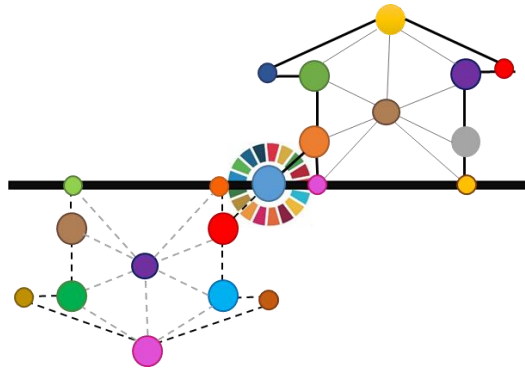


TRABAJO FIN DE GRADO

**El trabajo en red como oportunidad para la
intervención holística con personas en exclusión
residencial en Vitoria-Gasteiz, en el marco de la
Agenda 2030**

TIPOLOGÍA: INVESTIGACIÓN SOCIAL



Autora: Lucía Cervero Pineda

Director: Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe

GRADO EN TRABAJO SOCIAL

2019-2020

Convocatoria ordinaria, julio 2020

Resumen

El sinhogarismo y la exclusión residencial son situaciones que no afectan únicamente al ámbito de vivienda y al derecho a su acceso; sino que estos procesos implican situaciones de vulnerabilidad relacionadas con los ámbitos de la salud, educación, empleo y garantía de ingresos, ámbito jurídico y social. Se pretende estudiar la posibilidad de mejora que ofrece el trabajo en red a la intervención con las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo, enmarcada en el ámbito del desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Para dar respuesta a la pregunta de investigación –¿el trabajo en red posibilita una intervención holística que promueva el bienestar y el ejercicio de los derechos sociales de estas personas como pretende la Agenda 2030?– se emplea una metodología deductiva a través de la revisión bibliográfica y normativa sobre el funcionamiento de los diversos sistemas de protección en la atención a las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo. Esta investigación concluye la necesidad de profundizar en el conocimiento de los procesos de vida de estas personas y su intervención, desempeñada principalmente por los Servicios Sociales. La atención a estas personas se realiza a través de un entramado de servicios, cuya comunicación se basa en la derivación y coordinación de sus intervenciones, dejando a algunas personas a la deriva. Se requiere, por tanto, una modificación estructural del modelo de trabajo en red implementado actualmente, dotándole de una interdisciplinariedad y una visión aportada por la persona, lo que favorece una orientación holística.

Palabras clave: Sinhogarismo y exclusión residencial, trabajo en red, centralidad en la persona, interdisciplinariedad, derechos humanos, holismo, Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Abstract

Homelessness and housing exclusion are conditions that not only have affect housing and the right to live in a decent house, but they involve complex processes in which they interact with other vulnerable situations concerning their health, education, employment and economic aids, justice and social protection. This study is aimed at improving the intervention with people on housing exclusion and homelessness by using the networking methodology in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development. This research tries to answer the question –does liaising enable a holistic intervention which promotes these people’s rights and wellness as it’s pursued by the 2030 Agenda?– by subtracting information from secondary sources concerning the social safety net and

intervention developed with people on housing exclusion and homelessness. This research comes upon the need to keep on investigating this social problem and the intervention, carried out mainly by the Social Services. These people's demands and needs are attended by a net of services which interact by coordinating their interventions or when they make a referral, turning out on many people drifting from one service to another without yielding results. Therefore, a structural modification of the current liaising method it's required, introducing a person centered approach and interdisciplinary interactions, which promote holistic interventions.

Key words: Homelessness and housing exclusion, networking/liaising, person centered approach, interdisciplinarity, human rights, holism, 2030 Agenda for Sustainable Development, Sustainable Development Goals (SDG).

Résumé

Le sans-abrisme et l'exclusion au logement sont situations qui ne affectent pas uniquement l'état et le droit au logement, au contraire se sont des processus dont situations vulnérables au santé, éducation, emploi et aides financières, et les domaines judiciaire et social interagissent. Ce reserche fait des recherches sur le fonctionnement en réseau pour améliorer l'intervention avec des personnes sans-abrisme et en exclusion au logement, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'investigation réponde à la question –Est-ce que le fonctionnement en réseau permet l'intervention holistique pour améliorer le bien-être et exercer les droits comme poursuit le Programme 2030 ? – la méthode déductive est utilisée sur la base d'informations obtenues de sources secondaires sur le fonctionnement aux systèmes de protection sociale. La conclusion de cette reserche : est nécessaire de approfondir ce problème social et la intervention, développé fondamentalement par les Services Sociaux. L'intervention se fait par un réseau de services qui se communiquent par la dérivation et la coordination, qui ne permet pas d'obtenir des résultats parce que la personne a beaucoup d'interventions parallèles. Le fonctionnement en réseau actuel doit faire une modification structurelle, qui considère la interdisciplinarité et l'approche centrée sur la personne pour une intervention holistique.

Mots-clés: Sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, fonctionnement en réseau, approche centrée sur la personne, interdisciplinarité, droits de l'homme, holisme, Programme 2030, Objectifs de Développement Durable (ODD).

Índice de contenidos

1. Introducción	1
2. Marco teórico	2
2.1. Exclusión social, exclusión residencial y sinhogarismo.....	2
2.2. La tipología europea de la exclusión residencial y el sinhogarismo, ETHOS	10
2.3. Las necesidades de las personas en exclusión residencial y sin hogar.....	13
2.3.1. La situación de vivienda	13
2.3.2. Situación económica y cobertura de las necesidades básicas	17
2.3.3. Situación académico-laboral.....	19
2.3.4. Situación sanitaria.....	21
2.3.5. Situación personal, social y relacional.....	22
2.4. El trabajo en red.....	27
2.5. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	29
3. Hipótesis y objetivos	30
4. Metodología	31
5. Análisis.....	32
5.1. Las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz..	32
5.2. Distribución competencial y aplicación en la intervención de los diversos sistemas de protección social en Vitoria-Gasteiz.....	35
5.2.1. Organización del Sistema Vasco de Servicios Sociales e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz	35
5.2.1.1. Distribución competencial y aplicación	35
5.2.1.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar	40
5.2.2. Organización del Sistema Vasco de Vivienda e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz.....	44
5.2.2.1. Distribución competencial y aplicación	44
5.2.2.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar	45

5.2.3. Organización del Sistema Vasco de Empleo y Garantía de Ingresos e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz.....	47
5.2.3.1. Distribución competencial y aplicación	47
5.2.3.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar	48
5.2.4. Organización del Sistema Educativo Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz	51
5.2.4.1. Distribución competencial y aplicación	51
5.2.4.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar	51
5.2.5. Organización del Sistema Sanitario Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz	52
5.2.5.1. Distribución competencial y aplicación	52
5.2.5.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar	53
5.2.6. Organización del Sistema Judicial Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz	54
5.2.6.1. Distribución competencial e intervención desarrollada	54
5.3. Las interacciones entre los diferentes sistemas de atención y el modelo de trabajo en red que desarrollan.....	55
5.4. Aplicación del trabajo en red centrado en la persona en la atención a las personas en exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz.....	58
5.4.1. El papel del profesional en trabajo social	60
6. Conclusiones y propuestas	61
7. Bibliografía	67
8. Anexos.....	78

Índice de tablas y figuras

Tablas:

Tabla 1. La expresión positiva y negativa de los vínculos sociales.....	4
Tabla 2. Los tres ejes de la exclusión social.....	5
Tabla 3. Categorías conceptuales en base al disfrute o carencia de los dominios del hogar	11

Figuras:

Figura 1. Factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo y exclusión residencial.....	7
Figura 2. Organización del SVSS según las competencias en la provisión de servicios para la exclusión residencial y sinhogarismo	40
Figura 3. Itinerario de inclusión social a través de servicios de atención escalonados	42
Figura 4. Representación del modelo de intervención en red centrada en la persona	60

1. Introducción

Este trabajo de investigación surge como consecuencia de una inquietud profesional en relación a la intervención con las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo que se localizan en Vitoria-Gasteiz.

El primer acercamiento a estas personas se produjo el primer año de estudios de trabajo social, a través de un trabajo de observación participante, lo que generó una aspiración a investigar las situaciones que viven estas personas y la intervención que se lleva a cabo, y en última instancia si favorece el ejercicio del derecho a vivienda y a ciudadanía. De este modo, se participa durante tres años como voluntaria en la atención a estas personas, pudiendo conocer a personas con diferentes circunstancias residenciales ‘sin techo’, ‘sin vivienda’, en vivienda ‘insegura’ e ‘inadecuada’. Además, se desarrollan las prácticas profesionales en uno de los recursos para la atención de estas personas. Todo ello ha permitido obtener una amplia visión sobre las necesidades, intervenciones y recursos de atención a sus demandas; además de descubrir la heterogeneidad de vivencias y la complejidad de los procesos, en los que confluyen múltiples factores que desencadenan la falta o vulnerabilidad en cuanto a la vivienda y otros aspectos del bienestar.

Consecuentemente, se plantea realizar una investigación de la intervención que llevan a cabo los diversos sistemas de protección, teniendo en cuenta tanto instituciones públicas como entidades del tercer sector, en relación con las necesidades de estas personas. Asimismo, se analiza el nivel de interacción, coordinación o colaboración entre ellas para la provisión de una intervención integral que dé respuesta a las necesidades de cada ámbito de bienestar de la persona, y permita ejercer sus derechos sociales. Todo ello se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puesto que el marco de la Agenda 2030 propone una mejora de las condiciones de vida de todas las personas, en un contexto de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

Se finaliza estudiando las posibilidades de mejora de la intervención holística mediante el trabajo en red con la persona en situación de exclusión residencial o sinhogarismo y el papel de las profesionales del trabajo social en la construcción de intervenciones interdisciplinarias.

2. Marco teórico

La sociedad moderna avanzada se caracteriza por el crecimiento económico y desarrollo tecnológico, la globalización, el consumismo, el capitalismo y el individualismo; así como, los cambios demográficos, la movilidad social e inmigración y la diversificación en la composición y estructura familiar, el aumento de la esperanza de vida, y grandes desigualdades sociales. Esto se refleja en la polaridad de las clases sociales, la pobreza y la exclusión social que algunas personas viven. Para hacer frente a estas desigualdades se crea el Estado de Bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, sustentado en la participación económica y en el mercado laboral, que se caracteriza por la escasez de oferta y condiciones precarias e inestables. En este sentido, mediante la universalización de los servicios del sistema de protección social, se pretende garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía. Puesto que el Estado de Bienestar se origina en un contexto capitalista, se encarga de redistribuir la riqueza y asistir a las personas que no pueden acceder a un empleo digno a través del desarrollo de “políticas económicas de tipo asistencial como el salario social” (Manzanos, 2018b:5); que contribuye al ejercicio de sus derechos sociales y silencia las reivindicaciones sobre injusticias sociales causadas por las contradicciones del mercado y producción capitalista (Manzanos, 2018a, 2018b).

En este contexto, y a pesar de desarrollar un sistema que supuestamente proporciona un bienestar universal, se desarrollan diversas situaciones y procesos de exclusión social, discriminación y vulneración de derechos, “resultado de los déficits y las lagunas del Estado de Bienestar” (Sánchez, 2017:135); entre los que se encuentran las personas en situación de “exclusión residencial y sin hogar” (FEANTSA, 2005). Estas se caracterizan por la necesidad de alojamiento y la cobertura de otras necesidades básicas; es decir, precisan de una vivienda en condiciones de habitabilidad dignas que garanticen una estabilidad y protección para su desarrollo personal y participación social.

2.1. Exclusión social, exclusión residencial y sinhogarismo

Las situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo pueden recogerse dentro del término exclusión social, que aporta una visión más amplia en la concepción de las personas y sus situaciones, sin hacer referencia únicamente a la situación residencial que viven, sino a su experiencia global. Esto se refiere a la posibilidad de disfrutar o no de un bienestar en sus diferentes ámbitos: emocional, interpersonal o relacional, intrapersonal o de autodeterminación, físico, material o económico, intelectual o de desarrollo personal,

y de justicia o derechos sociales (Verdugo *et al.*, 2013 citado por Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019a).

La exclusión social suele atribuirse al término pobreza, ya que la vulnerabilidad y aislamiento social pueden estar ligados a las dificultades o escasez en el ámbito económico, pero no están estrictamente relacionadas, como expone Argulles (2019):

La exclusión social suele definirse como un proceso multidimensional, multicausal, dinámico y heterogéneo, en el que la posición económica respecto a la media de ingresos, o las expectativas de consumo dentro de una sociedad dada, no es la variable fundamental para definir las carencias y privaciones de ciertos grupos sociales, que pueden verse apartados de las dinámicas centrales de integración en la vida social por múltiples factores (Castel, 1997; Abrahamson, 1997; Arriba, 2002; Hernández Pedreño, 2008, citado por Argulles, 2019:266).

Consecuentemente, con el término exclusión social se denomina al proceso de distanciamiento social, y dificultad para ejercer los derechos sociales, por experimentar múltiples situaciones interrelacionadas, que afectan al bienestar global de la persona.

Este proceso, también denominado de “desafiliación” (Castel, 1995, citado por Paguman, 2012) o “descualificación” social (Paugam, 1991; 2005, citado por Paguman, 2012), supone una desvinculación con la sociedad como consecuencia de la ruptura con los distintos vínculos sociales: de filiación, de participación electiva, de participación orgánica, y de ciudadanía; que en el caso de poseerlos garantizan una red de apoyo ante dificultades, y una participación e inclusión social (*Ibíd.*).

En la siguiente tabla (1), se exponen las formas de “protección”, en referencia a los recursos y personas en las que apoyarse ante dificultades, y los déficits en el caso de no poder “contar con” esos recursos. A su vez, se presentan las maneras de obtener “reconocimiento”, entendido como la mirada y percepción positiva por parte de otras personas que nos refuerza emocionalmente; reconocimiento que, en el caso de ser negado, supone no “contar para” otras personas, no ser valorado (Paugam, 2012:1-2).

Respecto a los vínculos sociales, el de filiación hace referencia a la consanguinidad, a la relación entre padres/madres e hijos/hijas, y a las relaciones constituidas a través de procesos de adopción. La participación electiva se basa en las relaciones sociales establecidas en contextos de socialización externos a la familia; es decir, las relaciones interpersonales elegidas. La participación orgánica por su parte, consiste en la inclusión

en la esfera laboral y profesional, la cual proporciona unos ingresos económicos que ofrecen seguridad para el sustento y supone una protección a nivel social. Por último, el vínculo de ciudadanía consta del sentimiento de pertenencia a la comunidad y sociedad, una nacionalidad que garantice el respeto de los derechos civiles, políticos y sociales, y la posibilidad de participar en la sociedad como ciudadano/a (Paugam, 2012).

Tabla 1. La expresión positiva y negativa de los vínculos sociales

Vínculos sociales	Formas de protección	Formas de reconocimiento	Déficits de protección	Rechazo/negación de reconocimiento
Vínculo de filiación	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con la solidaridad intergeneracional - Protección cercana 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar para padres e hijos/as - Reconocimiento afectivo 	<ul style="list-style-type: none"> - No poder contar con sus padres e hijos/as ante dificultades 	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono, malos tratos, desacuerdos duraderos, rechazo - Sentimiento de no ser valorado por padres e hijos/as
Vínculo de participación electiva	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con la solidaridad de inter pares/ iguales elegidos - Protección cercana 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar para el grupo de iguales - Reconocimiento afectivo o por similitud 	<ul style="list-style-type: none"> - Aislamiento relacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechazo del grupo de pares - Traición o abandono
Vínculo de participación orgánica	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo estable - Protección contractual 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento por el trabajo y la estima social 	<ul style="list-style-type: none"> - Vínculo ocasional con el mercado de empleo - Desempleo de larga duración, carrera asistida 	<ul style="list-style-type: none"> - Humillación social - Identidad negativa - Sentimiento de inutilidad
Vínculo de ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> - Protección jurídica (derechos civiles, políticos y sociales) al título del principio de igualdad 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de los derechos individuales - Reconocimiento del individuo soberano 	<ul style="list-style-type: none"> - Alejamiento de circuitos administrativos - Incertidumbre jurídica - Vulnerabilidad a la mirada de las instituciones - Ausencia de papeles - Exilio forzado 	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación jurídica - Discriminación de derechos civiles, políticos y sociales - Apatía política

Fuente: Adaptado de Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales, Paugam, 2012:5 y 13. *Papeles del CEIC*, 2(82); *Exclusión y diversidad en las personas sin hogar. Análisis sociológico de procesos e itinerarios*, Carbonero, 2016:44 y 63. Logroño: Genuve Ediciones. Elaboración propia.

Por otro lado, Laparra aporta el término de “espacio de la exclusión social” (2002:63, citado por Carbonero, 2016:58), constituido por factores de tipo económico, social y político, como se presenta en la siguiente tabla (2).

Tabla 2. Los tres ejes de la exclusión social

Dimensiones y ejes de la exclusión social	Dimensiones	Sub-dimensiones
Dimensión económica	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Dimensión política	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda, educación y garantía de ingresos
Dimensión social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales perversas	Integración en redes sociales “desviadas”. Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

Fuente: Extraído de Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas, Laparra *et al.*, 2007:28. *Revista Española del Tercer sector*, 5. Elaboración propia.

Así, se explica la exclusión social de las personas, a nivel económico, por no poder participar en el mercado de trabajo y no disponer de ingresos económicos suficientes para consumir y subsistir; a nivel político, por no poder ejercer los derechos políticos y sociales; y a nivel relacional por no tener una red de apoyo social y mantener relaciones conflictivas para el desarrollo personal.

En base a las aportaciones de Paugam y Laparra, la exclusión social resulta, por tanto, del escaso grado de participación de las personas en las esferas económica y laboral, social, y política, y su debilidad o escasez en la posesión de vínculos sociales. Esto concuerda con la jerarquización social que propone Robert Castel en “relación a la división social del trabajo, la participación del individuo en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección” (1997 citado por Sánchez, 2017:131). Esta estructuración social se produce mediante la división de las personas en sectores dentro del contínuum inclusión-exclusión social, configurando las zonas: de integración o ciudadanía, de vulnerabilidad, de marginalidad o exclusión, y en último lugar, la zona de asistencia (*Ibíd.*).

Las personas en situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo suponen la manifestación más extrema de la exclusión social, por lo que se ubican en las tres últimas zonas. Su relación con la vivienda, y por ende con el estatus social que se les atribuye, puede ser de exclusión respecto a su tenencia y disfrute; de vulnerabilidad, por no poder conservar la vivienda o mantenerla en condiciones habitables; o de asistencia, ofrecida por diversos recursos de alojamiento puntual, temporal o indefinido.

