europeo votó una propuesta para acabar con el sinhogarismo en el año 2015, se trata de la Declaración 61/2010, de 16 de diciembre de 2010. El objetivo es acabar con la expresión más visible del sinhogarismo que son las personas que duermen en la calle. Para ello se pide a la Comisión Europea dos cosas: que desarrolle una ambiciosa estrategia para abordar la situación de las personas sin hogar, y que ayude a los Estados miembros a desarrollar estrategias nacionales eficaces con arreglo a las orientaciones del informe conjunto de Protección Social e Inclusión Social, aprobado en marzo del 2010 (COM(2010)25 final), como parte de la Estrategia UE 2020. El objetivo apenas ha sido tomado en serio por un puñado de países europeos (entre ellos Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Finlandia) y a finales del 2015 la estrategia no ha cumplido su objetivo principal.

1.1.2 Estrategia Europa 2020

La estrategia Europa 2020 establece las prioridades para la próxima década, incluyendo cinco objetivos comunes que deben guiar la acción de los gobiernos nacionales de la Unión Europea, éstos son: la promoción del empleo; la mejora de las condiciones para la innovación, investigación y desarrollo; afrontar el cambio climático; mejorar los niveles de educación y, por último, la promoción de la inclusión social, en particular, a través de la reducción de la pobreza. Para esto último se marca como objetivo sacar a veinte millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión en toda la Unión Europea (en adelante UE).

El presupuesto de la UE se planifica por periodos de 7 años. En 2013 finalizó el marco financiero multianual 2007-2013, dando comienzo el nuevo periodo 2014-2020. Los objetivos temáticos del Marco Estratégico Común (MEC) para el nuevo periodo se alinean con los Objetivos de la Estrategia 2020. La programación del periodo financiero 2014-2020 de la Unión Europea está estrechamente vinculada a los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se han establecido 11 Objetivos Temáticos que son la piedra clave de los Fondos Estructurales y de Inversión, puesto que cada uno de ellos se desgrana en las prioridades de inversión. De esos 11 objetivos temáticos el 8 es *“promover el empleo y favorecer la movilidad laboral”*, el 9 es *“inclusión social y lucha contra la pobreza y toda forma de discriminación”* y el 10 *“invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente.”* Para cada uno de estos objetivos, el Marco Estratégico Común propuesto por la Comisión Europea ha establecido una serie de prioridades de inversión. En concreto, para el objetivo temático 9, se han definido 6 prioridades de inversión junto con unas acciones prioritarias:

- 1 Inclusión activa
- 2 Integración de comunidades marginadas tales como la población gitana
- 3 Lucha contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual
- 4 Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general

- 5 Fomento de la economía social y de las empresas sociales
- 6 Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales

Las estrategias que acabamos de exponer deben guiar las políticas de los países y regiones si no quieren quedar fuera del reparto de los fondos de la UE.

1.2 España

1.2.1 España ante la estrategia Europa 2020

España tiene marcado como objetivo reducir en 1.400.000 el número de personas en situación de pobreza o exclusión social (con respecto al 2009). El número total de personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión tiene que ser medido sobre la base del indicador AROPE formado tres medidas que reflejan las diferentes dimensiones de la pobreza y de la exclusión:

1. Personas en riesgo de pobreza después de transferencias sociales: personas cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta mediana disponible equivalente.
2. Carencia material severa: es la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de 4 conceptos de los nueve siguientes: 1) no tener retrasos en el pago del alquiler, hipoteca, recibos relacionados con la vivienda o compras a plazos; 2) mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; 3) hacer frente a gastos imprevistos; 4) una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; 5) ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; 6) un coche; 7) una lavadora; 8) una televisión a color; 9) un teléfono.
3. Personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo: personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista

De acuerdo con la distribución geográfica, en el periodo 2014-2020 España gestionará alrededor de 36.000 millones de euros a través de los Fondos Estructurales y de Inversión. Según aparece en el Acuerdo de Asociación entre España y la Unión Europea¹ (remitido a la Comisión Europea el 22 de abril de 2014), dichos fondos se asignan de la siguiente manera: 19.000 millones de euros para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 9.000 millones de euros al Fondo Social Europeo (en adelante FSE) y 8.000 millones de euros al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional. Del dinero disponible en el FSE, el reglamento establece que debe destinarse como mínimo el 20% de su dotación a fomentar la inclusión social y luchar contra la pobreza. Para España esta cantidad supondría aproximadamente un total de 1.463 millones de euros.

Los Estados miembros de la UE se han comprometido con la Estrategia Europa 2020, presentando cada uno de ellos las medidas específicas adoptadas para lograr sus objetivos. La elección de las actuaciones políticas específicas es responsabilidad de

¹ Disponible en <http://www.dgfc.sggg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

cada país. La traducción de los objetivos europeos para España se realiza a través del Plan Nacional de Reformas y los Programas de Estabilidad y Convergencia, que constituyen la presentación de la política económica del Gobierno español para los cuatro años siguientes². Sin embargo ambos documentos están centrados en la economía y reducción del déficit y dejan completamente de lado las medidas que tienen que ver con la “inclusión social y lucha contra la pobreza y toda forma de discriminación”, aunque entre las medias adicionales para apoyar el crecimiento del Plan Nacional de Reformas del 2014 se encuentra como objetivo la “Prevención y reducción del número de personas que están sin hogar” cuyo contenido es el desarrollo de una Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar.

1.2.2 Instrumentos de lucha contra la exclusión social

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013-2016) (PNAIS 2013-2016) incluye más de 240 medidas con tres objetivos: (1) impulsar la inclusión socio-laboral a través del empleo de las personas más vulnerables, con una especial consideración a las familias con hijos menores de edad; (2) garantizar la asistencia, mediante unas adecuadas políticas de rentas mínimas, que asegure la cobertura de las necesidades básicas; y (3) el acceso a unos servicios públicos de calidad enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y sociedad de la información.

El Plan se complementa con un conjunto de actuaciones específicas dirigidas a grupos de población especialmente vulnerables y que precisan de una intervención más concreta e inherente a su propia naturaleza. Entre las actuaciones específicas para las personas sin hogar destaca la actuación 172 *“Diseñar y poner en marcha la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar, atendiendo a las recomendaciones europeas, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y el Tercer Sector de Acción Social.”*

En el año 2015 comenzó el diseño de una Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar que cuenta con los siguientes objetivos estratégicos y líneas de actuación:

- Objetivo estratégico 1. Prevención del sinhogarismo
 - Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo.
 - Establecer protocolos de detección e intervención temprana del sinhogarismo
- Objetivo estratégico 2. Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación de las personas sin hogar
 - Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar y promoción del voluntariado
 - Eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales.

² Se pueden descargar ambos programas y sus actualizaciones anuales en la web: <http://www.mecd.gob.es/redie-eurydice/Prioridades-Europeas/estrategia2020/informes-espanoles.html>

- Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar
- Objetivo estratégico 3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar
 - Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que las personas puedan normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad.
 - Aplicación del método Housing First
 - Mejorar los recursos dirigidos a las personas sin hogar
- Objetivo estratégico 4. Restaurar el proyecto de vida
 - Aplicación del método de gestión de caso
 - Mejora de la empleabilidad de las personas sin hogar
 - Establecer medidas de arraigo en la comunidad
- Objetivo estratégico 5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.
 - Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar
 - Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.

1.3 Euskadi

1.3.1 Euskadi ante la estrategia Europa 2020

Euskadi puede acceder a los fondos de la Unión Europea y se está dejando escapar algunas oportunidades valiosas. Un ejemplo es el Programa Operativo Vasco FEDER 2014-2020, realizado por el Gobierno Vasco, en cual se formulan los siguientes ejes prioritarios: Potenciar la I+D+I; mejorar el uso y calidad de las TIC y el acceso a las mismas; mejorar la competitividad de las PYME; favorecer una economía baja en carbono; prevención y gestión de riesgos y conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos. No se incluye entre las prioridades “promover la inclusión social y lucha contra la pobreza” tal y como marca la Estrategia Europa 2020.

Las razones se explican en el mismo documento “no se plantea intervenir directamente en las necesidades de la CAPV relacionadas con los objetivos temáticos de concentración del FSE dirigidos al crecimiento integrador (OT8 a OT11), en un contexto asimismo en que la situación comparativa de la CAPV con relación a los indicadores de la estrategia Europa 2020 relativos a la pobreza y a la educación es mejor que la media de la UE-27 (y en el caso de los de educación -Tasa de abandono escolar prematuro y Nivel de educación superior- no sólo ofrecen mejores resultados comparativos, sino que ya se superan los objetivos fijados por la UE). Y todo ello en un marco programático con el que se espera incidir de forma indirecta en el crecimiento integrador (como un elemento transversal) a través fundamentalmente de la generación a medio y largo plazo de empleo y recursos derivados del impulso del crecimiento inteligente y sostenible que redunde en la cohesión económica, social y territorial. De este modo, el enfoque FEDER es más sectorial, sin una dimensión social importante (intervenciones dirigidas al crecimiento inteligente).”

Esto quiere decir que, como los indicadores de pobreza son mejores que la media, a pesar de ser inferiores a lo establecido en la estrategia Europa 2020, no se considera necesario pedir dinero para ello, apostando la reducción de la pobreza a la creación de

empleo. Esta visión conlleva que no se disponga de fondos de la UE para actividades específicas de erradicación del sinhogarismo así como tampoco iniciativas tendentes a la creación de planes sectoriales, al partir del axioma ya caduco de que la exclusión social y la pobreza están vinculadas únicamente a la falta de empleo.

1.3.2 Instrumentos de lucha contra la exclusión social

Resulta de interés para esta cuestión tener en cuenta la siguiente legislación y planes; tanto por lo que dicen y establecen como por lo que deberían decir y establecer.

▪ **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.**

Como elementos importantes destacamos:

- La declaración del derecho subjetivo a los servicios sociales, constituido en un derecho de ciudadanía.
- Y también la filosofía subyacente en la ley, basada en el desarrollo comunitario, superando las visiones asistencialistas presentes en las legislaciones anteriores.

Será muy importante el desarrollo de la **cartera de servicios** y el **mapa**, elementos aún no finalizados.