La situación de estas personas se explica, según Argulles (2019) como:

... un proceso activo que hunde sus raíces en el acceso desigual al mercado de la vivienda, y que entronca así con los procesos de fragmentación social y desposesión de largo alcance, pero también con un modelo determinado del crecimiento urbanístico, ligado a su vez con un modelo de desarrollo desigual, con el mercado de trabajo, la distribución de las rentas urbanas, la participación política, las formas de corrupción ligadas al negocio inmobiliario y la financiación de los partidos políticos, etcétera. Factores que han ido de la mano en el proceso de mercantilización de la vivienda y auge inmobiliario, tan importante para comprender las transformaciones sociales contemporáneas en nuestro país (Argulles, 2019:271).

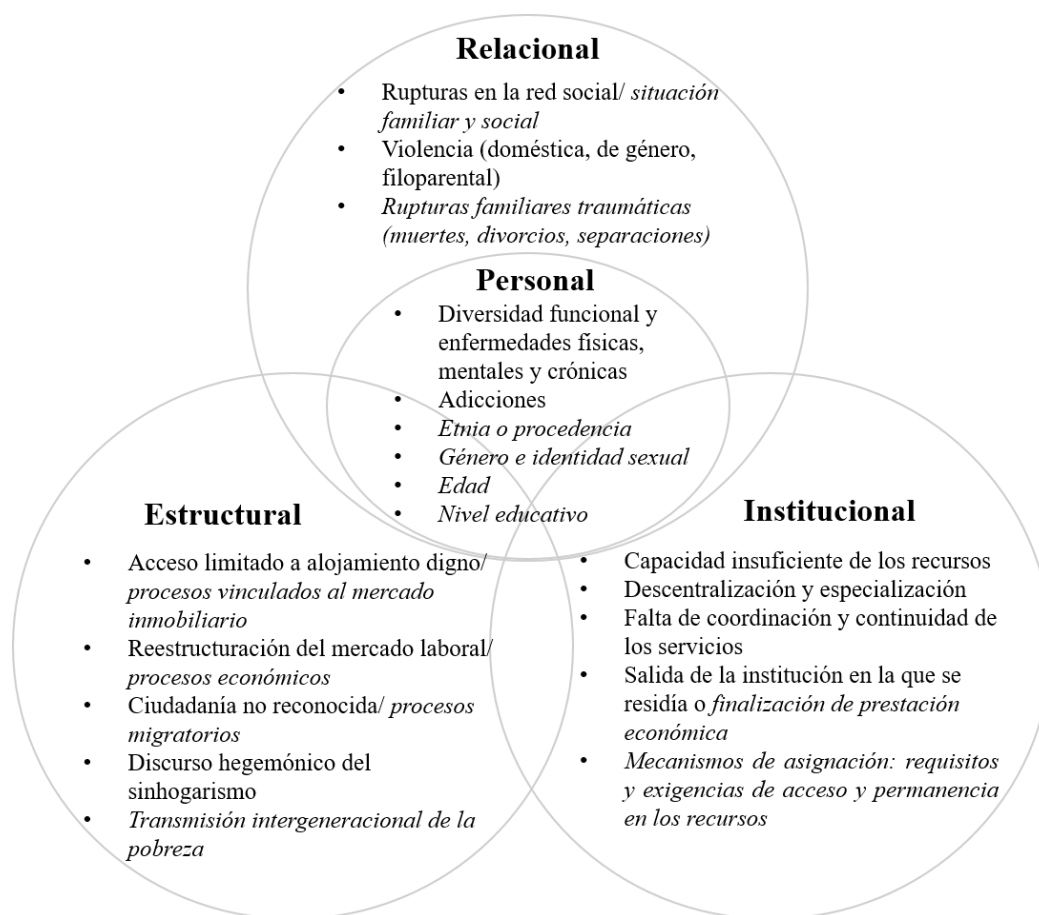
Así, se remarca que, la falta o vulnerabilidad respecto a la vivienda se genera de manera procesual; es decir, que las personas experimentan un itinerario de exclusión como consecuencia de la confluencia de factores multidimensionales y dinámicos, generando situaciones complejas y heterogéneas.

En 2009, se realiza el Análisis de las estadísticas sobre el sinhogarismo europeo (*European Review of Statistic on Homelessness*), en el que Bill Edgar, presenta los principales factores que causan la exclusión social o ponen a las personas en riesgo de vivir situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial, siendo de tipo estructural, institucional, relacional, y/o personal (Edgar, 2009; Sánchez, 2017; Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019a).

La siguiente figura (1) ilustra los múltiples factores de riesgo y desencadenantes de procesos de sinhogarismo y exclusión residencial, expresando a través de la intersección de los círculos, la confluencia de las diferentes situaciones, que interactúan de forma dinámica, originando vivencias heterogéneas y procesos complejos.

En cuanto a los factores estructurales, que corresponden con la definición expuesta anteriormente y concebida por Argulles, se remarca la influencia de los procesos sociales relacionados con el crecimiento urbanístico y la mercantilización de la vivienda (2019), que dificultan el acceso a una vivienda. Esto a su vez puede ser consecuencia de la estructura del mercado laboral y la distribución de rentas, o las trayectorias educativas y características personales estigmatizadas, que influyen en la obtención de un empleo en condiciones laborales precarias o la dificultad para acceder al mercado laboral.

Figura 1. Factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo y exclusión residencial



Fuente: Adaptado de L'evolution des profils des sans-abri: Une dépendance persistante à l'égard des services d'urgence en Europe: Qui et Pourquoi? 2005:16. Bélgica: FEANTSA; añadiendo conceptos en cursiva tomados de Exclusión y diversidad en las personas sin hogar. Análisis sociológico de procesos e itinerarios, Cabrero, 2016:43. Logroño: Genuève Ediciones; y Estrategia Vasca para personas sin hogar 2018-2020, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, 2019a:8-9. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Elaboración propia.

La falta de vivienda implica también una dificultad a la hora de obtener un padrón, lo que imposibilita la participación política (Paugam, 2012; Laparra *et al.*, 2007). Esto a su vez, influye en el desarrollo de medidas y políticas públicas para hacer frente a las situaciones de exclusión social u otras problemáticas sociales, que afectan tanto a la población de hecho como de derecho. En relación con la regularización y la documentación legal, no poseerla constituye una vulnerabilidad social, residencial y laboral.

La transmisión intergeneracional de la pobreza, término que engloba las “desigualdades sociales que tienen su origen en la familia y son heredadas por las personas afectadas” (Carbonero, 2016:65), no se refiere únicamente a transferir la escasez o precariedad económica, sino que engloba los procesos de vida experimentados desde la infancia en relación a la situación económica, residencial, las oportunidades educativas y laborales y la percepción de otras problemáticas sociales, como conflictos y violencia familiar,

contextos de consumo y delincuencia, desprotección y aislamiento (*Ibíd.*). Esto desencadena una dificultad en el desarrollo personal, puesto que la desprotección y desestructuración vivida en la infancia es aprendida y posiblemente reproducida en la edad adulta, deviniendo en situación de exclusión social.

El sinhogarismo ha sido percibido conforme a dos discursos: “el primero con un cariz individualista, que culpabiliza a los individuos de su situación, eximiendo a la sociedad de su responsabilidad, y el segundo que acude a explicaciones socioeconómicas o estructurales” (Sánchez, 2017:124). En este sentido, el discurso hegemónico del sinhogarismo corresponde a la primera percepción, que culpabiliza a la persona y considera sus situaciones como puntuales y estancas, sin responsabilizar a la estructura social, que permite la reproducción de acciones que perpetúan sus situaciones; además de contemplar únicamente un perfil estereotipado de estas personas.

Los factores estructurales por tanto inciden en la ruptura o vulnerabilidad en el vínculo de participación orgánica (Paugam, 2012), y escasez o dificultad de contribuir a la producción y consumo (Laparra *et al.*, 2007).

Por lo que respecta a la responsabilidad de las instituciones públicas en el desarrollo de estos procesos de vida y su perpetuación, se vislumbra una capacidad insuficiente para dar respuesta. La descentralización es otra de las causas que junto con el nivel de coordinación puede influir en la exclusión social ya que, al transferir las competencias a diversos recursos, pueden darse duplicidades, falta de continuidad en los servicios ofrecidos o no tener la autonomía suficiente para gestionar el servicio por la dependencia y necesidad de consultar al organismo central.

La permanencia de larga duración en un servicio de residencia institucional, como residencias para la tercera edad o menores, instalaciones hospitalarias para personas con enfermedad mental, instituciones penitenciarias, albergues o alojamiento para personas en exclusión social, puede ofrecer estabilidad y comodidad, y a su vez generar dependencia hacia las instituciones, dificultad para continuar el proceso de inclusión y adquirir autonomía. Al mismo tiempo, la salida de alguno de estos centros o la suspensión del cobro de una prestación económica puede significar quedarse sin ningún apoyo, y al no existir continuidad en la provisión y derivación a otros servicios, las personas pueden terminar sin hogar y sin los apoyos acostumbrados. Además, en función de la institución

en la que hayan residido, cárcel o un centro de psiquiatría, la dificultad de acceso al mercado laboral vivienda, se ve acrecentado por su connotación estereotipada.

La especialización de los servicios y los requisitos para la asignación a los mismo, hace que ciertas personas no puedan acceder o decidan permanecer en situación de exclusión residencial o sinhogarismo. Estos requisitos pueden generar expulsiones que suponen un retroceso en el proceso de inclusión.

Los causantes de la exclusión residencial y sinhogarismo de tipo institucional afectan por tanto a la participación social de las personas, que no tienen la accesibilidad garantizada a todos los servicios de protección (Laparra *et al.*, 2007), lo que a su vez supone una vulneración del derecho a ciudadanía (Paugam, 2012).

Respecto a las causas relacionales que desencadenan el sinhogarismo o la exclusión residencial, se encuentran las relaciones familiares y sociales escasas o conflictivas, la violencia, la ruptura de las redes sociales o de la composición familiar, la ruptura de los vínculos de participación electiva y filiación (Paugam, 2012). A pesar de tener una red de apoyo social que ofrezca alojamiento, estas personas se encuentran en situación de exclusión residencial encubierta.

En último lugar las características personales influyen en las otras tres esferas de manera transversal, puesto que se crean estereotipos o prejuicios entorno a ellas, y pueden generar discriminación o dificultades a nivel relacional, estructural e institucional. A modo de ejemplo, el nivel de estudios cursado influye en el acceso al mercado laboral, la temporalidad y la precariedad asociadas a trayectorias de estudios cortas y de cualificación media-baja.

Otro de los factores personales es la salud que, en caso de presenciar enfermedades crónicas y discapacidad a nivel físico, mental o intelectual puede derivar en un ingreso institucional, impidiendo trabajar y mantener la vivienda, o en caso de no ser atendido producir rechazo, ruptura de redes sociales y dificultad para acceder a un empleo digno, lo que afecta a la conservación del alojamiento.

Asimismo, las adicciones o consumos de sustancias son otra de las situaciones que pueden derivar en exclusión social, no solo marginando a estas personas sino afectando a sus relaciones e impidiendo la tenencia de vivienda, puesto que su economía estará afectada por los gastos en sustancias, apuestas u otras adicciones.

Las características personales como la edad, el género, la identidad sexual y la etnia o procedencia de las personas afectan en su inclusión tanto social como laboral, lo que influye a su vez en las posibilidades para acceder a una vivienda.

Las situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo pueden ser consecuencia de los factores expuestos o desencadenar algunas de esas situaciones. Por tanto, los procesos de vida de estas personas son complejos y se retroalimentan de las diferentes circunstancias que afecta a diversos ámbitos de su vida y a su bienestar global.

La consideración de la exclusión social como un proceso dinámico y multicausal ha permitido crear la tipología europea del sinhogarismo y exclusión residencial E.T.H.O.S., para denominar las diversas situaciones que abarcan los términos expuestos y permitir abordar las realidades de estas personas a través de intervenciones personalizadas o la creación de políticas públicas acordes a sus necesidades (FEANTSA, 2005).

2.2. La tipología europea de la exclusión residencial y el sinhogarismo, ETHOS

La tipología europea ETHOS, se origina con el objetivo de denominar las diferentes situaciones de desprotección que viven las personas en cuanto a la vivienda, categorizándolas como sin techo (*roofless*), sin vivienda (*houseless*), habitando una vivienda insegura (*insecure housing*), o en una vivienda inadecuada (*inadequate housing*) (Cabrera y Rubio, 2008; FEANTSA, 2017; SiiS, 2019). Esta clasificación de las personas, cuyas situaciones de residencia se consideran procesos complejos y multidimensionales, responde a la necesidad de unificar a nivel europeo la denominación del colectivo y sus estados de alojamiento, para facilitar la recolección de datos cuantitativos asociados a las experiencias cualitativas, para facilitar el reconocimiento de estas situaciones, y para la creación de políticas de prevención e intervención coherentes con las necesidades y situaciones específicas (FEANTSA, 2005; Cabrera y Rubio, 2008).

De acuerdo a la tipología ETHOS, se diferencia entre personas que están en situación de exclusión residencial, haciendo referencia a las que tienen una vivienda cuyas condiciones de habitabilidad e infraestructuras no permiten un uso óptimo; y las que están en situación de sinhogarismo, término que agrupa a las que se encuentran viviendo en la calle, espacios públicos, albergues o alojamiento ofrecido por instituciones (FEANTSA, 2017). Estos conceptos recogen las cuatro categorías conceptuales, que a su vez se dividen en trece categorías operativas. De esta forma se presenta un amplio marco de las situaciones que viven estas personas respecto al acceso a una vivienda, su confluencia

con otras situaciones de marginación o vulnerabilidad social, y la complejidad y heterogeneidad que presenta este colectivo por los procesos de vida que experimentan.

La categorización de estas personas se efectúa en base al análisis del nivel de exclusión en alguno o varios de los tres ámbitos que constituyen un hogar: el dominio físico, si se posee o no un lugar físico en el que habitar de forma digna, permitiendo desarrollar la vida de forma estable y ofreciendo una protección; el ámbito social, espacio que permite el desarrollo personal, el mantenimiento de una vida privada y de relaciones sociales; y el legal, si la vivienda está en régimen de tenencia u ocupación (Cabrera y Rubio, 2008; Cabrera, Rubio y Blasco, 2008; SIIS, 2019).

En base a las posibilidades de las personas de disfrutar de las tres áreas que conforman un hogar, como se expone en la tabla (3), se nombra a las personas como sin techo y sin vivienda, categorías que recoge el término de sinhogarismo, y personas viviendo de manera insegura e inadecuada, lo que implica vivir en exclusión residencial.

Tabla 3. Categorías conceptuales en base al disfrute o carencia de los dominios del hogar

Categoría conceptual	Dominio físico	Dominio social	Dominio legal
Sin techo	–	–	–
Sin vivienda	+	–	–
Vivienda insegura	±	+	–
Vivienda inadecuada	±	±	+

Fuente: Adaptado de ¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo, Cabrera *et al.* 2008:16. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya; IV Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2018. SIIS 2019a:10. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco. Elaboración propia.

Conforme a esta tabla, las personas en situación de sinhogarismo, se consideran sin techo por no poder poseer una vivienda donde residir, tanto a nivel físico como legal, lo que imposibilita el desarrollo de una vida privada y de relaciones sociales. Por su parte, las personas sin vivienda se caracterizan por no poseer un alojamiento a nivel legal, pero al estar atendidas por diversos recursos de alojamiento, pueden disfrutar de un espacio físico donde residir, que al pertenecer al sistema de atención institucional puede producir rechazo social o dificultad para mantener las relaciones habituales y desarrollar nuevas.

En cuanto a las personas en situación de exclusión residencial, las que habitan una vivienda insegura la poseen a nivel físico, pero no legal, lo que produce una vulnerabilidad a perder su posesión, pero sí permite desarrollar una vida privada y mantener las relaciones habituales. En último lugar, las personas que residen en una

vivienda inadecuada la poseen a nivel legal, pero por sus condiciones de habitabilidad o estructuras inadecuadas, su espacio físico es vulnerable, puede producir rechazo social y consecuentemente afectar a sus relaciones sociales.

En base a la tipología europea del sinhogarismo y la exclusión residencial ETHOS se definen las diversas situaciones residenciales que experimentan las personas, definiendo la heterogeneidad de realidades que componen la exclusión residencial y sinhogarismo, como muestra el anexo I.

En referencia a las personas sin techo, la mayoría corresponden a la zona de exclusión mencionada anteriormente, a pesar de que algunas estén atendidas o al menos han entrado en contacto con los servicios sociales. Estas personas viven en situación de calle, en espacios públicos o pernoctan en albergues nocturnos, siendo expulsados durante el día.

Las personas sin vivienda, pertenecientes a la zona de asistencia puesto que hacen uso de alojamiento institucional como albergues, experimentan una amplia gama de situaciones. Esta categoría recoge también ciertos colectivos que presentan mayor discriminación social y consecuentemente son vulnerables a terminar sin una vivienda y atendidos por servicios de protección social; tales como mujeres, menores, personas inmigrantes y refugiadas, reclusas, mayores, con enfermedades o las que trabajan de temporeras, a las que se destinan alojamientos específicos o están internas en instituciones. Se recoge también en esta categoría a las personas sin hogar que han ido avanzando en su itinerario de inclusión social y han pasado de albergues puntuales a temporales o pisos tutelados.

Las personas en situación de exclusión residencial son vulnerables a perder la vivienda o alojamiento no convencional en el que residen. Se denomina vivienda insegura a la que se encuentra bajo amenaza de desahucio, la impropia, o la que supone una desprotección de la persona, generalmente por violencia de género o doméstica. Por tanto, recoge al colectivo de personas que ocupan, las que se encuentran en pobreza encubierta, acogidas por familiares o amistades que evitan la desprotección total, o las mujeres y personas que sufren agresiones en el hogar. La vivienda inadecuada, en cambio, es la que no proporciona las características óptimas para su habitabilidad, ya sea por constituir un espacio cuya infraestructura no es apta para su uso como vivienda, o por motivos de seguridad, higiene o hacinamiento.

La tipología europea del sinhogarismo y exclusión residencial, por tanto, recoge la diversidad de situaciones que se dan en relación con la falta de una vivienda, el estado y

condiciones de habitabilidad de esta, y recoge algunos de los factores desencadenantes de tipo relacional, personal, estructural o institucional mencionados anteriormente. Esto muestra la heterogeneidad de vivencias de las personas en exclusión respecto a la vivienda, lo que supone la necesidad de tener en cuenta los ámbitos de bienestar que se ven afectados, las necesidades que presentan y las disciplinas para un abordaje global.