▪ **Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.**

Regula el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, parte en su objeto de un concepto de Inclusión social con perspectiva integral respecto a las personas y lo comunitario y señala que los principales objetivos que persigue son:

- Constituir el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social como sistema autónomo, en cuya gestión participan los servicios sociales y los de empleo y colaboran otros ámbitos de las administraciones públicas.
- Establecer las bases de funcionamiento del sistema.
- Garantizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones económicas y a los instrumentos de Inclusión social y laboral integrados en el sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión social.

Como instrumentos orientados a la inclusión social y laboral (artículo 7) se definen:

- El Convenio de Inclusión como documento programa donde se recogen acciones necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia y para facilitar su inclusión social y laboral.
- Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social.

▪ **III Plan Vasco de Inclusión Activa:**

En teoría el Plan Vasco de Inclusión debería ser el principal instrumento programático para desarrollar la Inclusión en Euskadi. Debería recoger por tanto las diferentes iniciativas y estrategias a impulsar para favorecer la inclusión y dar viabilidad a lo expresado en la Ley de garantía de ingresos y para la Inclusión social.

Por la documentación presentada en el Parlamento Vasco por parte del propio Gobierno, se prevé una reelaboración del propio plan; por ello tampoco merece la pena incidir en el texto actual.

▪ **Plan Estratégico 2013-2016 de Lanbide:**

Lanbide tiene la responsabilidad de gestionar en el País Vasco las políticas activas de empleo y la gestión de la RGI.

Además en su Plan estratégico 2013 – 2016 señala como uno de sus ejes de actividad -eje 4-: “Avanzar en cohesión social a través de una gestión eficaz de las prestaciones públicas y de la inclusión laboral de colectivos con especiales dificultades”.

▪ **Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV:**

Este documento recoge los ejes, objetivos y acciones del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, así como el diagnóstico de necesidades en el que se basa, los indicadores de evaluación correspondientes a las diversas acciones previstas, y el dispositivo acordado para el seguimiento de su aplicación. El Plan incluye también la cuantificación económica de las acciones cuyo liderazgo corresponde al Gobierno Vasco y, más concretamente, dentro de ellas, de aquellas que por su nivel de concreción permiten una cuantificación razonablemente rigurosa

2. La posición del tercer sector

La Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN) junto con la plataforma de ONG de acción social y la plataforma de voluntariado de España construyeron en el año 2010 un documento titulado *“Propuestas del tercer sector de acción social para una estrategia de inclusión social 2020 en España”³*. En vista de la clara desventaja de España con respecto a otros países de la UE en políticas sociales se afirma que *“se hace necesario que el Estado español, en el marco de la Estrategia europea tenga la suya propia, que vaya más allá de los objetivos planteados en el contexto europeo y que sitúe las políticas sociales como uno de los ejes de respuesta a la crisis y de desarrollo para la próxima década.”* También se afirma que *“la lucha contra la pobreza y la exclusión social es un tema transversal que ha de ser tenido en cuenta en las políticas clave: especialmente las relacionadas con la salud, el empleo, la vivienda y la educación. Es necesario demostrar que el resto de políticas son inclusivas y no generadoras de exclusión (declaración de impacto social).”*

El mismo documento aporta pistas de por dónde deben de ir las políticas en los próximos años. Se parte de que las políticas de inclusión social tienen que ser políticas de Estado, en las que se impliquen la totalidad de las administraciones públicas, de acuerdo a las competencias que tienen atribuidas y en las que cooperen igualmente el conjunto de actores sociales, buscando una amplia movilización a favor de las mismas. Los objetivos generales a conseguir en la próxima década y sus correspondientes metas son:

³ Se puede consultar en <http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/2/Propuestas2020.PDF>

1. Garantizar, consolidar y profundizar los derechos fundamentales.
 - a. Hacer efectivos aquellos derechos que están reconocidos o bien constitucionalmente o bien contemplados en el Tratado de la Unión, y que no están actualmente garantizados para todas las personas.
 - b. Desarrollar normativamente a nivel nacional dos derechos fundamentales: ley integral de no discriminación e igualdad de trato; marco normativo de inclusión social.
 - c. Continuar la aplicación de los desarrollos normativos que corren el riesgo de no aplicarse por falta de recursos económicos.
2. Reducir las desigualdades
 - a. Avanzar sustancialmente en una reducción de las desigualdades en los niveles de renta y en una distribución equitativa de la riqueza.
 - b. Reducir las desigualdades en el acceso a los servicios.
 - c. Reducir las desigualdades territoriales
 - d. Reducción de las desigualdades que sufren los grupos sociales en desventaja
3. Lograr un pacto de Estado por la inclusión social.
 - a. Adoptar un acuerdo, con amplio consenso político, que se centre en invertir las tendencias estructurales que consolidan la situación de exclusión.
 - b. Desarrollar una estrategia nacional de inclusión social a diez años vista y que se concrete en planes y medidas en los distintos niveles territoriales.

Por otra parte, En el documento “Propuestas del sector de inclusión social para la aplicación de la estrategia 2020 en Euskadi” realizado por diversas entidades sociales del territorio se dice que *“Creemos que la Estrategia 2020 es una oportunidad para que Euskadi se plantee objetivos que aborden las causas generadoras de desigualdad y de la exclusión de las personas en situación de pobreza y exclusión social. Es decir, es el momento de que el tercer sector trabaje en torno a una idea clave: la necesidad de que Euskadi cuente con una estrategia de protección e inclusión social a 10 años vista.”* Las propuestas y recomendaciones del documento para el desarrollo de la estrategia 2020 en Euskadi son:

- Reducir el número de personas en riesgo de exclusión social.
- Incrementar las tasas de empleo hasta el 75% de la población entre los 19 y los 65 años.
- Reducir las tasas de abandono escolar al 10%
- Alcanzar el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía

Desde la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar (FEANTSA) también se habla de 10 enfoques que deben servir de guía para elaborar una estrategia integrada de lucha contra el sinhogarismo⁴:

1. Enfoque basado en datos cuantitativos y cualitativos

⁴ Disponible en <http://www.noticiaspsh.org/spip.php?article4441>

2. Enfoque integral. Debe incluir no sólo servicios de asistencia de urgencia y de integración de las personas sin hogar, sino también medidas de prevención de la exclusión residencial.
3. Enfoque multidimensional.
4. Enfoque basado en derechos, fundamentalmente el de acceso a una vivienda
5. Enfoque participativo, tanto de las personas sin hogar como de las entidades que las atienden.
6. Enfoque reglamentario, con una normativa que establezca un marco jurídico y propósitos y objetivos reglamentados
7. Enfoque sostenible.
8. Enfoque basado en las necesidades
9. Enfoque pragmático. Con objetivos realistas, alcanzables y temporalizados
10. Un enfoque ascendente, lo cual implica desarrollar políticas en respuesta al sinhogarismo en el ámbito local.

3. Entramado institucional y social vasco

Respecto al entramado institucional:

La distribución competencial entre las administraciones públicas vascas viene dada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la CAV y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que atribuye a éstos últimos la ejecución dentro de su territorio de las normativas de las instituciones comunes, sin perjuicio de la acción directa de las instituciones comunes del País Vasco, incluyendo en esas competencias ejecutivas las potestades reglamentarias para la organización de sus propios servicios, administrativa (incluida la inspección) y revisora en la vía administrativa.

En relación al Sistema de Servicios Sociales, el marco competencial queda definido en la propia Ley de Servicios Sociales, y en el Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema vasco de Servicios Sociales:

En la Ley: Título III Régimen competencial, organizativo, consultivo y de participación en el sistema vasco de servicios sociales. Donde se definen las competencias de las diferentes instituciones y se establece la necesidad de coordinación y cooperación.

En el Decreto de Cartera: En el Capítulo I se definen su objeto y ámbito de aplicación, la finalidad y contenido de la Cartera y la distribución competencial para la provisión de las entregas dinerarias que el Decreto despliega y define, a partir de los grupos de prestaciones económicas que establece la Ley. Supone una concreción mayor que la establecida en la Ley.

Artículo 5 del Decreto de cartera: Competencia para la provisión de las prestaciones y servicios de la Cartera

Gobierno Vasco	Servicio de teleasistencia (1.6)
	Servicio de información social a la infancia y adolescencia en situación de desprotección (2.7.1.1)
	Servicio de información y atención a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo (2.7.1.2)
	Punto de encuentro familiar por derivación judicial (2.7.3.2)
	Servicio integral de mediación familiar (2.7.3.3)
	Prestación de pago único a mujeres víctimas de violencia de género (3.1.2).
Diputaciones Forales	Servicios de atención secundaria del Catálogo Excepto aquellos cuya provisión compete al Gobierno Vasco, así como de la prestación de asistencia personal (3.1.1.), de la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales (3.2.1.), y de las prestaciones o ayudas para la adquisición de prestaciones tecnológicas o la realización de adaptaciones en el medio habitual de convivencia (3.3.1. y 3.3.2).
Ayuntamientos	Todos los servicios de atención primaria definidos el artículo 22 de la Ley de Servicios Sociales, salvo el servicio de teleasistencia.
Todas las administraciones públicas vascas serán competentes para la provisión de la	

prestación vinculada al servicio, cuando lo sean para los servicios de la Cartera a los que se vincule, y podrán serlo para la provisión de cualquier otra prestación económica que pueda preverse encuadrada en la tipología que establece el artículo 16 de la Ley de Servicios Sociales, en función del régimen competencial que se determine en su momento.

Respecto al entramado social:

La propia Ley de Servicios Sociales en el Título V: Intervención de la iniciativa privada, se regula la intervención de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales, definiendo el marco para su participación en la prestación de servicios sociales integrados en el catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y se definen las fórmulas de colaboración. Destacar la regulación de un régimen de concierto para la prestación de servicios sociales. También se regula el apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro.

También hay que señalar el Proyecto de Ley del Tercer Sector Social donde se pretende establecer el estatuto de las organizaciones del “Tercer Sector Social” en Euskadi ha avanzado en su identificación como organizaciones de iniciativa e intervención social, más allá de su definición como sector no lucrativo, reconociendo la importancia de su contribución social, particularmente, en el ámbito de las políticas sociales, y su derecho a participar activamente en las mismas.

Y, por otro lado, una visión a la práctica diaria y habitual en nuestro territorio supone reconocer la importante contribución que el Tercer Sector Social está realizando en el ámbito del sinhogarismo en Euskadi. Realidades como Bestebi en el ámbito del Gran Bilbao o Kalegorri en el de Donostialdea son imprescindibles para entender y explicar el trabajo que se viene realizando en este ámbito.