2.3. Las necesidades de las personas en exclusión residencial y sin hogar

Puesto que existen diversas categorías y múltiples situaciones que confluyen en los procesos de vida de estas personas, se considera conveniente tener en cuenta qué supone vivir procesos de exclusión residencial y sinhogarismo, y qué dificultades añadidas y necesidades se presentan en cada ámbito de la vida de estas personas, por lo que se exponen necesidades y situaciones que se dan en los ámbitos: residencial, económico y de cobertura de necesidades, formativo-laboral, sanitario, relacional y personal, en el que se engloban temas legales y jurídicos.

2.3.1. La situación de vivienda

Anteriormente se han explicado brevemente las dimensiones que conforman un hogar y la categorización de la situación residencial de estas personas según las carencias legales, físicas y sociales, que conforma la tipología europea ETHOS, recalcando las necesidades de alojamiento en cada situación, ya sean de tenencia o habitación, del mantenimiento de las condiciones de habitabilidad, salubridad y accesibilidad, o de promoción del ejercicio de otros derechos sociales. En esta sección se definirá más concretamente el derecho a vivienda y las repercusiones de su vulneración.

En primer lugar, la vivienda se establece como derecho en diversos textos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art.25.1), o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art.11.1), a nivel internacional; que exponen el derecho a un nivel de vida suficiente y adecuado, una vivienda y la cobertura de otras necesidades básicas que garanticen el desarrollo personal y mejora de las condiciones de vida (López, 2010; Garrido, 2012), pero que “carece de una acción judicial en el ámbito internacional que garantice su ejercicio” (López, 2010:12).

Continuando con la normativa que regula el derecho a vivienda, Garrido, menciona la Observación General 4, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales en 1991, donde se recalca la interrelación del derecho a vivienda con la posibilidad de ejercer otros derechos humanos, por lo que la vivienda ofrece el contexto esencial para cuidar la salud, ejercer un empleo, llevar a cabo unos estudios, tener seguridad, dignidad y accesibilidad, entre otros derechos (2012).

En relación a esto, Carbonero estudia el significado del alojamiento con personas en exclusión social a través de entrevistas, que aportan las expresiones positivas y negativas del alojamiento. Este concluye que, la vivienda se atribuye al descanso, planificación y ahorro, protección, autonomía, libertad e independencia, disciplina, y acompañamiento. Por otro lado, su falta o sus condiciones inadecuadas generan en las personas un sentimiento de falta de libertad, dependencia, desconocimiento, estigma, hacinamiento, desesperación, desprecio y rechazo (2016). De esta forma, se afirma que la vivienda o la falta y deterioro de ella, condicionan otro tipo de derechos como la protección, la intimidad y la seguridad.

Volviendo a la declaración del derecho a vivienda, en el contexto nacional, se delimita en el Capítulo III, Principios rectores de la política social y económica (Garrido, 2012), artículo 47 de la Constitución Española, de 1978, sosteniendo que:

Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (BOE núm. 311, 1978, citado por López, 2010:12).

El texto anterior no clarifica el acceso a una vivienda como un derecho subjetivo, ya que se recoge junto con los principios de regulación socio-económica, pero con el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, se establece en el artículo 4.a) el derecho de toda la ciudadanía a una vivienda digna, adecuada, accesible y ubicada en un medioambiente apropiado y libre de ruidos y contaminación (BOE núm. 154, 2008, citado por *Ibíd.*:15). Este texto queda derogado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que recoge el contenido presentado en su artículo 5.a (BOE núm. 261, 2015), constituyendo así el derecho subjetivo a vivienda, susceptible a protección judicial ante su vulneración.

Conforme a esto, las personas en exclusión residencial, podrían recamar su derecho a vivienda ante el sistema judicial, pero el ejercicio del derecho a vivienda es más complejo

de lo que se expone en la normativa anterior y tiene que ir acompañado de políticas integrales de vivienda. Como manifiesta Garrido (2012), este derecho está condicionado o se contradice con los derechos de propiedad (art.33) y de iniciativa privada (art.38), y:

...la balanza, entre los intereses y derechos constitucionales citados, se ha inclinado claramente hacia la defensa de los derechos económicos, eludiendo el ejercicio de ponderación entre ellos que parta de la consideración de nuestro Estado como un Estado social y democrático de derecho (Garrido, 2012:26).

Esto se demuestra con las diferentes acciones en el ámbito de vivienda. Por un lado, España destina un 0,2% del PIB a la vivienda, respecto al 0,6% de la UE; que en el País Vasco suponía un 0,18% del PIB en 2018 (Aranda, 2019); suponiendo según Navarro y Reynolds (2009), la función de protección social que menos inversión requiere al Estado (citado por Garrido, 2012:27), además de invertirlo principalmente en el gasto fiscal de vivienda, contrario a la intervención de otros países de Europa (Gobierno Vasco, 2008, citado por *Ibíd.*).

Al mismo tiempo, la política de vivienda española, se ha caracterizado por la adquisición de viviendas en propiedad, lo que supone la petición de créditos para hacer frente a las hipotecas, beneficiando a los bancos y restringiendo el disfrute de un alojamiento a la clase media o alta, ya que se da menor importancia a otras vías de acceso al alojamiento digno y estable que beneficia a las personas y familias con menores rentas. El mercado inmobiliario a su vez, regula los precios, ubicación y disponibilidad de las viviendas, constituyéndolas como mercancía y activo financiero (Garrido, 2012).

Respecto al contenido del derecho a vivienda, tanto López (2010) como Garrido (2012), coinciden en que existen carencias en la caracterización de este derecho, a pesar de lo expuesto en la normativa aportada. Las políticas encaminadas a su promoción no permiten garantizar un acceso universal a la vivienda, que está condicionado por el mercado inmobiliario y la primacía de la titularidad o propiedad, ni posibilitan el mantenimiento y calidad de sus instalaciones para toda la ciudadanía.

Garrido destaca que la CE afirma el derecho de todos los españoles a una vivienda, excluyendo así a las personas extranjeras, cuyo derecho en relación a la vivienda queda regulado y delimitado a la percepción de ayudas para para su adquisición, en el caso de ser residentes de larga duración, por el artículo 13 de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y

libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 299, 2009, citado por Garrido, 2012:34).

Esta autora, recalca también las acciones destinadas a promover el derecho a vivienda de colectivos vulnerables, como las personas mayores, jóvenes, familias y en concreto las monoparentales o monomarentales, las personas con discapacidad o las mujeres que han sufrido violencia de género y los menores a su cargo, actuaciones de los servicios sociales dirigidas a proporcionar viviendas o alojamiento (Garrido, 2012).

A pesar del establecimiento del derecho a vivienda de manera formal, en la práctica nos encontramos con grandes desigualdades, procesos de desahucios, sobreendeudamiento, situaciones de pobreza energética, ocupación ilegal, hacinamiento, condiciones insalubres, residencia en estructuras inestables, discriminación a ciertos colectivos creando barrios o edificios guetizados, estigma, y exclusión residencial o *sinhogarismo*, términos que recogen y visibilizan las situaciones anteriores. De esta forma, en el País Vasco se contabiliza que un 47,2% de las personas en situación de exclusión residencial grave se encuentra en la calle, un 20,5% en infraestructuras como puentes o estaciones, un 10,9% pernoctan en un cajero, un 8,1% en edificios abandonados, un 5,8% en chabolas o tiendas de campaña, un 3,5% en edificaciones no residenciales, un 2,3% en vehículos y un 0,2% en el bosque (SIIS, 2019).

Asimismo, se contabilizan las personas que pernoctan o residen en recursos de alojamiento según la tipología ETHOS, tales como albergues o refugios nocturnos (2,4%), centros de alojamiento (1,7%), alojamiento temporal de tránsito (2,9%), centros de alojamiento con apoyo (56,4%), albergues para mujeres víctimas de violencia de género (10,9%), centros de recepción temporal (21,2%), viviendas con tutelaje puntual o permanente (4,4%) (*Ibíd.*).

Es relevante señalar los datos relativos a la residencia anterior a la situación de *sinhogarismo*, con una mayoría de personas que habitaban su propia casa (33,2%) y en casa de familiares o amistades (31,5%), y en menor medida en habitaciones de pisos compartidos (13%), centros de menores (6,4%), albergues o centros de alojamiento sociales (6,1%), vivienda inadecuada (2,5%), prisión (2,5%), pensiones u hostales (1,9%), instituciones hospitalarias (1,4%), y situaciones de calle en otro país (1,2%) (*Ibíd.*).

2.3.2. Situación económica y cobertura de las necesidades básicas

Como se ha mencionado anteriormente, la exclusión residencial está relacionada con la pobreza, los recursos económicos y medios de vida disponibles para la subsistencia.

El término pobreza hace referencia según el Banco Mundial (2005) a “una pronunciada carencia de bienestar” (15, citado por Giddens y Sutton, 2017:601), lo que no permite el disfrute de una salud física y mental, acceso a una educación y empleo, o poder cubrir las necesidades básicas, entre otros derechos sociales que garantizan el bienestar global y la ciudadanía plena. Giddens y Sutton (2017) continúan exponiendo que para poder desarrollar un bienestar integral es necesario tener unos recursos económicos, una renta o salario social que permita hacer frente a los gastos derivados del ejercicio de los derechos, lo que significa que las personas que no dispongan de ingresos o recursos económicos no pueden cubrirlos, encontrándose por tanto en situación de pobreza.

El término pobreza puede ser dividido en pobreza absoluta o extrema, y pobreza relativa. El primer término se fundamenta en la subsistencia, en la capacidad para cubrir las necesidades básicas de protección, alimentación y vestido, por lo que las personas que no pueden garantizarlas se encuentran en situación de pobreza extrema. La pobreza relativa por su parte, hace referencia a la diferenciación de las personas que viven en pobreza respecto al nivel de vida de la sociedad en general; es decir, que, en base a los criterios de bienestar y comodidades de la ciudadanía con mayor capacidad económica, se establece el umbral mínimo de ingresos y bienestar, bajo el cual se encuentran las personas viviendo situaciones de pobreza relativa (*Ibíd.*).

Las personas pueden experimentar la pobreza en dos dimensiones, la de mantenimiento y la de acumulación. La pobreza de mantenimiento, consiste en la escasez de ingresos y medios económicos, inferiores al umbral de ingresos de la ciudadanía, que permitan satisfacer las necesidades básicas a corto plazo, especialmente las de alimentación, vivienda, vestido y calzado, o para desarrollar unas condiciones de vida equiparables al nivel de bienestar y comodidad de la sociedad, lo que supone una ausencia de bienestar (Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019b).

La dimensión de acumulación hace referencia a los recursos patrimoniales para hacer frente a situaciones de crisis, las instalaciones y equipamientos de la vivienda, y el acceso a unos bienes o servicios de consumo a medio y largo plazo para mantener unas condiciones de vida similares a los estándares sociales. En este sentido, la pobreza de

acumulación supone una escasez de ingresos y precariedad global, de carácter estructural, para hacer frente a los gastos de servicios derivados del mantenimiento de la vivienda a largo plazo, como son el agua, la luz, la calefacción; no poder disponer de equipamiento en la vivienda y condiciones de habitabilidad suficientes para vivir de manera digna, estable y normalizada, y dificultad para acumular recursos patrimoniales que garanticen una seguridad económica en momentos de crisis (*Ibíd.*).

El Informe EPDS-2018 presenta las estadísticas referentes a la pobreza que vive la ciudadanía vasca. Los indicadores Eurostat muestran que, en la CAPV, un 17,7% de las personas se encontraban en situación de pobreza relativa, cifra que ha ido aumentando progresivamente con los años. En referencia a las personas en situación de pobreza absoluta, en el 2018, afectaba a un 5,1% de la población. Las situaciones de riesgo son de un 64,9%, 109.735 personas afectadas, y 382.316 personas, lo que supone un 20,2%; respectivamente (*Ibíd.*).

Los indicadores EPDS (Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales) registran que el 8% de la población de la CAPV, unas 172.307 personas se encuentran en riesgo de pobreza de mantenimiento, un 22,4%, 484.571 personas, en precariedad de mantenimiento o ausencia de bienestar. Respecto a la pobreza de acumulación, que ha descendido respecto a años anteriores, se sitúa en un 0,9%, afectando a 19.479 personas; pero que presenta un 20,2% (435.595 personas) de incidencia en la ausencia de bienestar, en contraposición al 44,4% de la población (959.065 personas), que disfruta de un bienestar pleno (*Ibíd.*).

Puesto que la pobreza se ha relacionado únicamente con criterios económicos y materiales, Townsend propone su separación de lo material y económico mediante el término de “privación” (Giddens y Sutton, 2017:606), que se refiere a la experiencia subjetiva de la pobreza, la imposibilidad de desarrollar una vida normalizada, participar en la vida social y desarrollarse como persona. La escasez de oportunidades de crecimiento y el hecho de prescindir de experiencias normalizadas de vida conlleva una exclusión social y pobreza (Townsend, 1979, citado por Giddens y Sutton, 2017).

Para hacer frente a las situaciones de pobreza y privación de ciertas experiencias, las personas que cumplan los requisitos pueden solicitar y percibir prestaciones económicas, como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), para cubrir las necesidades básicas, lo que significa una respuesta a las situaciones de pobreza de mantenimiento; la Prestación

Complementaria de Vivienda (PCV), de 250€ para cubrir el mantenimiento de la vivienda y alojamiento (Gobierno Vasco, 2014a), lo que responde a las necesidades de las situaciones de pobreza de acumulación; o la Ayuda de Emergencias Sociales (AES), para la cobertura de necesidades básicas, tanto por situaciones de pobreza de mantenimiento, de acumulación y de privación de actividades como la educación, atención sanitaria y demás (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020a).

No obstante, un 27% de las personas en exclusión residencial o sin hogar no obtienen ningún tipo de ingresos, situación que afecta mayoritariamente a hombres extranjeros y jóvenes las que pernoctan en calle o albergues. Casi un 19% obtiene ingresos por desarrollar una actividad laboral, un 37% reciben ayudas públicas, y un 17% ayudas de fuentes privadas como entidades del tercer sector o familia y amistades. De entre las personas que reciben una prestación económica el 24% recibe la RGI, desatacando que un 25% no conocen dicha prestación (SIIS, 2019).

Las personas en exclusión residencial, que habitan una vivienda insegura o inadecuada se encuentran en situación de pobreza relativa, ya que pueden cubrir sus necesidades básicas, aunque presentan fragilidad de perder la vivienda o sus condiciones de vida no permiten desarrollar un bienestar óptimo. Además, se podría afirmar que su pobreza afecta a la dimensión de acumulación ya que no pueden garantizar la permanencia en el lugar que residen y las condiciones de salubridad y comodidad que tiene la ciudadanía en general.

2.3.3. Situación académico-laboral

En cuanto a la situación académico-laboral de las personas en exclusión residencial y sin hogar, el nivel de estudios de estas personas puede ser diverso y haber desempeñado un ejercicio laboral en distintos sectores o empresas. No obstante, es importante destacar que la escasez económica y transmisión intergeneracional de la pobreza pueden incidir en las oportunidades formativas y laborales de estas personas.

Como sostiene Carbonero (2016), “las desigualdades en los niveles educativos alcanzados están condicionadas por el nivel obtenido por los padres” (66), así procede a exponer estadísticas del nivel educativo y ocupación de adultos entre 25-65 según el nivel educativo del padre (ECV-2005), contemplando que el 72,5% de los padres han adquirido una formación primaria o inferior, lo que se proyecta en sus hijos/as en un 30,2%; al mismo tiempo que si los progenitores han cursado estudios superiores, un 72,3% de sus hijos e hijas copian este patrón.

Se observa que cuanto mayor sea el nivel de estudios de los padres menor abandono en etapas primarias e inferiores desarrollan sus hijos e hijas, mientras que el nivel de estudios superiores en los hijos e hijas disminuye cuanto menor nivel de estudios hayan alcanzado sus padres; lo que implica que se replican los patrones en la enseñanza, y cuanto más formado este su referente, mayor formación llevarán a cabo sus hijos e hijas.

Respecto a la ocupación, se destaca que los hijos e hijas tienden a reproducir los empleos que han desarrollado sus progenitores, lo que en el caso de trabajos no cualificados se replica en un 32% en los hijos e hijas (Carbonero, 2016, gráficos 1.1 y 1.2). El desempleo por su parte se atribuye en mayor medida o tiene mayor incidencia en las personas que no han podido obtener una educación y las que tienen estudios más bajos (Carbonero, 2016, gráfico 1.7).

En este sentido, las personas en situación de exclusión respecto a la vivienda, han podido heredar situaciones de pobreza intergeneracional que han condicionado sus niveles de estudios y acceso al mercado laboral, desarrollando empleos no cualificados, precarios y temporales, lo que genera mayor probabilidad de desempleo. Es destacable que la recolecta temporera, se contempla en la tipología ETHOS, puesto que genera movilidad y su precariedad contribuye a mantener a las personas en exclusión.

Un estudio sobre las diferencias en la calidad de vida entre las personas sin hogar que llevaban hasta un año en esa situación y las que llevaban más de cinco, demuestra que las personas con menor nivel de estudios presentan mayor cronicidad en sus procesos de exclusión. Tan solo 4,9% de las personas que llevaban más de cinco años han alcanzado estudios de tercer grado, frente al 26,6%. En ambos casos son similares las cifras respecto a las personas que no tienen estudios o han alcanzado los estudios primarios, un 29,2% en personas de larga trayectoria sin hogar, y un 31,9% en las que se han quedado sin hogar más recientemente. La gran mayoría de personas han desarrollado estudios secundarios y formación profesional media, 46,3% y 28,9% respectivamente, y estudios superiores en un 19,5% y 13,3% (Pandero-Herrero y Muñoz-López, 2014).

Los datos relativos a 2018, muestran que casi un 57% de estas personas no tienen estudios (12,2%) o tan solo han alcanzado los primarios (44,4%), un 36,8% ha cursado estudios secundarios y tan solo un 6,7% estudios universitarios, presentando las mujeres un mayor nivel de estudios. Esto se refleja en que tan solo un 15% de personas desempeñan una actividad laboral remunerada, considerando un 4% sus actividades ocupacionales como

actividad laboral (SIIS, 2019). Además, factores personales como las situaciones de discapacidad, también influyen en la ocupación de las personas sin hogar, exponiendo un 60% que han visto modificada su situación laboral con la aparición de la discapacidad (Panadero y Pérez-Lozao, 2014).