Todo ello justifica sobradamente la importancia de reconocer el trabajo realizado por las entidades sociales (tanto en la faceta de prestadoras de servicios a la administración, como de provisión de servicios a iniciativa propia), así como reconocer el saber hacer y la experiencia acreditada a lo largo de mucho tiempo.

4. Situación en Euskadi

Según los datos de la UE⁵ el porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social según el indicador AROPE en España es del 27,3% en el año 2013 cuando la media de la zona euro (17 países) es del 23%. En Euskadi se sitúa por debajo de ambas medias con el 16,8%

Porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zona euro	21,7	21,6	21,4	21,7	22,7	23,2	23
España	23,3	24,5	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3
Euskadi	15,9	14,8	14,8	16,3	18,9	17,7	16,8

Si analizamos la situación de Euskadi en relación a cada uno de los 3 componentes del indicador AROPE nos encontramos con lo siguiente:

- Personas en riesgo de pobreza después de transferencias sociales: el 20,4% de la población española se encuentra en situación de pobreza en el año 2013 por el 10,5% de la población vasca, casi la mitad.
- Carencia material severa: el 6,2% de la población española vive en una situación de carencia material severa en el año 2013 frente al 4,8% de la población vasca, porcentaje que se ha doblado desde el año 2012 (situado en el 2,1%)
- Personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo: el 15,7% de la población española vive en un hogar donde sus miembros han trabajado menos del 20% de su potencial total de trabajo en el año 2013, frente al 13% de la población vasca.

A pesar de que los datos sobre pobreza y exclusión social son mejores en Euskadi, de media, que en la zona euro y en España, no hay que olvidar que dichas cifras esconden situaciones que no son admisibles en sociedades que cuentan con recursos suficientes como la nuestra. Si miramos la situación de las personas sin hogar, en un repaso de las cifras que aporta el EUSTAT vemos que no solo no ha disminuido su número, sino que ha aumentado ligeramente. Estas cifras además no son reales, ya que la encuesta se hace a quienes utilizan los recursos para personas sin hogar y no todo el mundo que está en dicha situación los utiliza.

⁵ Datos obtenidos del EUROSTAT

Datos básicos personas sin hogar en Euskadi

	2012	2005
Territorio del centro		
C.A. de Euskadi	2.090	1.833
Araba	328	508
Bizkaia	1.139	840
Gipuzkoa	623	486
Municipio del centro		
Bilbao	1.057	787
Donostia	393	360
Vitoria-Gasteiz	328	508
Resto municipios	311	178
Sexo		
Hombre	1.701	1.382
Mujer	389	451
Edad		
18-29 años	724	521
30-44 años	679	748
45-64 años	639	512
65 y más años	48	52
Nacionalidad		
Española	833	954
Extranjera	1.256	879

Fuente: EUSTAT

Quizá unos datos más reales son los que arrojan los recuentos nocturnos que tienen en cuenta a las personas que se encuentran en los recursos y a las que no hacen uso de ellos. El último realizado en el año 2014 incluyó a las tres capitales vascas y algunos de los principales municipios. En total se contabilizaron 323 personas que dormían en la calle y otras 1.513 en los recursos de alojamiento.

5. Propuesta de líneas de actuación y ejes de trabajo

Para realizar la propuesta partimos de los distintos documentos presentados en el presente escrito, las reflexiones que a lo largo de estos años de andadura han realizado las diferentes asociaciones que componen BesteBi, así como el documento marco de la UE titulado “*abordar el sinhogarismo en la Unión Europea*” (SWD(2013) 42 final)⁶ que propone una serie de prácticas políticas eficaces para combatir el sinhogarismo. Consideramos que las líneas generales de trabajo propuestas son imprescindibles si queremos que en un futuro no haya personas durmiendo en la calle. Lo articulamos en forma de decálogo no jerarquizado.

1.- Enfoque basado en derechos: El objetivo principal de la estrategia debe de ser garantizar que los derechos humanos (incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y políticos) de las personas sin hogar son respetados. Ello implica la adopción de un enfoque del sinhogarismo más estructural, más centrado en los derechos ciudadanos y en políticas públicas que en colectivos específicos. También exige renovar los discursos públicos en torno a las personas sin hogar, centrándolos menos en el asistencialismo, las problemáticas personales y las carencias, y más en los derechos como ciudadanos y la dignidad de las personas.

2.- Bases de la intervención social: Uno de los aspectos fundamentales es generar las estructuras necesarias que posibiliten dinámicas y experiencias participativas en las personas sin hogar, tanto en la prestación de servicios como en la elaboración de políticas relevantes. Otros elementos importantes de la intervención deben de ser:

- Ofrecer programas grupales, actividades deportivas, artísticas y de formación para las personas sin hogar.
- Evitar la criminalización de las personas sin hogar.
- Ubicación de todos los dispositivos de alojamiento en lugares con vida vecinal que favorezca la integración normalizada, desarrollando iniciativas comunitarias para que los recursos de alojamiento participen de esa vida vecinal. Se debe avanzar en la creación de espacios que no sean exclusivos para las personas sin hogar que fomentan el aislamiento del resto de la sociedad.
- Poner el énfasis en el acompañamiento, es decir, que al final son personas lo que más ayudan a las personas. Por muchos recursos físicos que pongamos, sin acompañamiento no se va a conseguir erradicar el sinhogarismo.
- Definir y defender la calidad y dignidad en los recursos y servicios públicos para personas sin hogar. No cualquier cosa vale para “ayudar” a este colectivo.
- La dignidad debe de ser la premisa sobre la que sustentemos las políticas e intervenciones con las personas sin hogar. La pregunta que se debe hacer siempre es: esta acción, este dispositivo, esta decisión, ¿dignifica a la persona o supone algún tipo de humillación? ¿hace que pueda recuperar el control sobre su vida o la convierte en dependiente?

⁶ Disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>

3.- Estrategia a medio – largo plazo: Se debe establecer una estrategia de lucha contra el sinhogarismo a largo plazo integrada tanto a nivel nacional, regional y local. Ello exige establecer objetivos específicos para reducir el sinhogarismo que incluyan involucrar a las tres administraciones públicas con competencias en la materia, los diferentes departamentos, organizaciones de intervención e incidencia social, policía, sistema judicial, sanidad, vivienda y actores socioeconómicos.

El desarrollo de una estrategia de estas características implica el trabajo en red entre los distintos actores implicados para que se complementen las intervenciones, se minimicen las limitaciones actuales de la atención, y se fomente una reflexión que permita una continua mejora de las políticas públicas y recursos destinados a las personas sin hogar. Las distintas administraciones a través de sus convenios de colaboración, subvenciones y acuerdos pueden fomentar y reconocer todas aquellas buenas prácticas en la coordinación y trabajo en red, que de hecho ya se vienen realizando en la atención a las personas sin hogar, subrayando así su importancia y visibilizando las buenas prácticas.

4.- Normalización – especificidad: Si bien las actuaciones específicas para las personas sin hogar son necesarias, al menos paralelamente, es imprescindible mejorar las políticas de empleo, salud, vivienda, formación, etc., para todos los ciudadanos de manera que las personas no lleguen a la calle y que las personas sin hogar (dada su especial vulnerabilidad) sean beneficiarios de primer orden de estas políticas.

La apuesta por la normalización no implica no atender necesidades específicas de colectivos especialmente vulnerables entre los que destacan las mujeres y las personas migrantes. Se debe incorporar un enfoque de género e intercultural en la atención a las personas sin hogar, redimensionando su realidad para materializar la agenda política en hechos concretos. Debemos caminar hacia unas respuestas a las problemáticas cada vez más personalizadas.

5.- Prevención del sinhogarismo: Dos objetivos son claves en la lucha en este punto, prevenir el sinhogarismo e intervenir en la identificación temprana de personas en riesgo de quedarse sin hogar, ofreciéndoles esquemas de ayuda a medida con protocolos de detección de situaciones de riesgo.

Existen dos momentos vitales de especial relevancia en la prevención: aquellas personas vulnerables a la pérdida de la vivienda con las que hay que aplicar un amplio rango de medidas anti desahucio garantizadas por ley y marcos reguladores; y las personas en proceso de salir de una institución como hospitales, centros penitenciarios y otras instituciones sociales sin alternativa de alojamiento, a las que hay que proveer de una alternativa.

6.- Acceso a un alojamiento digno: Nuestra estrategia para la erradicación del sinhogarismo parte de un enfoque basado en el derecho a una vivienda digna y estable que permita el desarrollo del resto de derechos. Algunas medidas necesarias para cumplir el objetivo son:

- Ampliación de la red de alojamientos con oferta suficiente y variada de alojamiento adaptada a los diferentes momentos vitales de las personas.

- Proporcionar alojamiento de emergencia de calidad apropiada que esté localmente disponible y accesible, que corresponda con las necesidades de los usuarios; que ofrezca información y otros servicios al momento; que implique a los usuarios en el funcionamiento y gestión del albergue.
- Hacer ajustes para ayudar a las personas sin hogar a afrontar condiciones climatológicas extremas, haciendo posibles las intervenciones de emergencia durante todo el año; preparar con antelación las épocas de mal tiempo.
- Provisión suficiente de vivienda en régimen de alquiler adecuada y a precio asequible para prevenir las situaciones de sinhogarismo, con renta por debajo de la del mercado y que no suponga en ningún caso más de un 30% de los ingresos de la unidad familiar.
- Puesta en marcha de ayudas económicas directas para el mantenimiento del alquiler sobre criterios objetivos y justos (necesidad de vivienda, circunstancias de los usuarios y no exclusivamente los ingresos).
- Acompañamiento social cuando la unidad familiar lo requiera para apoyar el mantenimiento de la vivienda.

Además de las políticas de vivienda se debe dar respuesta a la diversidad de situaciones que requieren un alojamiento, tanto de urgencia como unidades de media, larga estancia, alojamientos de transición hacia una vivienda independiente, recursos de baja intensidad, alojamientos adaptados a unidades familiares, personas mayores, etc. Entre la calle y la vivienda independiente existe un amplio abanico de posibilidades que, en muchos casos van a facilitar la transición hacia la vida independiente, y deben ser tenidas en cuenta.