2.3.4. Situación sanitaria

La falta de una vivienda o las condiciones de inseguridad o inhabitabilidad de la vivienda, al igual que la escasez económica y dificultad para cubrir las necesidades básicas, tendrán un impacto en la salud física, mental y emocional de las personas que se encuentran en situaciones de exclusión residencial y sinhogarsimo. Existe muy poca información sobre la situación sanitaria de las personas sin hogar a nivel global, puesto que la mayoría de estudios se centran en la incidencia de la discapacidad mental en estas personas.

Un estudio comparativo de los ingresos hospitalarios entre personas sin hogar y ciudadanía con vivienda, desarrollado en Sevilla entre 2013 y 2014, sostiene que “la vivienda es un determinante social de salud” (FEANTSA, 2013, citado por Tornero et al., 2016:2), presentando las siguientes conclusiones. La mayoría de ingresos de las personas sin hogar era de carácter urgente (92%), y en un 10% de los casos el alta era voluntaria o por fuga, con una media de 4,8 días de estancia. Los ingresos de las personas sin hogar eran principalmente debido a enfermedad mental (27%), infecciosa (19,6%), y respiratoria (18,4%), lo que difiere de las afecciones circulatorias, oncológicas y digestivas de la población con vivienda. Un 13,3% de estas personas presentaba desnutrición o déficits en esta, un 17,3% anemia, y un 77,6% consumía alcohol, tabaco, opiáceos, cocaína o cannabis, frente al 21% de la población. La mortalidad dentro del hospital no presenta grandes diferencias respecto a la de la población general, pero estas mueren o tienen una esperanza de vida 23 o 24 años menor que la ciudadanía en general. En último lugar es destacable que estas personas acuden al hospital más cercano a los servicios de alojamiento o alimentación, para tratar sus necesidades sanitarias (*Ibíd.*).

Respecto a la incidencia de la discapacidad en la salud de estas personas, el estudio titulado ‘Discapacidad en el ámbito de la exclusión social. Análisis de la situación socio-laboral y de los sistemas de protección existentes’ llevado a cabo por RAIS Fundación en Madrid, destaca que entre las personas sin hogar tienen discapacidad, el 46% era mental, lo que se traduce a nivel nacional en la distribución de la discapacidad de las personas sin hogar en 73% física, 40% mental y 7% sensorial. Además, se remarca que el 86% de las

personas sin hogar con discapacidad no estaban atendidas por servicios especializados o alojamientos específicos para estas personas, ya que la confluencia de esta con otro tipo de situaciones como consumo de sustancias o su situación de calle eran rechazados o incompatibles con el perfil de acceso (Panadero y Pérez-Lozao, 2014).

Puesto que existen diversos estudios sobre la incidencia en la salud mental de las personas sin hogar, existe mayor información sobre qué tipo de patologías desarrollan estas personas, que se resume con el siguiente estudio. Las patologías de personalidad que más desarrollan estas personas son cuadros depresivos y narcisismo, ambos con una incidencia del 13,9%, paranoide (13,2%), evitativo (9%) y antisocial (8,3%), mientras que los síndromes clínicos se efectúan a través de la ansiedad (58,3%), dependencias de sustancias (36,8%), trastorno de pensamiento (30,6%) y trastorno bipolar (21,5%), pudiendo estar presentes más de uno y correlacionados en una misma persona (Rodríguez-Pellejero *et al.*, 2017).

En referencia al País Vasco, un 42% de las personas en exclusión residencial y sin hogar manifiestan tener un deterioro de su salud, destacando las personas mayores de 55 años y en mayor medida las mujeres, y las personas extranjeras mayores de 45 años. Estas además en casi un 30% de los casos no tienen Tarjeta Sanitaria Individual (TSI), frente al 4% de las personas no extranjeras –la mayoría hombres– lo que supone un 20% de personas sin atención sanitaria gratuita. Un 51% de estas personas exponen tener alguna enfermedad grave o crónica, con un impacto mayor en los hombres; y un 84% recibe un tratamiento, encontrando mayor presencia de hombres, personas extranjeras y que pernoctan en calle o albergue entre las que no reciben tratamiento (SIIS, 2019).

2.3.5. Situación personal, social y relacional

Hasta ahora, los datos aportados generalmente mostraban una imagen del hombre sin hogar, puesto que los estudios realizados se han centrado en las situaciones más visibles de la exclusión residencial y sihnogarismo, comprendida en su mayoría por varones sin techo o sin vivienda. La Estrategia Vasca de personas sin hogar recalca la diversidad de personas que se encuentran en estas situaciones, percibiendo un aumento de las personas extranjeras, mujeres, jóvenes, y especialmente los que llegaron como menores no acompañados, refugiadas, mayores, familias, personas que tienen algún tipo de discapacidad, especialmente de salud mental, y las situaciones cronificadas

(Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019a). Se procede así a exponer las características personales y su impacto social, residencial y relacional.

Comenzando por las mujeres, la tipología ETHOS tan solo contempla a esta en la categoría sin vivienda, residiendo en albergues específicos para ellas, y en vivienda insegura, sufriendo situaciones de violencia de género; categorías poco contabilizadas, ya que están encubiertas, lo que invisibiliza a la mujer en exclusión residencial, sus experiencias y el impacto en sus vidas (Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Gámez, 2017). Según datos relativos a la CAPV, en 2018, la presencia de mujeres en situación de exclusión residencial grave era del 26%, y un 27,5% si se contabilizan las mujeres migrantes y refugiadas. Sus situaciones en calle se reducen a un 6,6%, tan solo una de cada diez personas que residen o pernoctan en albergues para personas en tránsito eran mujeres, y un 15,3% en albergues nocturnos. Se encuentra la mayor cantidad de mujeres en recursos dirigidos a víctimas de violencia de género u otros pisos, donde residen entre un 20 y un 40% de mujeres (SIIS, 2019).

Las mujeres están menos presentes en las situaciones de calle, puesto que sus amistades y familiares, que las acogen, permiten evitar esta situación, pero en el caso de estar sin techo su incidencia a nivel social, emocional y de salud es mayor que en los hombres, puesto que están condicionadas a “enfrentarse a situaciones violentas en el espacio público masculinizado que es la calle” (Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013:51), sufriendo agresiones y abusos sexuales.

En cuanto a los factores estructurales, la pobreza impacta en mayor medida a las mujeres (36%) que a los hombres (11%) (Sub-Proyecto Home 04, 2011, citado por Gámez, 2017:38). La pobreza está feminizada, lo que supone que las mujeres se encuentran más dificultades para adquirir una vivienda (Kothari, 2003, citado por *Ibíd.*), y sus posibilidades de formarse o acceder al mercado de empleo en condiciones dignas son menores que los hombres, con una alta tendencia a desarrollar actividades de economía sumergida o empleos feminizados, como es la interinidad, que invisibiliza su falta de vivienda. La trayectoria formativa-profesional también se ve impactada por la etapa vital o sucesos como un embarazo (Gabas, 2003, citado por Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013:49).

A nivel institucional, los recursos mixtos destinados a estas personas, en general acogen a pocas mujeres. La mayoría de estas, que no están acogidas por familiares o amistades,

se alojan en recursos destinados a familias con menores a cargo, específicamente monomarentales, ya que “los servicios están diseñados de acuerdo a los roles de género establecidos que atribuyen la crianza y el cuidado de menores a las mujeres” (*Ibíd.*:48).

Como mostraba la tipología ETHOS, los menores desprotegidos o menores extranjeros no acompañados (MENAs), que son acogidos en centros de menores también se encuentran en situación de sinhogarismo, lo mismo que pasa con las familias que tienen menores a cargo. El Informe CRS 2015, destaca la vulnerabilidad de los menores y jóvenes a percibir situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo, pudiendo ser originadas por desahucios, desprotección familiar, violencia intrafamiliar y hacia la mujer o madre, o hacia los menores, o experimentando situaciones de pobreza y dificultad para satisfacer las necesidades básicas en un contexto de vivienda inadecuada o insegura (Fundación Simetrías, 2015). Según el recuento de personas en situación de exclusión residencial grave realizado en 2018 en la CAPV, el 12,5% de las personas localizadas eran menores de edad y el 30,6% jóvenes de entre 18 y 29 años, las que tenían entre 30 y 44 años suponían un 23,4%, y las de entre 45 y 65 un 30,6%, con un 2,1% de personas mayores de 65 años (SIIS, 2019).

Estos datos demuestran que el sinhogarismo y exclusión residencial impacta también a las personas mayores que presentan estados físicos y mentales más débiles, acrecentando su deterioro y gravedad de las enfermedades o discapacidades cuanto más larga sea su trayectoria en situación de exclusión residencial. Por esto, Cohen y Sokolovsky (1989) proponen considerar a las personas sin hogar mayores de 50 años como ancianas o mayores (citado por Crane y Warnes, 2010:354). Estas personas tienen mayor dificultad para acceder al mercado laboral y adquirir un trabajo, y sobrepasada una edad tan solo pueden cobrar pensiones según sus trayectorias laborales. A su vez, estas, en mayor medida que las más jóvenes y la que más tiempo llevan en esa situación, menor contacto y vínculos sociales y familiares conservan, pasando los días en soledad. Con la cronicidad también aumenta la desconfianza hacia las demás personas y servicios por lo que rechazan el alojamiento ofrecido o en el caso de hacer uso de él, tienden a permanecer largo tiempo sin llegar a transitar a una vida independiente (Crane y Warnes, 2010).

Complementando lo anterior y redundando en que estas personas pernoctan en mayor medida en la calle, Panadero-Herrero y Muñoz-López (2014) resaltan que su consumo de alcohol y otras sustancias, y el desarrollo o agravio de las enfermedades o discapacidades

es mayor en personas cuyas trayectorias son de más de cinco años que si llevan meses o hasta un año. Las relaciones con familiares y otras personas tiende a reducirse cuanto mayor tiempo se permanece en esa situación, además de romper con las normas sociales y hábitos, debiendo tener todo esto en cuenta al intervenir con ellas.

Las personas que en esta situación presentan alguna discapacidad, exponen que su pérdida de la vivienda es posterior a la aparición de la discapacidad en la mitad de los casos, y esta juega un papel importante en la cronificación de su proceso de exclusión, mostrando trayectorias sin hogar de más de seis años y medio las personas que tienen alguna discapacidad, frente a los tres y medio de las que no tienen. La discapacidad aumenta también la cantidad de agresiones físicas, insultos y robos, respecto a las personas sin hogar que no tienen discapacidades (Panadero y Pérez-Lozao, 2014).

Respecto a las personas extranjeras que tan solo supone un 6,9% de la población de la CAPV; en 2018, la exclusión residencial y sinhogarismo impactaba al 62%, lo que se distribuye en un 59% de ellas residiendo en recursos sociales, y un 75% pernoctando en calle, además de encontrarse en exclusión social un 38%, y en situación de pobreza un 31% (SIIS, 2019). Estas presentan además, una mayor carencia de padrón necesario para regularizarse, ya que sus situaciones de exclusión provienen de no tener un permiso de residencia, trabajo, o su situación documental (Navarro-Lashayas, 2016). El autor sostiene que el 75% de las personas extranjeras estudiadas había llegado de forma irregular, y a pesar de residir en el país entre 5 y 7 años, tan solo la mitad de las personas de origen extranjero consiguen regularizarse mostrando su arraigo social; y las que no lo consiguen es debido a la pérdida de permisos anteriores y su dificultad de renovación.

La migración hace que estas personas no tengan redes de apoyo en este país y no puedan acceder al mercado de trabajo por su irregularidad, situación intensificada para las personas indocumentadas, que no pueden acceder ni a ayudas económicas, lo que perpetúa su situación de exclusión social y residencial, aunque su estancia en calle es de media de 1 año, lo que supone que son atendidas por recursos sociales.

Respecto a su estado emocional e identitario, estas personas perciben un estrés aculturativo alto (1,75), un choque cultural bajo (1,2), una nostalgia (1,95) y discriminación (1,84) medias, y un estrés psicosocial bastante alto (2,33), según la escala BISS, que puntúa de 0 a 3. Estos parámetros varían según la situación residencial, los consumos de sustancias, los vínculos sociales y su situación documental. A pesar de esto,

la mitad de estas personas afirman haber sufrido agresiones e insultos racistas, que se interrelacionan con su situación de pobreza y exclusión (*Ibíd.*). En otra investigación, este autor destaca la influencia de estos procesos en el bienestar emocional e identidad de estas personas, que sienten vergüenza, fracaso, estigma social, deshumanización, inutilidad, tristeza, falta de control, desesperanza y cambios en la identidad (Navarro-Lashayas, 2014), lo que también podría trasladarse a otras personas sin hogar, eludiendo el factor diferencial de la cultura.

Las personas que han sido internas en prisiones también tienen mayor tendencia a desarrollar procesos de exclusión residencial una vez terminado su internamiento, y mayores obstáculos para acceder a un empleo y una vivienda; por la ruptura de vínculos sociales, el estigma y rechazo que genera el haber cumplido una pena. Es destacable que de las personas que residían en recursos de alojamiento en 2018 en la CAPV, 2 de cada 10 eran derivadas de instituciones penitenciarias, sanitarias o centros de menores (SIIS, 2019). La comisión de delitos o detenciones también se advierte entre las personas en situación de exclusión, de las que un 36% han sido encarceladas y un 27% denunciadas en 2016 (Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019a).

De manera general, según datos del 2018, las personas sin hogar en la CAPV no presentan una ruptura en el vínculo de filiación o de participación electiva, tan solo un 15% frente al 85% que sí mantiene relaciones familiares. Es relevante también que la soledad es percibida por un 33,8% de las personas que residen en la calle, y un 45,1% de las que residen en albergues (SIIS, 2019).

En cuanto a la percepción que tiene la sociedad sobre estas personas, que están estigmatizadas, un 37% de ellas afirma sentirse discriminada por su situación residencial, de las que un 16% señala una frecuencia habitual o constante de estas actitudes hacia ellas, mostrando una mayor vulnerabilidad cuanto más desprotección existe, como es el caso de las personas en calle, extranjeras, menores, respecto a las mayores, españolas y las que se encuentran en otros recursos que encubren su situación de exclusión residencial (Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2019a). Estos datos no diferencian otras situaciones como la discriminación hacia la mujer, las personas con discapacidad, las personas que han estado reclusas.

En último lugar, estas personas, y en concreto las que pernoctan en calle, tienen mayor riesgo a sufrir agresiones verbales, físicas o sexuales, y delitos como robos o timos,

suponiendo un 61,3% de las personas que han pernoctado en calle las que los sufren, lo que supone un 42,2% de las personas sin hogar. Estas exponen no tener la suficiente confianza en las instituciones para denunciar las agresiones o delitos sufridos, llevando a cabo esos trámites tan solo un 30% y sosteniendo un 52% de estas que denunciar no serviría para nada, y un 13% tiene miedo a sufrir represalias por la persona que les ha agredido si les denuncian (*Ibíd.*).

2.4. El trabajo en red

Expuestas las diferentes realidades experimentadas por el colectivo de personas en exclusión residencial y sin hogar, su heterogeneidad y la complejidad generada por la intersección de múltiples factores y circunstancias en sus procesos de vida; se plantea el trabajo en red como intervención capaz de responder de forma integral y personalizada a las necesidades de estas personas. Este modelo de intervención permite abordar necesidades individuales o sociales teniendo en cuenta las perspectivas de diversas disciplinas y ámbitos de la vida de la persona, a quien se considera responsable y sujeto activo de la gestión de esta, a través del vínculo y la interacción (Ubieto, 2009).

En la actualidad, por la estructura social y necesidades sociales detectadas, la intervención se basa en un sistema de redes, estructurando la atención en base al Estado de Bienestar que cuenta con sistemas de protección social coordinados o que cooperan con el fin de promover el bienestar. Así la red, “no es una opción, sino un requisito de construcción del servicio” (Ubieto, 2009:40); los recursos están interconectados.

El trabajo en red debe ser diferenciado de la coordinación, que se refiere a la cooperación a nivel operativo de dos o más servicios o instituciones; encontrando la mayor divergencia en el contexto en el que se generan, ya que el trabajo en red está inserto en un plan de trabajo fijo, y la coordinación se establece momentáneamente (Ubieto, 2007; 2009).

El trabajo en red consiste en la colaboración sistemática y complementaria entre diversos recursos o servicios a través de sus profesionales para abordar la atención con una persona que ambas atienden, de tal manera que se establece una intervención unificada y que tiene en cuenta aspectos de las diferentes disciplinas y el ámbito de vida en el que se interviene, evitando duplicidades, competencia entre recursos y descoordinación (Ballester *et al.*, 2004; Ubieto, 2009). Este se genera mediante la construcción de una red articulada, dinámica y flexible, coherente, no excluyente y formativa (Ballester *et al.*, 2004). Así, permite dar respuesta a la complejidad de la realidad social y las necesidades de las

personas, desde una orientación comunitaria, en vez de a nivel micro, intervención individual; y reagrupa el sistema de atención social, que está fragmentado por la creciente especialización y diversificación de los servicios (Castillo, 2009).

El trabajo en red puede desarrollarse a través de dos modelos. Ubieto (2007; 2009) denomina al primero, modelo de la reingeniería, basado en la Nueva Gestión Pública (NGP), que persigue la optimización de los recursos y la rentabilidad económica. Este modelo se lleva a cabo a través de la derivación de las personas de un servicio a otro, siguiendo protocolos preestablecidos, ya que el sistema de atención social se caracteriza por la especialización de los servicios, su fragmentación y estratificación, descentralización y privatización de las instituciones de protección social, financiadas por entidades públicas. Este modelo se fundamenta en el saber de las personas profesionales y en la multidisciplinariedad, considerando al sujeto pasivo y sancionando las conductas divergentes a la norma, mediante la expulsión o negando prestaciones (Ubieto, 2009).

En segundo lugar, está el modelo de la centralidad del caso, que consiste en tomar al sujeto (persona y familia) como actor principal y responsable de su vida, colocándole en medio de la red compuesta por la ciudadanía, servicios y profesionales. El grupo en su totalidad construye un saber colectivo que no consiste en la unificación de los conocimientos de los diferentes profesionales, si no en la elaboración de conocimientos interdisciplinares incluyendo la realidad, el saber, de la persona atendida. De esta forma se mantiene una conversación constante en busca del saber conjunto, que dé una respuesta global a las diferentes necesidades que se detecten (*Ibid.*). La red que se crea va desde lo individual, tomando a la persona sujeto como central, hasta lo comunitario, incluyendo la relación con diferentes personas, familia, grupos, profesionales, servicios y recursos sociales.

El trabajo en red centrado en la persona precisa de un compromiso entre profesionales, unos principios y método que fundamenten su trabajo, un reconocimiento y soporte institucional, y su estructuración como parte de un plan de trabajo (*Ibid.*).