Desde la UE se propone un modelo basado en una intervención temprana en vivienda, proporcionando viviendas asequibles y permanentes a personas que vienen directamente desde la calle o desde dispositivos de emergencia, ofreciendo un apoyo social y de salud intensivo. Desde la perspectiva de Housing First, la vivienda se constituye como un derecho fundamental y como un requisito previo para resolver otra clase de problemas (sociales, sanitarios, laborales, etc.). Esta propuesta se aleja de los enfoques tradicionales de intervención residencial, basados en el modelo de escalera o itinerarios residenciales, donde la vivienda estable es el objetivo final del proceso de integración y las personas sin hogar pasan por distintas etapas (centros de acogida o albergues, pisos tutelados de corta, media y larga estancia, pisos de mayor autonomía, etc.) antes de estar preparadas para ser alojadas. No entramos en el debate de si debe ser el objetivo prioritario de la estrategia vasca, pero sí pensamos que se debe explorar las posibilidades que nos ofrece impulsando su implantación.

7.- Sustento económico: Se debe trabajar en dos frentes, el del empleo y el de la garantía de ingresos económicos. En cuanto a lo primero algunas medidas necesarias son:

- Se necesitan políticas activas de empleo que faciliten la inserción laboral de aquellas personas empleables, pero también el apoyo para formación en los casos necesarios y el fomento del empleo protegido mediante empresas de inserción para los casos de baja o nula empleabilidad.

- Las instituciones públicas deben apoyar iniciativas de empresas de inserción e incluir en la contratación de sus servicios beneficios para las mismas.
- Acceso al empleo protegido, talleres prelaborales, etc. para personas en situación de exclusión social.
- Inclusión de las PSH entre los colectivos “de especial necesidad” de las políticas de empleo, introduciendo criterios de calidad en los incentivos de contratación en función de la “estabilidad y calidad del contrato” (sensibilización del tejido empresarial).

En cuanto a los ingresos económicos se debe defender la renta de garantía de Ingresos como herramienta de inclusión imprescindible en la lucha contra la exclusión social, garantizando que ninguna persona sin hogar se queda fuera de la misma por cuestiones burocráticas solucionables. Se deben establecer protocolos claros para que el empadronamiento y la vivienda no sean un obstáculo para el acceso a la RGI en las personas sin hogar. De otra manera, estaremos provocando el efecto indeseado de la doble exclusión de aquellos que más necesidad tienen de acceso a recursos económicos, pero a su vez tienen mayores dificultades para cumplir los requisitos establecidos.

8.- Cuidado de la salud: El sistema de salud se debe adaptar a las necesidades de las personas sin hogar y no al revés. Esto supone diseñar estrategias que vayan a la persona, para que esta acceda a la atención, a los tratamientos y al seguimiento de los mismos. En esta línea algunas medidas necesarias son:

- Se debe apostar por la creación de dispositivos de mediación y acompañamiento que permitan el acceso al sistema de salud público en igualdad de condiciones, así como facilitar los trámites administrativos para la obtención de la tarjeta sanitaria.
- Fortalecer la cooperación social y los sistemas sanitarios. Desarrollo del espacio socio-sanitario.
- Alfabetización en salud, empoderar a las personas para que puedan tomar sus propias decisiones en cuanto a su salud.
- La salud mental y el abuso de sustancias son variables que marcan claramente el devenir de las personas sin hogar por el deterioro personal que provocan, su alta visibilidad social y el estigma a ello asociado. Se necesitan aumentar los programas de desintoxicación y ensayar nuevos abordajes en salud mental como los tratamientos asertivos comunitarios.
- Formación a profesionales de la salud sobre la problemática de las personas en alta exclusión social.

FEANTSA ha publicado una serie de recomendaciones para el desarrollo de un sistema de asistencia social y salud integrado y coordinado⁷, entre las que se encuentran:

- Servicios flexibles y adaptados para las personas sin hogar.
- Adaptar los modelos de atención para cubrir las necesidades de salud de las personas sin hogar.

⁷ Disponible en <http://www.feantsa.org>

- Aumentar la conciencia y comprensión de la naturaleza compleja e interdependiente de las necesidades de salud de estas personas entre profesionales de la salud, a través de la formación.
- Mejorar los protocolos del alta hospitalaria para que nadie se tenga que recuperar de su enfermedad en la calle.
- Intervenciones de promoción de la salud y estrategias de prevención específicas para el colectivo.
- Programas de reducción de daños tales como Housing First, intercambio de jeringuillas, terapias de sustitución, sitios de consumo seguro y programas de bebida controlados.
- Participación de personas sin hogar en el diseño e implementación de intervenciones de salud.
- Vida independiente incorporando la prestación de apoyo adecuado para las personas en sus hogares en función de sus necesidades.

9.- Investigación, desarrollo e innovación social: Es importante el conocimiento a 2 niveles:

1. Conocimiento de la realidad: buenos estudios (tanto cuantitativos como cualitativos), que nos permitan saber cuál es la situación de estas personas y la realidad del sinhogarismo en general.
2. Investigaciones sobre sistemas de intervención efectivos que nos permitan mejorar las estrategias encaminadas a erradicar el sinhogarismo.