Los principios que rigen el trabajo en red centrado en la persona son la elaboración colectiva del saber, la interdisciplinariedad, y la participación y corresponsabilidad, lo que aportan una orientación comunitaria a la intervención tanto a nivel epistemológico, metodológico y ético. En cuanto a la epistemología, la co-creación del conocimiento supone dejar de lado protocolos y conocimientos profesionales previos, para escuchar a

la persona e ir co-construyendo la realidad y respuestas que se pueden generar desde los diferentes saberes. La interdisciplinariedad, como método de trabajo, consiste en acercarnos a la realidad desde lo individual a lo colectivo, a través del vínculo y el diálogo que permitan el reconocimiento mutuo y contribución individual al grupo. A nivel ético se requiere de la consideración de la persona como parte central de la intervención, ya que no se puede hablar de ella sin su presencia, como si se abordase una realidad ajena a esta persona. Por este motivo, debe haber una participación de esta, junto con los y las profesionales de los distintos ámbitos, y una corresponsabilidad en la creación de alternativas para fomentar el bienestar de la persona y la comunidad (*Ibíd.*).

El método del trabajo en red consiste en la toma de decisiones conjuntas, en base a elaboración de un saber común e interdisciplinar, que permitirá un abordaje holístico. Esto se lleva a cabo a través del diálogo y la elaboración escrita y visual de la situación global, tomando a una persona como referente del proceso, que será evaluado periódicamente para su mejora (*Ibíd.*).

2.5. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 es un plan de acción a nivel mundial aprobado por Naciones Unidas en 2015, en el que 193 países se comprometen a implementar medidas destinadas a las personas, el planeta, la paz y prosperidad, y las alianzas, para hacer frente a las necesidades sociales, medioambientales, y económicas, fomentando el desarrollo sostenible; con el año 2030 como meta. Este plan está conformado por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas con las que lograr un bienestar universal (Agenda 2030 Gobierno de España, 2020).

Los objetivos destinados a las personas, poner fin a la pobreza (O1DS) y al hambre (O2DS), garantizar la salud y bienestar (O3DS), la educación inclusiva universal (O4DS) y la igualdad de género (O5DS), pretenden fomentar “su potencial (de las personas) con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015:2).

El cuidado del planeta se lleva a cabo garantizando la disponibilidad de agua saneada (O6DS), una producción y consumo responsables (O12DS), frenando el cambio climático (O13DS), favoreciendo la protección y utilización respetuosa de los medios marinos (O14DS) y los ecosistemas terrestres (O15DS), lo que permite frenar la degradación de

la naturaleza y el clima, y asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para cubrir las necesidades de las generaciones actuales y futuras (*Ibíd.*).

La prosperidad se refiere al progreso social, económico y tecnológico respetando los ritmos de la naturaleza, por lo que se aboga por garantizar el acceso asequible a energías no contaminantes (O7DS), promover el crecimiento económico y el acceso a empleos dignos (O8DS), favorecer la innovación, industria e infraestructura (O9DS), reducir las desigualdades (O10DS), y lograr la sostenibilidad de ciudades y comunidades (O11DS) para todas las personas (*Ibíd.*).

La paz universal, junto con la configuración de sociedades justas e inclusivas en las que ninguna persona tenga miedo o sufra violencia, se promueve a través del acceso a la justicia y las acciones de las instituciones y estructura social para garantizar la paz y justicia social (O16DS). A su vez, las alianzas hacen referencia a la colaboración y ejercicio conjunto de medidas para promover la sostenibilidad económica, social y ambiental (O17DS) (*Ibíd.*).

3. Hipótesis y objetivos

Las personas que experimentan procesos de exclusión residencial y sin hogar suponen la expresión más extrema de la exclusión social, presentando situaciones diversas que impactan su bienestar y el ejercicio de los derechos humanos, lo que precisa intervenciones desde diferentes ámbitos de protección social. En este sentido, se propone investigar la relación del trabajo en red con el desarrollo de intervenciones holísticas, que proporcionen un bienestar global y mejora de la calidad de vida de estas personas, enmarcando dichas acciones en el marco del desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Consecuentemente se pretende responder a la siguiente pregunta de investigación, ¿el trabajo en red posibilita una intervención holística que promueva el bienestar y el ejercicio de los derechos sociales de estas personas como pretende la Agenda 2030?, a través de los siguientes objetivos e hipótesis, que serán confirmadas o refutadas.

Objetivo general:

Investigar la posibilidad del trabajo en red para aumentar el bienestar de las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar de Vitoria-Gasteiz en el marco de la Agenda 2030.

Objetivos Específicos:

1. Identificar las características principales que definen la diversidad de personas en situación de exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz.
2. Constatar la distribución competencial entre las diferentes instituciones y entidades sociales en el contexto de Vitoria-Gasteiz.
3. Describir la intervención de los diferentes sistemas de protección en la atención a las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar.
4. Precisar la forma de interacción entre los diferentes agentes intervinientes.
5. Transformar el modelo de trabajo en red hacia la centralidad en la persona destacando el papel del trabajo social.
6. Focalizar la intervención hacia el logro de la Agenda 2030.

Hipótesis:

- La diversidad de necesidades de las personas en exclusión residencial y sin hogar requiere de una respuesta holística a través del trabajo en red.
- La interacción entre sistemas de protección social, sectores (público, privado, tercer sector) y disciplinas posibilita construir un potente entramado de intervención para abordar sus procesos de inclusión de manera personalizada.
- La persona como centro de la intervención.
- La creación de alianzas supone un desafío encaminado al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la inclusión social.

4. Metodología

Las situaciones de exclusión social y procesos de vida de estas personas presentan una complejidad y heterogeneidad que precisan de un modelo de atención centrado en la persona y a través de la intervención interdisciplinar. De esta manera se parte de los siguientes cuestionamientos: ¿Qué caracteriza a las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz? ¿Qué instituciones y entidades sociales tienen competencia en su atención? ¿De qué manera intervienen? ¿Cómo es la interacción entre ellas? ¿Qué incidencia tiene el trabajo en red en la atención a personas en exclusión social? ¿Qué papel toma la persona profesional en trabajo social en la intervención interdisciplinar en red? ¿Qué aporta el trabajo en red como mecanismo para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación se parte de una metodología basada principalmente en la revisión bibliográfica o fuentes secundarias, libros, artículos académicos, revistas, legislación o páginas web. Al mismo tiempo, se considera la información obtenida a través de la observación personal y profesional desarrollada en las prácticas y la experiencia como voluntaria con personas sin hogar durante cuatro años en Vitoria-Gasteiz, que fundamenta las fuentes primarias.

En primera instancia, se expone una imagen de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz, destacando las características más importantes para su atención (apartado 5.1.). En segundo lugar, se realiza un análisis de la intervención llevada a cabo con las personas en cuestión en los diferentes ámbitos de protección social, teniendo en cuenta la distribución competencial entre los sectores público, privado y tercer sector (apartado 5.2.). En tercer lugar, se analiza la interacción entre los organismos de atención a estas personas, revelando el modelo de comunicación en red que desempeñan (5.3.). En último lugar, se presentan los puntos de mejora del trabajo en red desarrollado con las personas en exclusión residencial y sin hogar, acentuando la importancia de la centralidad en la persona y el papel que juega el trabajo social en su acompañamiento (5.4.). De manera transversal se lleva a cabo una relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible enmarcados en la Agenda 2030.

5. Análisis

5.1. Las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz

Las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar que se encuentran en Vitoria-Gasteiz, experimentan procesos de vida diversos en los que confluyen múltiples situaciones y factores que desencadenan situaciones de exclusión social incidiendo en diferentes ámbitos del bienestar, principalmente en el residencial.

Observando los datos recabados en el IV recuento de personas en exclusión residencial grave de la CAPV, realizado en 2018, se revela que de las 3.007 personas en exclusión residencial grave localizadas (2.320 excluyendo a migrantes en tránsito y refugiadas), la menor parte, un 15% se encuentran en Álava (452 y 325 sin contabilizar las refugiadas), frente al 45,3% que habitan en Vizcaya y el 39,7% en Guipúzcoa. De las localizadas en Álava, en función del lugar en el que pernoctan, un 5,1 % (23 personas) lo hacen en calle,

–21 en Vitoria-Gasteiz y 2 en Amurrio– 94 en albergues nocturnos, 127 en pisos de acogida para personas refugiadas, y 208 en centros de alojamiento diversos (SIIS, 2019).

Atendiendo a las 21 personas localizadas en situación de calle en Vitoria-Gasteiz, 18 eran hombres y 2 mujeres, sin poder determinar el sexo de una de ellas; y la mitad de ellas se localizaban en el centro de la ciudad, con mayor prevalencia de la pernocta en la calle, seguida de los cajeros automáticos, infraestructuras como puentes, túneles y estaciones, edificios no habitables y chabolas (*Ibíd.*).

Ampliando la información en base a la tipología ETHOS, tomando todas las personas sin hogar y en exclusión residencial y no únicamente la categoría ‘sin techo’ residiendo en calle, los datos relativos a las personas localizadas en Álava se distribuyen de la siguiente manera: 42 personas ‘sin techo’, –8 en calle, 9 en cajeros e infraestructuras urbanas y 25 en albergues nocturnos– 404 personas ‘sin vivienda’, –69 en albergues, 14 en alojamiento de tránsito, 126 en alojamiento con apoyo, 45 en albergues para mujeres, 127 en centros de recepción y para migrantes y 23 en viviendas tuteladas– y 6 en ‘vivienda inadecuada’, de las cuales 5 ocupaban un edificio abandonado y 1 residía en una chabola (anexo I; SIIS, 2019).

Teniendo en cuenta que la mayoría de recursos para la exclusión social se encuentran en Vitoria-Gasteiz, 593 plazas de las 635 de Álava, y 408 personas atendidas, de las 429 que se contabilizaron (*Ibíd.*); se puede concluir según las cifras expuestas que la mayoría de personas en situación de exclusión residencial y sin hogar de Vitoria-Gasteiz corresponden a la categoría ‘sin hogar’ y más precisamente a ‘sin vivienda’, dado que hay una escasez en la recopilación de información respecto a las personas en situación de exclusión residencial, alojadas en viviendas inseguras o inadecuadas. Esto podría ser resultado de la dificultad de acceso a su cuantificación, siendo que estas situaciones quedan encubiertas y algunos de los edificios o infraestructuras que habitan son de costoso acceso e identificación; no obstante, este estudio en concreto no tenía la finalidad de recoger dicha información.

Focalizándose en las personas que se alojan o pernoctan en los recursos sociales para personas en exclusión social y residencial, los datos relativos a 2018 muestran un aumento de la estancia media de las personas que residen o pernoctan en albergues nocturnos o de media-larga estancia, y el centro de día recibió un tercio de personas nuevas en ese año, lo que indica que hay un aumento de situaciones de exclusión social y residencial, y estas

situaciones toman un carácter crónico. Es destacable que la gran mayoría de personas que pernoctaron ese año en el albergue nocturno no tienen padrón, lo que imposibilita recibir ciertas prestaciones; y no todas las personas atendidas en estos servicios tienen un Plan de Atención Personalizada (PAP) (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019).

Centrándonos en las características sociodemográficas, hay una alta presencia de familias con menores a cargo, principalmente en el CMAS, los pisos de acogida, emergencia social y las viviendas tuteladas. En el caso de los pisos de acogida la mitad de las personas que residieron ese año en ellos eran menores, mientras que en las viviendas tuteladas suponían un tercio. La cantidad de hombres es superior en todos los servicios dirigidos a personas en exclusión social, y el número de mujeres es semejante al de hombres, en los recursos que admiten menores. En el caso del centro de día y el albergue nocturno la presencia de mujeres es muy reducida, lo que indica que las mujeres encuentran otros lugares donde pasar el día y podrían tener redes de apoyo más fuertes que previenen las situaciones de calle. La cantidad de personas extranjeras es muy superior a las autóctonas en todos los servicios, sin tener información precisa sobre el albergue nocturno que podría indicar la nacionalidad de las personas que alternan la pernocta en calle y el albergue (*Ibíd.*).

A falta de datos específicos sobre las situaciones y necesidades de las personas que se encuentran en procesos de exclusión residencial y sinhogarismo en Vitoria-Gasteiz, se extrapolan los obtenidos en la CAPV. Por un lado, 2 de cada 10 personas que se alojan en centros de los servicios sociales residían anteriormente en centros de menores, instituciones penitenciarias o sanitarias, y casi dos de cada tres devenían en situaciones de exclusión residencial grave por factores estructurales. A nivel educativo, un 57% no tiene estudios o tan solo ha alcanzado los estudios primarios, lo que se refleja en el desempeño de empleos en un 15% de los casos. Las principales fuentes de ingresos de estas personas son las prestaciones económicas (45%) y actividades laborales (19%); destacando que un 24% cobra la RGI y un 25% no conoce esta prestación. Por último, un 42% considera que su estado de salud está deteriorado, lo que se observa en la presencia de enfermedades crónicas y graves en la mitad de los casos, y se destaca la prevalencia de enfermedades mentales en un 21.7% de estas personas (SIIS, 2019).

5.2. Distribución competencial y aplicación en la intervención de los diversos sistemas de protección social en Vitoria-Gasteiz

Los siguientes apartados analizan las intervenciones de los diversos sistemas de protección social con las personas en exclusión residencial y sin hogar de Vitoria-Gasteiz, estructurados según el ámbito y sistema de atención. Se comienza a explicar la distribución competencial entre los organismos y entidades sociales de cada uno, que permiten comprender las actuaciones específicas que llevan a cabo con estas personas, descritas en el segundo apartado de cada sistema de atención. Transversalmente se relaciona cada sistema de protección e intervenciones que desempeñan con el fomento de ciertos objetivos de la Agenda 2030.

5.2.1. Organización del Sistema Vasco de Servicios Sociales e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.1.1. Distribución competencial y aplicación

Las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar presentan la necesidad de inclusión social y alojamiento, intervenciones desarrolladas a través del Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS), que queda definido en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. El artículo 27.2 establece la estructura y distribución competencial en la gestión de servicios, asignando al ámbito municipal la prestación y provisión de los servicios sociales de atención primaria, para la promoción de la autonomía, inclusión social, atención de urgencias y desprotección y prevención de las situaciones de riesgo; y al ámbito foral o autonómico la prestación de atención secundaria, con la finalidad de responder a las situaciones de exclusión, dependencia o desprotección. Asimismo, el *Título III* de dicha ley, *Régimen competencial, organizativo, consultivo y de participación del Sistema Vasco de Servicios Sociales*, atribuye al Gobierno Vasco la competencia normativa, y a los ayuntamientos y diputaciones forales la ejecución de esta (art.39, BOE núm. 242, 2008).

Profundizando en las competencias de cada organismo, el ámbito autonómico se encarga de planificar los servicios sociales generales y sectoriales, la provisión de ciertos servicios y prestaciones, el establecimiento de precios públicos y la coordinación del SVSS (art.40). Los órganos forales ostentan la capacidad de regular y planificar sus servicios, establecer los precios públicos correspondientes y la gestionar el Registro Foral de Servicios Sociales (art.41). Los ayuntamientos por su parte, se encargan de elaborar la

normativa concerniente a sus servicios, su planificación, la gestión de los Servicios Sociales de Base y servicios de atención primaria y la fijación de precios públicos para estos (art.42). Los tres organismos realizan paralelamente el fomento del tercer sector, de la creación de agrupaciones sociales; la información sobre los recursos que proveen, la coordinación interadministrativa; y la inspección y sanción de las prácticas que lo requieran (*Ibíd.*).

El Gobierno Vasco, a través del Departamento de Empleo y Políticas Sociales elabora legislación y realiza estudios para ampliar el conocimiento de las distintas realidades sociales. En lo que concierne a las personas en exclusión social y residencial, este organismo elabora la Estrategia Vasca para personas sin hogar 2018-2021, que identifica las características y necesidades de estas personas en la CAPV, analiza el modelo de atención desarrollado y propone un proceso de mejora de la intervención desde los diversos ámbitos que afectan al bienestar de estas personas (2019a). A su vez, desarrolla los instrumentos de diagnóstico social y valoración de la exclusión, quedando el primero regulado por el Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, estableciendo una amplia diversidad de situaciones que afectan a cada ámbito del bienestar de la persona y permiten orientar la intervención (BOPV núm. 121, 2013). El instrumento de valoración de la exclusión define en el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, el grado de impacto y los ámbitos afectados por la situación de exclusión (BOPV, núm.149, 2013).

Atendiendo al Decreto 18/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en primera instancia se presentan los servicios de atención, acogida y alojamiento para las personas que se encuentran estrictamente en situación de sinhogarismo o exclusión residencial. El Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco establece como servicios de atención a la exclusión social, incorporados en el área de exclusión social y riesgo de exclusión (Gobierno Vasco, 2020a), los siguientes: servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3.), servicios de acogida nocturna (1.8.), servicios de alojamiento/pisos de acogida para la atención de urgencias sociales (1.9.1.1), servicios de alojamiento/vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2.), que competen al ámbito municipal; servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión (2.2.3.) y centros residenciales para

personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5.), gestionados por la Diputación Foral (BOPV núm. 206, 2015).

Aplicando lo anterior a la red de atención de personas en exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz, su atención es competencia del Servicio de Inclusión Social, perteneciente al Departamento de Políticas Sociales, Personas Mayores e Infancia del Ayuntamiento. Este servicio está compuesto por la Unidad de Inclusión Social y la Unidad de Recursos de Acogida Municipal, de la que dependen los diferentes recursos de acogida y alojamiento. De este modo, los servicios orientados al alojamiento, atención e inclusión de estas personas son el Equipo de Alta Intensidad Hurbil, el Centro municipal de noche Aterpe, el Centro municipal de día Estrada, el Centro municipal Casa Abierta – gestionados concertadamente por la Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava (Sidálava)– el Centro municipal de acogida social (CMAS) y su Dispositivo de alojamiento invernal (DAI), los pisos de acogida y de emergencia –competencia municipal– y las viviendas tuteladas –gestionadas mediante convenio por Sidálava, Asociación Afroamericana e Instituto de Reintegración Social de Euskadi (Irse-Ebi) (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019).

Teniendo en cuenta la tipología ETHOS, las mujeres víctimas de violencia de género, las menores de edad, las personas institucionalizadas en cárceles u hospitales son recogidas bajo la categoría ‘sin vivienda’ (anexo I), pudiendo abarcar del mismo modo a cualquier persona que se encuentra alojada en centros residenciales de los servicios sociales.

Conforme a esto, y a pesar de no ser contemplados como recursos de atención a la exclusión residencial, se cree conveniente tener en consideración recursos de alojamiento para ciertas personas con necesidades diversas, puesto que dan respuesta a la necesidad de vivienda, ya que la dependencia, violencia o discapacidad encubren la imposibilidad de acceder a una vivienda independiente y segura. Consecuentemente, se destacan los servicios de alojamiento dirigidos específicamente al colectivo de mujeres víctimas de violencia de género, –servicios de alojamiento/pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia doméstica (1.9.1.2.), y centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico y otros servicios residenciales para mujeres (2.4.6.)– menores de edad en desprotección, –centros residenciales para personas menores de edad en situación de desprotección (2.4.4.)– personas con discapacidad y enfermedad mental, –centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2.) y centros residenciales para

personas con enfermedad mental (2.4.3.)– y personas mayores –centros residenciales para personas mayores (2.4.1.), todos ellos de competencia foral; y los apartamentos tutelados (1.9.3.), y vivienda comunitaria (1.9.4.) gestionados por los ayuntamientos (BOPV núm. 206, 2015). Estos servicios corresponden al área de urgencias sociales y violencia de género, desprotección y entorno familiar, discapacidad y enfermedad mental y dependencia del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, estando únicamente los destinados a mujeres y menores exentos de copago (Gobierno Vasco, 2020a).

Transfiriendo esto al contexto de Vitoria-Gasteiz, el Instituto Foral de Bienestar, en lo que se refiere a la exclusión social, dispone de cinco viviendas con apoyo dirigidas a personas privadas de libertad en régimen abierto, 2º grado o libertad condicional, gestionadas por Sidálava y la Asociación de Ayuda al Preso (ADAP); un centro residencial para personas en situación crónica que atiende a personas con VIH-Sida y cuya gestión ostenta Sidálava; 3 viviendas de acogida a mujeres víctimas de violencia de género, además del Centro de Acogida Inmediata para mujeres víctimas de violencia de género (CAI) y el Centro de Acogida de Media Estancia (CARME) (Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, 2019). Estos servicios se coordinan con la red de pisos del ayuntamiento para emergencias sociales de mujeres víctimas de violencia de género, en los que la Asociación Clara Campoamor se encarga de la atención psico-socio-educativa (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019).

La Diputación Foral de Álava se encarga también de ofrecer alojamiento y atención a las personas menores y en desprotección, de esta manera cuenta con tres centros de acogida y urgencias, uno de ellos exclusivo para menores extranjeros no acompañados (MENAS), gestionados indirectamente mediante convenio o contrato con Hijas de la Caridad, Babesten Guipuzkoa S.L., y Asociación Urgatzi; 9 hogares, uno de ellos gestionado directamente, y los demás a través de convenio o contrato con Beti Gizartean, Nuevo Futuro, IRSE y Babesten Guipuzkoa S.L.; cuatro pisos de emancipación gestionados por las asociaciones Nuevo Futuro y Urgatzi; y un piso de acogida y atención socioeducativa a mujeres adolescentes o adultas con menores a cargo o embarazadas, convenido con Beti Gizartean (Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, 2019).

En cuanto a las personas con discapacidad el IFBS dispone de dos centros residenciales y 19 viviendas con apoyo para personas con mayor autonomía, de las cuales cuatro están en otros municipios de Álava. Ocho de estas son gestionadas directamente por este organismo, mientras que las restantes son concertadas: 11 viviendas para personas con discapacidad intelectual en las que interviene la Asociación Apdema; la Asociación de Servicios AyG Asistenciales gestiona una residencia para personas con discapacidad física; y la Asociación Itxaropena se encarga de una vivienda para personas con discapacidad sensorial. Asimismo, las personas con enfermedad mental pueden residir en las 14 viviendas con apoyo destinadas a cubrir sus necesidades, todas ellas gestionadas indirectamente a través de Hezilan S.L., y las asociaciones ASASAM, Bidegurutzea, Erantsi, Hogar Alavés, Xilema y Beti Gizartean (*Ibíd.*).

Por último, respecto a la tercera edad, el Ayuntamiento mediante el Servicio de Personas Mayores, es el encargado de gestionar directamente los 7 edificios de apartamentos tutelados y 4 centros residenciales, con gestión indirecta de ciertos servicios internos (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019). Por su parte el Instituto Foral de Bienestar Social (IFBS), gestiona directamente 4 residencias para la tercera edad, transfiere su gestión en dos de ellas a DOMUVIS Y BABESREN S.L. y concierta algunas plazas con las residencias privadas Caser y Albertia Etxea, y con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, 2019).

De manera general el Ayuntamiento dispone de los Servicios Sociales de Base (SS.SS. de Base), Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS), gestionado por la empresa BETA, y Ayudas Municipales (AMUS), integrados en sus Servicios de Acción Comunitaria. Las personas en exclusión residencial y sin hogar pueden acceder a los diversos recursos sociales a través de los SS.SS. de Base para toda la ciudadanía, o desde el SMUS, que constituye un espacio de recepción inmediata de situaciones de urgencia social, en coordinación con el IFBS, además de atender de manera regular las necesidades urgentes de las personas que ya está atendidas por los servicios de atención primaria. En el SMUS acoge en sus instalaciones al equipo de calle Hurbil y las trabajadoras sociales referentes de las personas sin hogar. Las AMUS son prestaciones de tipo económico o materiales para la cobertura de necesidades básicas de las personas en exclusión social que no disponen de recursos suficientes para su satisfacción. Estas ayudas son para la cobertura de necesidades básicas, a través de una cuantía, un vale de cobertura básica o

para acceder al comedor social; para gastos básicos o extraordinarios de vivienda, tratamientos socio-sanitarios, ayudas para la inserción, gastos personales o funerarios (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019).

Figura 2. Organización del SVSS según las competencias en la provisión de servicios para la exclusión residencial y sinhogarismo



Fuente: Elaboración propia.

Puesto que existen diversidad de recursos destinados a cubrir la necesidad de vivienda y otras situaciones añadidas de las diferentes situaciones en las que las personas no tienen casa o se encuentran en exclusión residencial, la figura anterior resume los servicios explicados previamente según el organismo al que competen.

5.2.1.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar

El apartado anterior recoge la diversidad de recursos residenciales que responden a la necesidad vivienda o alojamiento de las personas en situación de exclusión residencial o sin hogar, a pesar de no ser consideradas todas ellas como tal, puesto que la estructura de los servicios sociales diferencia en colectivos de atención bastante estancos, y las personas y sus necesidades son fragmentadas para su atención especializada desde los diferentes recursos existentes. Además, el Gobierno Vasco en la Cartera de Servicios Sociales no especifica servicios de intervención con personas en exclusión residencial y sin hogar, a las que se atiende desde los servicios sociales de exclusión social o riesgo de

exclusión y urgencias sociales. Algunos de estos recursos corresponden simultáneamente a dos o más colectivos de atención determinados en la Cartera de Servicios Sociales.

La valoración de las necesidades de cada persona en los Servicios Sociales de Base o Servicio Municipal de Urgencias Sociales derivará en la consideración de ciertas necesidades o características de las personas por encima de otras lo que priorizarán la atención desde diversos servicios que se adecuen a las necesidades de cada una.

A pesar de no contemplarse como servicios de atención a la inclusión social y residencial por la Cartera de Servicios Sociales, los recursos de alojamiento y residencia para personas mayores, menores en desprotección, personas privadas de libertad, personas con enfermedades crónicas, mentales o discapacidad previenen situaciones de exclusión residencial de estas personas. Asimismo, podrían ser recursos de acogida más pertinentes para ciertas personas atendidas por el Servicio de Inclusión Social, que presentan características como la edad, género, presencia de discapacidad o enfermedades y precisan una intervención más especializada que no alcanzan los recursos de alojamiento para la inclusión social y residencial.

De esta manera, los centros residenciales y pisos para personas de la tercera edad acogen a personas que residían en viviendas inseguras o inadecuadas para atender su salud y dependencia, proporcionando un alojamiento estable y que promueve su bienestar, al mismo tiempo que permite tratar su salud, convivir con otras personas y favorecer su participación en la comunidad. En el contexto de las prácticas realizadas en pisos tutelados para personas en exclusión social y residencial, se observa la incapacidad de atender ciertas necesidades de las personas mayores con dependencia que se alojan en estos, pero que tampoco se adecuan a los requisitos de los recursos residenciales para la tercera edad, lo que indica una falta de coordinación para dar respuestas personalizadas.

Las viviendas y centros residenciales para personas con discapacidad y enfermedad mental promocionan la autonomía de estas personas y la independencia respecto al alojamiento y cuidados de su familia, lo que suponen una vivienda estable para estas. La confluencia de enfermedades mentales o discapacidades con el consumo de sustancias en personas sin hogar o exclusión residencial dificultan su alojamiento en centros de este tipo, por lo que terminan en calle u obteniendo tratamiento por la red de salud mental.

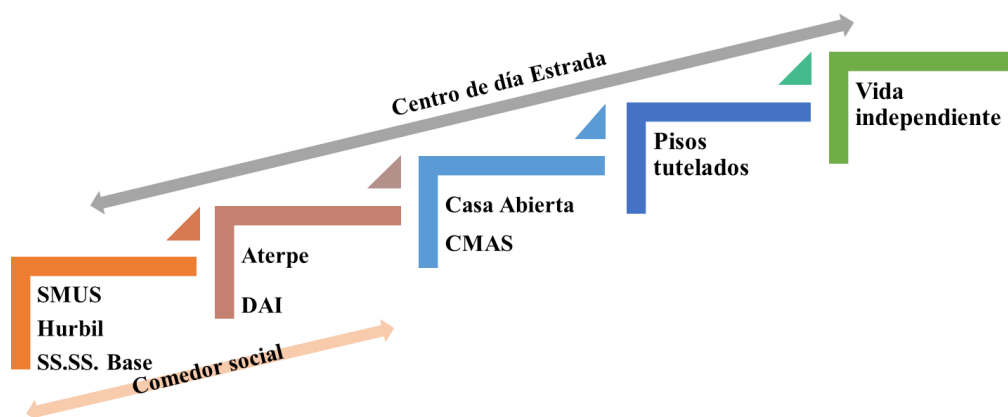
Las mujeres en exclusión residencial y sin hogar suelen estar vinculadas a situaciones de violencia, para las que existen diversos recursos de atención socio-jurídica y apoyo

además de los alojamientos específicos para ellas. En caso de no ser víctimas de violencia de género, los albergues nocturnos y temporales ofrecen pocas plazas para ellas, y se contempla su alojamiento en centros dirigidos a familias.

Los servicios de alojamiento destinados a atender a personas menores en desprotección al igual que las familias de acogida ofrecen un lugar estable donde residir, que cubre sus necesidades básicas. Algunos de los pisos, para los adolescentes promueven su emancipación, pero no todos los jóvenes consiguen independizarse, en el caso de los extranjeros, se observa un número considerable de ellos, que tras cumplir la mayoría de edad son derivados al CMAS y posteriormente a pisos tutelados, donde exponen que hay una falta de coordinación en la intervención que realiza el IFBS cuando son menores y la atención del Ayuntamiento, por la menor financiación y el nivel de exigencia que aumenta en el segundo caso.

Reparando en los servicios diseñados específicamente para personas en exclusión social y residencial, la intervención desarrollada es principalmente de tipo asistencial, mediante la provisión de recursos de alojamiento puntual y temporal de media-larga estancia. Los recursos disponibles se estructuran en base al “modelo en escalera” (Sánchez, 2016:79); es decir, se planean itinerarios de inclusión para las personas sin hogar que deben avanzar en su proceso pasando por los diferentes recursos cuya exigencia aumenta conforme se asciende por la escalera, como se muestra en la siguiente figura. Este modelo de atención tiene una orientación finalista y de modificación de la conducta, requiriendo a la persona un esfuerzo para desarrollar habilidades y autonomía para vivir independientemente.

Figura 3. Itinerario de inclusión social a través de servicios de atención escalonados



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra este esquema, las personas sin hogar que terminan en calle acceden a los Servicios Sociales a través del SMUS, pudiendo haber sido derivados desde los SS.SS.

de Base. Este recurso se encarga de asignar a las personas el tipo de alojamiento que mejor cubra sus necesidades, derivándolas al Servicio de Inclusión Social que informará a la persona referente de cada recurso. En el caso de permanecer en la calle, el equipo de alta intensidad Hurbil, mediante su equipo de calle se encarga de identificar y atender a las personas que se encuentran en esta situación, pudiendo cubrir sus necesidades de alimentación e higiene a través de las AMUS, tarjeta de acceso al comedor social de Desamparadas y al centro de día Estrada. Las personas que acceden a los recursos de alojamiento suelen comenzar en el Aterpe donde las exigencias de acceso son menores, únicamente no consumir durante la pernocta. Durante el periodo de invierno las personas que pernoctan en calle también pueden acceder al DAI. En el caso de iniciar un Plan de Atención Personalizada para transitar a una vida independiente, se accede al Casa Abierta o al CMAS, donde las personas permanecen periodos más largos y tienen tutela permanente, favoreciendo sus competencias, tratamiento de adicciones e inclusión social. El último paso antes de independizarse consiste en el alojamiento en pisos tutelados donde el apoyo es puntual, y las personas son responsables del cuidado y mantenimiento de la vivienda, de su alimentación, se les orienta a mantenerse ocupados mediante cursos o un empleo y se les acompaña en sus procesos de adquisición de autonomía y búsqueda de una vivienda para desligarse de los Servicios Sociales.

El caso de las personas en exclusión residencial que terminan sin vivienda por un desahucio u otro suceso repentino, suelen ser acogidas en los pisos de acogida, con tutelaje; y en caso de prescindir de su vivienda por un periodo concreto se alojan en los pisos de emergencia social, recurso de baja exigencia. Puesto que este tipo de situaciones han aumentado, el CMAS, inicialmente concebido para alojar a personas en tránsito, tuvo que modificar su estructura y en la actualidad la mitad de sus plazas acogen a familias, y la mayoría de personas residen a media-larga estancia.

Atendiendo a los datos de 2018 de los SS.SS. de Base los problemas económicos (57,7%) son la principal necesidad de las personas que acuden a la atención primaria, seguido de las dificultades en la inserción laboral (34%) y en cuarto lugar la inserción social (17,6%), pudiendo influir todas ellas en el mantenimiento de la vivienda. Los problemas relacionados con la vivienda suponen un 7,4% de las demandas, entre las que encontramos inseguridad de esta por desprotección de menores (5,6%), violencia de género (4,3%) y maltrato a personas mayores (0,2%). Estos suponen una coordinación interna, además de derivaciones a servicios del Gobierno Vasco, el IFBS, Lanbide, el

juzgado, y una importante cantidad de notificaciones de desahucios. Las cifras obtenidas en el SMUS muestran una realidad parecida, predominando las necesidades económicas (28,4%), seguidas de las de inclusión social (26%), los problemas relacionados con la vivienda (13%), inserción laboral (10%). También se destaca la desprotección infantil y adolescente (5%) y la violencia de género (1,4%). Esto se traduce en diversas acciones entre las que se encuentran la derivación a centros de acogida de urgencia e inmediata del IFBS, al Aterpe, DAI, CMAS, Casa Abierta y al comedor social (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019).

En la actualidad, a causa de la Covid-19 los recursos de atención a la exclusión residencial han sido reorganizados de tal manera que permitan respetar las distancias de seguridad y las personas que hacían uso del albergue nocturno y el DAI puedan permanecer todo el día allí, añadiendo su manutención. En el caso del Aterpe, las plazas se han distribuido entre el mismo y la residencia Los Arquillos, donde se ha abierto el primer comedor social municipal (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020e). Al mismo tiempo, se ha establecido un nuevo recurso de alojamiento en el frontón de Lakua para acoger a 50 personas en exclusión residencial, gestionado por Cruz Roja (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020f); puesto que en se encargaba con anterioridad de atender a las personas en calle ofreciendo alimentación, productos de higiene y vestimenta.

Conforme a la Agenda 2030, este sistema de protección contribuye a fomentar el acceso a alimentación de estas personas, lo que podría orientarse hacia el fin del hambre (O2DS); la promoción de la igualdad (O5DS), favorecer su protección social y acceso a un alojamiento (meta 11.1), y reducir la desigualdad (O10DS) (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), acciones que no permiten cumplir ninguno de los objetivos en su totalidad.

5.2.2. Organización del Sistema Vasco de Vivienda e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.2.1. Distribución competencial y aplicación

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco ostenta la competencia legislativa y de aplicación normativa que promocioe el derecho subjetivo a la ocupación legal de las vivienda (art.7), correspondiendo a los ayuntamientos la función de control y adjudicación de viviendas y alojamiento dotacional, la gestión y ordenación territorial, la rehabilitación de edificios y regeneración

urbana, y la inspección del uso adecuado de las viviendas (art.10); como expone la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOPV núm. 119, 2015).

En el contexto de Vitoria-Gasteiz, los programas o servicios del Gobierno Vasco que se desarrollan en materia de vivienda son Bizilagun, Etxebide, Observatorio Vasco de Vivienda, Alquiler de vivienda libre (ASAP) a través de Alokabide, promoción de la accesibilidad, gestión del suelo, laboratorio de control de la calidad en la edificación, Eraikal, e inspecciones de vivienda, en los que se recogen subvenciones específicas para acceder, mantener o reformar la vivienda (Gobierno Vasco, 2020b).

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz por su parte tiene encomendadas funciones de urbanización y gestión de suelo y vivienda, contando para ello con la Oficina Municipal de Vivienda y la Sociedad Urbanística Municipal Ensanche 21 (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020b).

5.2.2.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar

Conforme a la distribución competencial, el Gobierno Vasco es el organismo principal que interviene en materia de vivienda a través de diversos servicios, la diputación foral no gestiona temas de vivienda y el ayuntamiento realiza ciertos servicios.

Atendiendo a la intervención autonómica, Etxebide constituye el Sistema Vasco de Vivienda que, de la mano del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ofrece cuatro servicios básicos: la promoción y adjudicación de vivienda pública para toda la ciudadanía, el servicio de mediación y asesoramiento en conflictos de arrendamiento (Bizilagun), la inspección de las viviendas de protección pública para garantizar su función social, y la elaboración de estudios y diagnósticos de la realidad y necesidades de vivienda en la población a través del Observatorio Vasco de la Vivienda. Contribuye a su vez con las sociedades públicas Visesa, de edificación y promoción del acceso a vivienda asequible, y Alokabide gestora de las viviendas públicas en alquiler (Gobierno Vasco, 2016).