No es posible saber el impacto que tienen las políticas que se desarrollan si no se mide. Hasta ahora, la cuestión de las personas sin hogar apenas ha tenido importancia en el ámbito político y en el académico. Se debe promover la creación por parte de la Universidad de un observatorio de las personas sin hogar que, en colaboración con las entidades sociales y las instituciones públicas pueda recopilar datos, avanzar el conocimiento y evaluar los avances en la materia. Pero lo académico no se debe cerrar sobre sí mismo. Hay que promocionar la innovación social y la participación para, desde la propia acción, propiciar reflexiones que permitan un retorno a la intervención y una mejora de ésta.

10.- Incidencia pública, denuncia y sensibilización: Las personas sin hogar no forman parte de un sub-mundo paralelo distinto al nuestro. Es importante situar la problemática de las personas sin hogar dentro del propio funcionamiento social y como producto de él. Algunas acciones que implican esta visión son:

- Trabajo en el conocimiento de la realidad de las personas sin hogar en la sociedad en general y, más concretamente, entre grupos de interés como entidades sociales, medios de comunicación, partidos políticos y administraciones públicas.
- Proyectar sobre la sociedad una imagen real y adecuada del sinhogarismo.
- Campañas de sensibilización social.
- Establecer mecanismos de detección de los delitos de odio contra las personas sin hogar así como protocolos de actuación para la denuncia y reparación de dichas acciones.

6. Construcción de la estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo

El documento de trabajo de la UE para abordar el sinhogarismo afirma que *“El gobierno nacional/regional es responsable de la planificación y el diseño general de la política, mientras que la responsabilidad de la aplicación se delega en las autoridades locales/regionales. Se necesita cierto grado de coordinación y supervisión central de políticas y servicios para medir el sinhogarismo, controlar las tendencias y responder adecuadamente a nuevos retos a alto nivel y para liderar y financiar las políticas en curso. La fragmentación o la imprecisión de las responsabilidades es uno de los principales obstáculos para el diseño eficaz de políticas integradas. Al mismo tiempo, la falta de capacidad y recursos a nivel local es una de los principales problemas a los que se ha hecho frente al implementar dichas políticas.”*

Desde BesteBi consideramos que en base a las recomendaciones de la Unión Europea, la autoridad regional responsable del impulso y liderazgo en la creación de una estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo es el Gobierno Vasco. Más allá de la recomendación de la UE existe un marco legal que apunta a esta dirección. Así, la Ley de Servicios Sociales del país Vasco, en su artículo 37 afirma que *“el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, podrá elaborar los planes sectoriales que se manifiesten de interés en cada momento, en razón de las necesidades y problemas sociales detectados.”*

El objetivo de dicha estrategia debe de ser lograr los objetivos de lucha contra la exclusión social planteados por la UE para el año 2020. A dicha estrategia se deben de sumar las tres diputaciones, las principales ciudades del País Vasco (como mínimo las tres capitales) así como las entidades sociales a través de las plataformas existentes. La propuesta desde BesteBi es la creación de una mesa interinstitucional con los actores nombrados que con las ayudas técnicas necesarias desarrolle un proceso participativo cuyo desenlace sea la creación de una estrategia vasca de erradicación del sinhogarismo alineada con la estrategia estatal y la europea para el año 2016. Según la propia Ley de Servicios Sociales del País Vasco el Plan debe de contener como mínimo:

- a) Análisis de las necesidades y de la demanda social que motiva el plan.
- b) Definición de los objetivos, en particular los relacionados con el desarrollo de servicios, y establecimiento de intervalos temporales para su consecución.
- c) Definición de las acciones a desarrollar para su consecución
- d) Criterios y mecanismos para el seguimiento y la evaluación del plan

Somos plenamente conscientes de que la estructura institucional vasca hace que las competencias en asuntos relativos a las personas sin hogar estén repartidas entre los ayuntamientos, diputaciones y Gobierno Vasco, pero suscribimos la recomendación de la UE de que sea el gobierno regional quien asuma la responsabilidad de la planificación de la política (siempre que sea realizado participadamente con el resto de

instituciones públicas implicadas y entidades sociales) y su aplicación, en los aspectos que les conciernen, sean delegados a las diputaciones y ayuntamientos.

La Ley de Servicios Sociales ya prevé dicha posibilidad cuando en su artículo 45 dice que *“Los órganos de las administraciones públicas vascas competentes en materia de servicios sociales deberán coordinar sus actuaciones bajo parámetros comunes adoptados en el seno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales en aplicación de las funciones atribuidas al mismo en el apartado 3.c) del artículo 44, con las de los órganos competentes para la prestación de los servicios que corresponden a otros sistemas y políticas públicas, en particular con el sistema de salud, con el sistema educativo, con el sistema judicial, con las políticas de empleo, inserción laboral y formación, vivienda, accesibilidad, garantía de ingresos e inclusión social, e igualdad, y, en general, con cualesquiera otras políticas públicas que pudieran confluir con los servicios sociales en áreas concretas de la intervención social.”* Ello obliga no solo a establecer una coordinación real en las políticas públicas sino a dotarlas económicamente de entidad suficiente para hacerlas viables. El reto es importante pero no nos podemos quedar atrás en una cuestión tan importante como la de la inclusión de las personas que sufren la exclusión social más severa.