La principal medida es el fomento del alquiler, dirigido a la ciudadanía en general, que se desarrolla a través de diversos programas en base a la tipología de vivienda a adquirir. Por un lado, el alquiler de viviendas de protección oficial (VPO) de régimen general, alojamientos dotacionales y VPO de régimen especial, denominadas viviendas sociales, son promovidas por Etxebide, siendo estas últimas las que menores ingresos requieren

para su arrendamiento. Por otro lado, Alokabide gestiona el programa de vivienda vacía Bizigune, y el programa de intermediación en el mercado de alquiler libre ASAP, que fomentan el alquiler de viviendas libres a precios asequibles, requiriendo rentas anuales algo superiores en el segundo caso (Gobierno Vasco, 2014b). Alokabide, sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco desarrolla paralelamente otros servicios; el programa Gaztelagun para la emancipación de personas jóvenes de entre 18 y 35 años, ofreciendo ayudas para pagar un alquiler (Gobierno Vasco, 2020c), y prevención de situaciones de vivienda insegura haciendo frente a situaciones de pobreza energética mediante el mantenimiento de las instalaciones y favoreciendo la sostenibilidad de su consumo energético (Gobierno Vasco, 2020d).

Dichos servicios, destinados a la población en general o colectivos vulnerables en el caso de las viviendas sociales, en todas las tipologías de alquiler requieren de rentas anuales superiores a 3.000€, que incluso en el caso de las viviendas sociales que atribuyen una puntuación de hasta 30 a las personas viviendo situaciones de vulnerabilidad en múltiples ámbitos (*Ibíd.*), pueden no alcanzar a las personas sin hogar y en exclusión residencial. Tomando los datos más recientes, relativos a 2017, en función de la renta personal según el territorio histórico y el sexo, un 9,92% de la población no percibía ningún tipo de ingreso, un 5,75% alcanzaba los 1.500€, y un 2,19% llegaba hasta los 3.000€ (Eustat, 2019), lo que supone que en el caso de no tener casa o estar en exclusión residencial, la cobertura del alojamiento queda limitada a la atención desde los servicios sociales.

El Gobierno Vasco, conforme al Plan Renove 2016-2020, desarrolla programas destinados a la rehabilitación, promoción de la eficiencia energética y adaptación de las viviendas (Gobierno Vasco, 2019a) que, en el caso de las personas en cuestión, viabilizan la regeneración de las viviendas inhabitables o en condiciones de estructuras poco estables que habitan algunas personas en exclusión residencial. A su vez, ofrece un servicio de mediación en situaciones de sobreendeudamiento y posible pérdida de la vivienda, coordinado entre los Departamentos de Consumo, Justicia y Vivienda (Gobierno Vasco, 2014c), lo que supone una prevención de situaciones de sinhogarismo e intervención con las personas amenazadas por un desahucio.

El ayuntamiento por su parte, a través de la Oficina Municipal de Vivienda se encarga de gestionar las adjudicaciones de viviendas y realojos, e informar y tramitar ayudas para la rehabilitación de viviendas, prestaciones que pueden cubrir las necesidades de las

personas en exclusión residencial y sin hogar (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020c). Al mismo tiempo Ensanche 21 proporciona ayudas para la rehabilitación, y desarrolla el programa de vivienda en alquiler para personas jóvenes 2019-2021, para el que las personas de hasta 35 años deben estar inscritas como demandantes de vivienda en Extebide (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2020d).

Esta sociedad urbanística municipal gestiona diversas viviendas cedidas a personas desalojadas, a asociaciones que atienden a personas en exclusión social, a Alokabide y algunas de ellas destinadas a servicios sociales, transformándolas en viviendas tuteladas, de urgencia social o para la atención a mujeres víctimas de violencia de género (Gatón, 2020). Esto responde al artículo 56 de la Ley de Servicios Sociales, en la que se expone la dotación de prestaciones técnicas de los sistemas competentes para dar respuesta a ciertas necesidades desde los servicios sociales (BOE núm. 242, 2011), en este caso la provisión de viviendas, no pertenecientes a los Servicios Sociales, para llevar a cabo la atención de personas en exclusión social.

El Sistema de Vivienda Vasco no tiene capacidad para hacer efectivo el derecho a vivienda de todas las personas y específicamente dar respuesta a las necesidades de acceso a una vivienda digna y estable que favorezca el desarrollo pleno como ciudadanas, de las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar, lo que se corresponde con la meta 11.1 de la Agenda 2030 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015); por lo que el Sistema de Servicios Sociales toma la función de la proveer alojamiento temporal.

5.2.3. Organización del Sistema Vasco de Empleo y Garantía de Ingresos e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.3.1. Distribución competencial y aplicación

El Gobierno Vasco mediante el Departamento de Empleo y Políticas Públicas, y específicamente la Dirección de Empleo e Inclusión se encarga de diseñar los planes de Empleo e Inclusión, supervisar su implementación y evaluarlo, realizar estudios en materia de empleo, formación e inclusión, elaborar la normativa y coordinarse con el Servicio Vasco de Empleo Lanbide y otros departamentos o sistemas de protección (Gobierno Vasco, 2020e).

A falta de una ley que regule el Sistema Vasco de Empleo, cuya elaboración estaba prevista para 2019 (Gobierno Vasco, 2017a), se toma el Real Decreto Legislativo 3/2015,

de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que establece el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE), encargado de la tramitación de prestaciones económicas contributivas y subsidios, mientras que transfiere a las Comunidades Autónomas la gestión del empleo (BOE núm. 255, 2015). De esta manera, Lanbide- Servicio Vasco de Empleo se encarga de promover la inserción laboral.

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, delimita la gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos a través de Lanbide y otras instituciones públicas. Esta normativa constata las competencias atribuidas al Gobierno Vasco, elaboración de la normativa, activación del empleo, elaboración de Plan Vasco para la Inclusión Social, coordinación con otras instituciones, diseño de estadísticas, tramitación, aceptación, revisión, modificación, suspensión o exención de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), el pago de dichas prestaciones, elaboración de convenios de inclusión activa, supervisión de las Ayudas de Emergencia Social entre otras (art. 86). A su vez, atribuye a las diputaciones forales la elaboración de proyectos para la inclusión social y laboral, su implementación, y la coordinación con los recursos forales de inserción socio-laboral (art. 87); y a los ayuntamientos la planificación e implementación de programas para la inclusión social, la coordinación interna, la promoción de la inclusión comunitaria, la tramitación y pago de las Ayudas de Emergencia Social (AES), su seguimiento y sanción (art. 88) (BOPV núm. 250, 2008).

En Vitoria-Gasteiz, además de la promoción del empleo y la capacitación profesional, que realiza Lanbide, mediante colaboración con diversidad de entidades del tercer sector, centros formativos o empresas que desarrollan formación u ofrecen empleo; y las prestaciones económicas del SEPE y Lanbide, la asociación para la reinserción laboral Sartu Araba o diversas empresas de inserción laboral contribuyen a la inclusión socio-laboral de las personas.

5.2.3.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar

La intervención desarrollada por el Sistema de Empleo consiste en la promoción de la empleabilidad de las personas a través de su cualificación y de subvenciones para la inserción laboral, fomento del empleo y formación de las personas. Este organismo elabora convenios de inclusión activa que recogen las actuaciones anteriores e intervenciones desde otros ámbitos de protección social (BOPV núm. 250, 2008). Uno de

los programas desarrollado por Lanbide es Hazilan, que fomenta la empleabilidad de las personas jóvenes de entre 20 y 44 años que se encuentran desempleadas (Gobierno Vasco, 2019b), lo que contribuye a su independización, ya que algunas se pueden encontrar alojadas por sus familias, en exclusión residencial encubierta.

El SEPE se encarga de tramitar la prestación contributiva por desempleo, el subsidio por desempleo para mayores de 52 años, el subsidio no contributivo y la Renta Activa de Inserción (RAI), mientras que las ayudas económicas del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos son prestaciones económicas de derecho en el caso de RGI básica y complementaria al empleo, y la PCV que concede Lanbide; y subvencionables, las AES concedidas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (*Ibíd.*).

La intervención desde el Sistema de Empleo y Garantía de Ingresos es fundamental para las personas en situación de exclusión residencial y sin hogar, puesto que les permite acceder al mercado laboral y tener algún tipo de ingreso mientras no están activas o que complemente a sus ingresos laborales.

Atendiendo a los datos recopilados por Lanbide, en Vitoria-Gasteiz, en el mes de abril se han cobrado 3.420 PCV de las 6.758 RGI, datos que han ido aumentando desde el comienzo del año 2020, a excepción del mes de febrero que descendieron considerablemente (Gobierno Vasco, 2014d), lo que suponen que un incremento en el número de personas y familias que residen en una vivienda insegura cuyo alquiler consiguen pagar gracias a estas ayudas. Según los datos relativos a la CAPV en 2018 se podría deducir que las personas en exclusión residencial y sin hogar que cobran la RGI en Vitoria-Gasteiz se encuentra entorno al 24% (SIIS, 2019). Las AES concedidas por el Ayuntamiento en 2018 fueron 5.122, de las cuales 3.186 respondían a la necesidad de mantenimiento de la vivienda, 1.134 a su alquiler, 229 a cubrir un crédito, 439 a la satisfacción de necesidades básicas, 107 para la habitabilidad de la vivienda y 27 para hacer frente al endeudamiento (Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019). Esto demuestra que la mayoría de estas ayudas se destinan a necesidades relacionadas con la vivienda, su posesión, mantenimiento y condiciones de habitabilidad, para satisfacer necesidades básicas y para cubrir necesidades económicas; todas ellas podrían encajar con las necesidades de las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo.

Sartu Álava trabaja por una inclusión laboral de las personas con mayores dificultades en su empleabilidad a través de la orientación sobre el empleo y la formación, los servicios de inclusión social y los talleres para la inclusión laboral de personas privadas de libertad. Al mismo tiempo ofrece formación socioeducativa prelaboral, formación profesional básica y para el empleo, ofreciendo la oportunidad de realizar las prácticas o participar en los programas de empleo comunitario Incorpora, e intermedia en la búsqueda de un puesto laboral. Asimismo, fomenta el emprendizaje y promueve la función de las empresas de inserción (Sartu Álaba, 2017).

Las empresas de inserción son iniciativas que promueven la inserción laboral de las personas con mayor dificultad para su empleabilidad, ofreciendo un acompañamiento en el desarrollo de estas. En Vitoria-Gasteiz la entidad privada Irse-Araba ofrece la posibilidad de realizar el programa pre-laboral Gizarteratu, y promueve las empresas de inserción Zabaltegi, Garbinguru y Amaya Digital, servicios de hostelería, cuidado medioambiental y reprografía (IRSE ARABA, 2020). La Fundación Beti Gizartean promueve el proyecto de acompañamiento en la inclusión socio-laboral Ireki Bideak y contrata a personas en sus empresas de inserción Ikatzbizi, vivienda de atención a personas mayores, y Tinko Garbiketak, limpieza (Fundación Beti Gizartean, 2020). La Fundación Giltza a su vez ofrece la inserción en el empleo de la limpieza con Berezi99 (Berezi99, 2014) obteniendo participación de Cáritas, que también promueve la inserción de personas en exclusión social a través de Berjantzi S. Coop. y Kooperera Servicios Medioambientales (Cáritas Diocesanas de Vitoria, 2020). Suspertu S.L. y Kide Emaus también contribuyen a la inserción laboral de personas en exclusión social y con dificultad de acceso al mercado laboral (Gizatea, 2020).

Si relacionamos la Agenda 2030 con la intervención llevada a cabo por el Sistema de Garantía de Ingresos y Empleo, al primero le correspondería la erradicación de la pobreza (O1DS), mientras al segundo la promoción del empleo pleno, productivo y trabajo decente (O8DS). Las prestaciones económicas del sistema de garantía de ingresos pueden estar encaminadas a reducir la pobreza (meta 1.2) y su protección social (meta 1.3.), pero se aleja bastante de la consecución de este objetivo. El sistema de empleo por su parte promueve una activación e inserción laboral de las personas, lejos aún de medidas de equiparación de salarios (meta 8.5) o la protección laboral de todas las personas (meta 8.8) (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

5.2.4. Organización del Sistema Educativo Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.4.1. Distribución competencial y aplicación

La competencia en materia de educación corresponde al Departamento de Educación del Gobierno Vasco, a pesar de no tener una regulación específica que se pretendía elaborar en 2019, en base al proyecto de Ley de Educación para la regulación del Sistema Vasco Educativo (Gobierno Vasco, 2017b). No obstante, la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, insta en el ámbito no universitario el derecho a una educación pública de calidad que favorezca el desarrollo personal y el conocimiento de todas las personas ciudadanas de la CAPV, a través de la educación infantil, primaria, secundaria, formación profesional, educación para personas adultas y educación especial (BOPV núm. 38, 1993). En este contexto mediante el Decreto 40/2009, de 17 de febrero, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento de los Berritzegunes, se conforman los servicios de apoyo para la innovación y mejora educativa, conformado por profesionales de distintas disciplinas que proporcionan asesoramiento, formación al profesorado y diseñan medidas innovadoras y experimentales (BOPV núm. 40, 2009).

Paralelamente, la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida, regula el fomento de acceso a formación que permita la adquisición competencial, el desarrollo personal y social, y la inclusión social de las personas; lo que engloba la formación profesional, la educación de personas adultas, la cualificación profesional y demás formación ofrecida por Lanbide; la euskaldunización y alfabetización realizada por HABE; y los estudios universitarios (BOPV núm. 199, 2013).

5.2.4.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar

A nivel educativo no existen programas específicos para dar respuesta a las necesidades de formación de estas personas. No obstante, puesto que casi dos tercios de las personas en exclusión residencial y sin hogar del País Vasco apenas alcanzan los estudios primarios, tienen a disposición la oferta formativa para personas adultas llevada a cabo por el CEPA Paulo Freire, y los diversos cursos y cualificación profesional ofertados por Lanbide, en colaboración con los diversos centros que los imparten. La educación para adultos también contempla las necesidades específicas de aprendizaje de castellano de las personas extranjeras además de impartir las materias comunes del graduado escolar, lo que permite el aprendizaje a lo largo de la vida.

Teniendo en cuenta que existen diversos recursos de alojamiento en Vitoria-Gasteiz que acogen a familias, además de promover desde estos la escolarización de sus hijos e hijas, la ciudad dispone de dos Berritzegunes que cuentan con dos trabajadoras sociales que permiten la comunicación entre los sistemas de educación y servicios sociales a través de la detección del absentismo o desescolarización de los y las menores, lo que puede indicar desprotección o necesidades de apoyo a la familia, por lo que se traslada esta información a los Servicios Sociales Municipales y al Área del Menor y Familia del IFBS para su atención. Al mismo tiempo, transmiten las intervenciones realizadas por dichos organismos a los centros escolares e inspección educativa (DD.AA., 2012).

Es destacable que en Vitoria-Gasteiz, en las instalaciones universitarias se puede encontrar por las tardes a personas en exclusión residencial y sin hogar que se reúnen en estos espacios públicos para hacer uso de las máquinas de bebidas y comida y pasar un tiempo del día resguardadas y calientes, sobre todo en los meses de invierno.

La Agenda 2030 propone garantizar una educación de calidad, inclusiva y oportunidades de aprendizaje permanente (O4DS). El sistema educativo vasco permite el acceso gratuito a una educación de calidad, inclusiva y equitativa, y seguramente sea uno de los sistemas más avanzados en favorecer el cumplimiento de la Agenda 2030. No obstante, los intentos por fomentar el acceso a educación permanente en todas las edades, no garantizan la cualificación de todas las personas para obtener empleos decentes (meta 4.4.) (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), y en concreto las personas en exclusión social y residencial.

5.2.5. Organización del Sistema Sanitario Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.5.1. Distribución competencial y aplicación

El Gobierno Vasco a través del Departamento de Salud adquiere la competencia de dirigir, planificar y programar el funcionamiento del Sistema Sanitario Vasco (art.12), constituido por el ente público Osakidetza, que proveerá los servicios sanitarios de protección de la salud de la ciudadanía, conforme a lo establecido en la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación sanitaria de Euskadi (BOVP núm. 138, 1997).

En el municipio de Vitoria-Gasteiz, la atención a la salud de unas 340.000 personas se da a través de la Organización Sanitaria Integrada de Álava (OSI Araba) de Osakidetza; es decir, la red de servicios sanitarios que agrupa los diversos centros de atención a la salud

de Álava, de los cuales el Hospital Universitario Álava Txagorritxu y Santiago, 15 centros de Atención Primaria y 2 Puntos de Atención Continuada se localizan en Vitoria Gasteiz (Gobierno Vasco, 2019c). Además, la Red de Salud Mental de Álava, dispone en Vitoria-Gasteiz del Hospital Psiquiátrico de Álava, dos centros de salud mental de adultos, la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil, el Hospital de Día de Psiquiatría, el Centro de Orientación y Tratamiento de Adicciones (COTA) y el Servicio de Rehabilitación Comunitaria (Gobierno Vasco, 2019d).

5.2.5.2. Intervención con las personas en exclusión residencial y sin hogar

La Ley de Ordenación Sanitaria de Euskadi expone en el artículo 4 el derecho de atención de la salud universal; es decir, “para todas las personas residentes, así como para las transeúntes” (BOPV núm. 138, 1997: art. 4.1), refiriéndose a las personas en exclusión residencial y sin hogar. No obstante, no existen programas o planes específicos de atención a estas personas, como ocurre con el tratamiento de adicciones, la prevención del suicidio, la atención a personas transexuales, a mujeres víctimas de violencia de género, o cuidados paliativos (Gobierno Vasco, 2020f); que consideren sus situaciones residenciales para elaborar tratamientos adecuados a sus circunstancias y que permitan ser desarrollados.

Según el Informe Sectorial de Políticas Sociales, las acciones del Plan de Salud que confluyen con la intervención social son la atención a personas mayores, mujeres víctimas de violencia de género, y la intervención con personas en situación de pobreza energética (Departamento de Salud del Gobierno Vasco, 2019). En relación con esto, las necesidades de algunas personas en situación de exclusión residencial y sin hogar, como las mujeres víctimas de violencia de género, o las personas que presentan inseguridad en la vivienda por la pobreza energética si tendrían una respuesta desde este ámbito.

De manera general, la atención sanitaria da respuesta a las necesidades de las personas en exclusión residencial y sin hogar que acuden a este sistema, como demuestra que un 84% de las personas que tienen enfermedades crónicas o graves en la CAPV obtienen un tratamiento (SIIS, 2019). Además, la mayoría de recursos residenciales expuestos en el ámbito de los Servicios Sociales desarrollan una atención socio-sanitaria.

Se puede destacar la intervención que realizan entidades del tercer sector especializadas en el tratamiento de adicciones, como las asociaciones Asajer (juego y tecnologías), Alcohólicos Anónimos y fundación Jeiki; el tratamiento de la discapacidad mental

(Asafes) y enfermedades de transmisión sexual (Sidalava), problemáticas más destacables del ámbito sanitario relacionadas con las situaciones más graves de exclusión residencial y sinhogarismo. A su vez, existen múltiples asociaciones socio-sanitarias que podrían dar respuesta a necesidades específicas de estas personas.

El objetivo de garantizar una vida sana y bienestar (O3DS), es uno de los más avanzados en nuestro contexto, puesto que tenemos acceso a atención sanitaria gratuita (meta 3.8) (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), aunque estas personas en concreto tienen algunas dificultades de acceso o no siempre llevan un tratamiento de sus enfermedades o adicciones, y en función de donde residan las condiciones higiénicas están garantizadas.

5.2.6. Organización del Sistema Judicial Vasco e implementación en el contexto de Vitoria-Gasteiz

5.2.6.1. Distribución competencial e intervención desarrollada

La Administración de la Justicia en el País Vasco forma parte del Departamento de Trabajo y Justicia, que gestiona los edificios judiciales, recursos económicos y de personal, concretamente el formado en medicina forense, traducción, pericia, psicología y demás profesionales que se encargan de la gestión, tramitación e intervención judicial. En cambio, los jueces y juezas, fiscales y letrados y letradas proceden del Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia (Administración de la Justicia en Euskadi, 2020a).

Vitoria-Gasteiz agrupa todos sus servicios judiciales en el Palacio de la Justicia, donde se realizan diversos trámites legales, como los certificados de nacimiento, matrimonio, defunción o fe de vida, inscripciones de nacimiento, matrimonio o defunción, solicitud de matrimonio civil, cambio de nombre y apellidos, solicitud de nacionalidad, solicitud de asistencia judicial gratuita. A su vez se puede acudir a presentar denuncias y pedir órdenes de protección, o recibir apoyo en el proceso penal a través del Servicio de Atención a la Víctima (SAV), en el que se incluye Zurekin programa de acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito judicial, gestionado por IRSE-EBI. Asimismo, se realizan procesos de justicia restaurativa o mediación, y el servicio de gestión de penas con el objetivo de evitar la prisión y favorecer la reinserción social. El último servicio que presta es el de mediación hipotecaria en situaciones de sobreendeudamiento familiar, desarrollado junto con los departamentos de vivienda y

consumo del Gobierno Vasco (Administración de la Justicia en Euskadi, 2020b). No existen programas o servicios judiciales específicos que se encarguen de las necesidades de las personas en exclusión residencial y sin hogar a excepción de este último.

De manera específica la asociación Salhaketa, de atención socio-jurídica, vela por los derechos de las personas presas, detenidas, expresas y denuncia las condiciones de vida en las instituciones penitenciarias, realizando además un asesoramiento social y jurídico sobre el derecho penitenciario y la intervención social (Salhaketa, 2020).

Este ámbito corresponde con la promoción de sociedades pacíficas, acceso a justicia y rendimiento de cuentas de las instituciones (O16DS), entre las que no es posible garantizar la eliminación de la violencia, el maltrato, la corrupción, disponer de una identidad jurídica (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

5.3. Las interacciones entre los diferentes sistemas de atención y el modelo de trabajo en red que desarrollan

La interacción entre diferentes departamentos del Gobierno Vasco, e incluso la colaboración entre estos es frecuente, como muestran el Servicio de Apoyo al Sobreendeudamiento Familiar desarrollado por los departamentos de Vivienda, Consumo y Justicia o los intentos de crear actuaciones comunes como muestra el eje 6 del Plan Director de Vivienda 2018-2020 que pretende crear redes de colaboración del propio Gobierno Vasco con las áreas de vivienda de Ayuntamientos y Sociedades Municipales, los Servicios Sociales de los Ayuntamientos, las entidades del Tercer Sector centradas en materia de vivienda, los agentes de rehabilitación y la comunidad, con el objetivo de promover el derecho a vivienda de todas las personas y su incorporación en las políticas sectoriales desarrolladas (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, 2018).

Asimismo, el VI Plan Vasco de Inclusión 2017-2021 pretende establecer medidas de mejora en los servicios e intervención desarrollados por los Sistemas de Empleo, Garantía de Ingresos, Servicios Sociales, Vivienda, Educación, Salud y Gobernanza, coordinación y articulación del sistema; destacando el objetivo estratégico de “mejorar la coordinación intersectorial, desarrollar un modelo común de intervención, impulsar la gestión del conocimiento y avanzar en la articulación interna del sistema vasco para la inclusión social” (Gobierno Vasco, 2018:80). Esto demuestra que aún deben desarrollarse más las interacciones interdisciplinarias e interdepartamentales para mejorar la intervención.

Analizando la relación entre los tres principales organismos, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava y Ayuntamiento de Vitoria, y las entidades del Tercer Sector, se encuentran divergencias dependiendo del ámbito. Los Servicios Sociales son el ámbito que mayor coordinación y comunicación presenta entre los diferentes organismos, que desarrolla derivaciones entre servicios, y establece convenios o contratos con diversas entidades del tercer sector. El sistema de salud, conformado por la OSI Araba y la red de salud mental, se coordina con los servicios sociales municipales para crear un sistema de atención socio-sanitaria comunitario. En lo referente a vivienda el Ayuntamiento y Gobierno Vasco firman convenios para la construcción de vivienda VPO y social, en suelo perteneciente al Ayuntamiento, y se ceden viviendas entre ambos organismos, a los servicios sociales y a entidades del tercer sector.

El Sistema de Empleo y Garantía de Ingresos se fundamenta en Lanbide, quien mantiene una comunicación y coordinación con diversidad de centros de idiomas, academias, entidades del tercer sector, empresas de inserción, además de los Servicios Sociales del Ayuntamiento. El sistema educativo también mantiene una estrecha relación con el de empleo, ya que los servicios de Lanbide promueven el desarrollo formativo durante toda la vida. A su vez, los Berritzegunes garantizan la comunicación intergubernamental e intersectorial. El sistema judicial mantiene una comunicación con los servicios sociales y entidades del tercer sector, especialmente en lo relacionado con las mujeres víctimas de violencia de género, infancia y personas presas o que obtienen la libertad.

Considerando las relaciones específicas en la atención a las personas en exclusión residencial y sin hogar de Vitoria-Gasteiz, son los Servicios Sociales municipales los principales intervinientes mediante su acogida en recursos residenciales, y el IFBS si se tienen en cuenta los recursos residenciales para colectivos específicos. Además, el acompañamiento a estas personas o su derivación al sistema de garantía de ingresos es frecuente, con el fin de adquirir prestaciones económicas y desarrollar itinerarios de inserción socio-laboral. El sistema de vivienda contribuye en la prevención de algunas situaciones de vulnerabilidad respecto a la vivienda, y en ocasiones cede viviendas para su conversión a servicios de alojamiento. El sistema educativo y en concreto lo Berritzegunes sirven de nexo entre los Servicios Sociales y el ámbito educativo, y permiten identificar problemáticas de los y las menores que podrían encubrir un contexto inadecuado o inseguro en sus casas. El sistema sanitario en ocasiones sirve de alojamiento para las personas que viven en la calle, y también puede servir para diagnosticar

problemáticas sociales y residenciales; además de haber un protocolo de colaboración entre la red de salud mental y los servicios sociales municipales. El ámbito jurídico por su parte puede ayudar a identificar situaciones de violencia en la vivienda. Como indicaban los datos relativos a las derivaciones de los servicios sociales de base, existe una coordinación al menos puntual entre Lanbide, el sistema de vivienda y los juzgados.

Atendiendo a las coordinaciones y el modelo de intervención con las personas en diferentes ámbitos, se puede observar una intervención basada en el modelo de trabajo en red de la “reingeniería” (Ubieto, 2007; 2009). Esta orientación se fundamenta en las múltiples necesidades de las personas, por lo que la trabajadora o educadora social les acompaña o deriva a los diversos recursos y ámbitos de protección social, obteniendo intervenciones paralelas o coordinadas puntualmente entre ambas profesionales. Es destacable la breve interacción entre profesionales de distintos ámbitos o instituciones, tomando como medio de comunicación los informes sociales o llamadas telefónicas que en ningún caso incluyen a la persona. Conviene enfatizar también que de las seis bajas que ha habido en el programa de pisos tutelados, en el que se han realizado las prácticas, tan solo dos personas han conseguido vivir de manera independiente, alquilando una habitación y desempeñando un empleo que les permita cubrir sus gastos. De las cuatro personas restantes una fue derivada a otro recurso de alojamiento del propio Ayuntamiento, otra fue expulsada y terminó en calle, y dos pasaron a situaciones de exclusión residencial encubiertas, una residiendo con amistades y la otra a trabajando de interna en una casa.

Lo expuesto refleja una ineffectividad de los servicios de inclusión social y residencial para garantizar su derecho a vivienda y a ciudadanía, y culminar su itinerario de inclusión con una independización real; y en caso expulsión u otras circunstancias que hacen perder la plaza en el recurso suponen un retroceso en el proceso, quedando a la deriva por la falta de comunicación y continuidad de los servicios, y debiendo volver a pasar por todos los escalones para desligarse de los servicios sociales y vivir autónomamente.

En conclusión, las interacciones entre servicios de distinto ámbito de protección social, organismos públicos y privados, y disciplinas son puntuales y en el contexto de cubrir cierta necesidad, para la que se da una coordinación y que resulta en intervenciones paralelas. Esto supone una fragmentación de la persona en necesidades y ámbitos de intervención, lo que puede generarle una sensación de control de su vida por las

profesionales, que realizan diagnósticos y planes de intervención sin consensuarlo con la persona.

5.4. Aplicación del trabajo en red centrado en la persona en la atención a las personas en exclusión residencial y sin hogar en Vitoria-Gasteiz

Partiendo de la consideración de las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo como individuos completamente diferentes y concibiendo sus realidades como complejos procesos que interrelacionan características personales, relacionales, estructurales e institucionales, se toma el trabajo en red centrado en la persona como una posibilidad para ofrecer mejores intervenciones.

La creación de una red colaborativa supone una interacción desde el nivel individual al colectivo, incluyendo de esta manera a la persona, su familia, grupos de apoyo, profesionales, instituciones, recursos sociales y la comunidad. Este modelo de intervención precisa de la creación de un plan de acción, lo que permite cuatro tipos de actuaciones: formativa, asistencial o intervención, preventiva, y de investigación aplicada (Ubieto, 2009).

Este planteamiento supone tomar las intervenciones y recursos existentes en los seis sistemas de protección social expuestos anteriormente y trazar un entramado que permita reunir a las personas profesionales con las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo. En este espacio de interacción se co-construyen las necesidades de la persona en base a los conocimientos de las personas intervinientes, incluida la persona y su entorno; y una intervención unificada entre los diferentes agentes y recursos que se consideren apropiados para dar una respuesta holística a las situaciones de vulnerabilidad de cada persona.

Puesto que los diversos departamentos del Gobierno Vasco tienen la competencia normativa, de estudio y elaboración de políticas y de supervisión de las intervenciones, sería este organismo el promotor de un plan de trabajo en red con las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo. Esta institución constituye el nivel político, encargado de la financiación, legitimación de la intervención y planteamiento de propuestas de mejora e innovación (*Ibíd.*).

El nivel técnico, de coordinación, se compone por los responsables de las diversas entidades e instituciones que participan en la red, concretamente las que mayor relevancia

tienen. Sus funciones principales son la programación de actividades, la evaluación continua, la interlocución con el nivel político y la resolución de conflictos interinstitucionales (*Ibíd.*). Esto se traduce en la adjudicación de representantes de los principales servicios o recursos de los seis sistemas de protección para su coordinación.

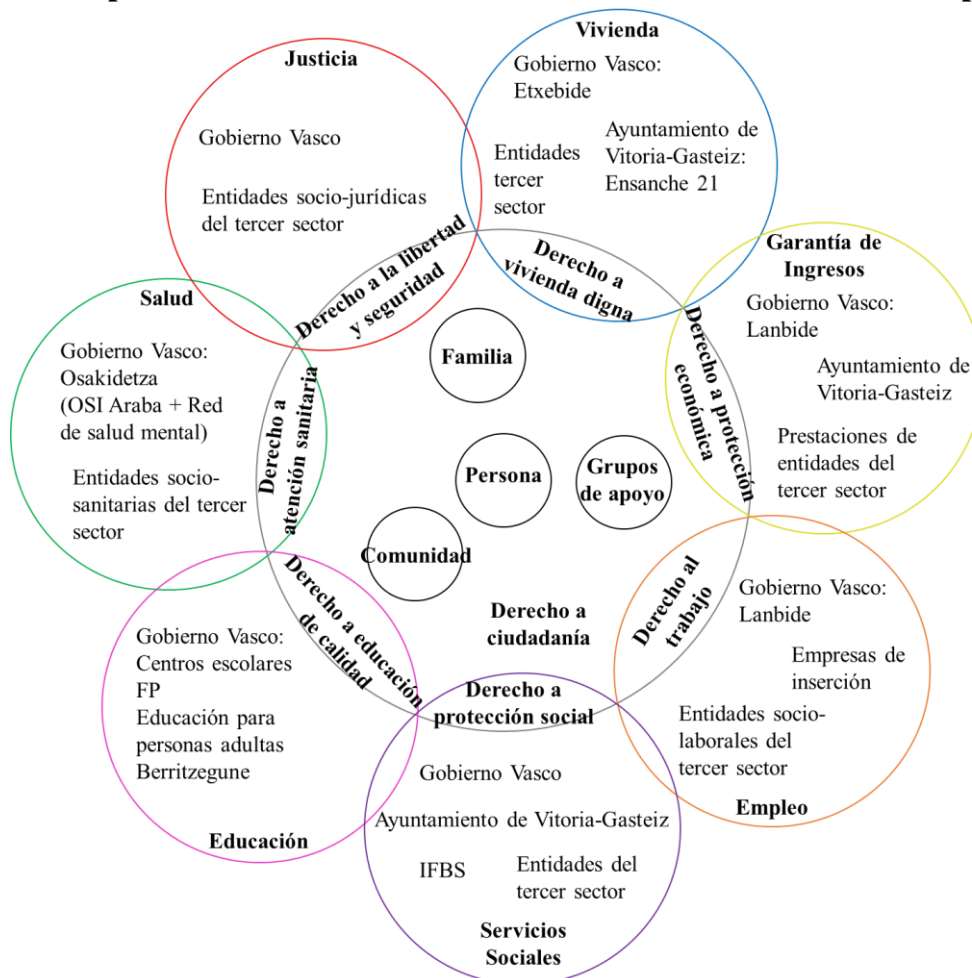
Por último, el nivel de implementación supone la designación de una persona referente del equipo y de la intervención, la realización de diagnósticos, la co-construcción del plan de intervención, implementarlo y transmitir los resultados al comité técnico (*Ibíd.*); lo que supone la agrupación de los profesionales junto con la persona y posibles referentes de su entorno para un diálogo que construya las necesidades y el plan de intervención conjunto.

El equipo de intervención será interdisciplinar; es decir, estará formado por profesionales de los seis sistemas de protección social expuestos. Pertenecientes al ámbito de los servicios sociales el equipo podría contar con profesionales del trabajo social, educación social, psicología o integración social; en el ámbito de la vivienda, arquitectos/as, técnicos/as en gestión de vivienda; y procedentes del sistema de garantía de ingresos y empleo técnicos de empleo y administrativos/as. En referencia al sistema de salud, se contempla la posibilidad de incluir médicos/as, enfermeros/as o auxiliares e incluso trabajadoras/es sociales del ámbito sanitario. El sistema educativo proporcionaría educadores/as, administrativos/as o las trabajadoras sociales del Berritzegune. Por último, en representación del sistema judicial se contaría con abogados/as, peritos/as o forenses, incluso del trabajo social. En función de las necesidades detectadas será más conveniente priorizar ciertas profesionales y disciplinas.

En base al funcionamiento actual, se comenzaría identificando los ámbitos en los que la persona tiene intervenciones activas, de tal manera que la trabajadora social, como profesional de referencia se encargaría de contactar con los recursos y profesionales que intervienen con ella para comenzar un proceso de redefinición de la situación y demandas de la persona a través de la elaboración conjunta, y continuar estableciendo un plan de acción unificado, con la finalidad de dar una respuesta holística.

La siguiente figura (4) representa visualmente la creación de una red interinstitucional, inter-sistema e interdisciplinar con el centro en la persona, quien tendrá la capacidad de decidir sobre las intervenciones que le convienen y hacia dónde quiere orientar su proceso de vida.

Figura 4. Representación del modelo de intervención en red centrada en la persona



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de un trabajo en red con la centralidad en la persona supone un acercamiento a la meta 17.17 “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas” de la Agenda 2030 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015:31). Esto favorece el desarrollo de intervenciones, estudios, políticas públicas integrales, que se ajustan mejor a la realidad ya que recogen las aportaciones de distintas disciplinas, instituciones, sistemas de protección y personas a las que afecta. A su vez, posibilita establecer los objetivos y metas de la Agenda 2030 a los que contribuye dicho plan.

5.4.1. El papel del profesional en trabajo social

Centrándose en el nivel de intervención del trabajo en red con las personas en cuestión, y teniendo en cuenta que la principal intervención ante la necesidad de vivienda e inclusión de estas personas se desarrolla por el sistema de servicios sociales municipales,

concretamente teniendo como referentes a profesionales del trabajo social, se considera acertado mantener esta figura como coordinadora del equipo interdisciplinar.

Las características que favorecen la gestión del equipo a través de una trabajadora o trabajador social son: la capacidad de crear vínculos con las personas; identificar las potencialidades de cada persona y empoderarlas; intervenir a nivel individual-familiar, grupal y comunitario; establecer redes entre los diferentes organismos, entidades sociales, personas y ciudadanía; y acompañar a las personas en sus procesos de cambio. Esto no significa que tengan mayor influencia en las decisiones tomadas, sino que se responsabilizan de garantizar que todas las personas, tanto profesionales como personas en situación de exclusión residencial y sin hogar se sientan parte del equipo, estén empoderadas y participen co-constructivamente en el proceso de mejora del bienestar y garantizar los derechos de la persona en situación de exclusión residencial y sin hogar.

6. Conclusiones y propuestas

Las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo representan los procesos de exclusión social más severos, en los que confluyen factores estructurales, institucionales, relacionales y características personales, conformando itinerarios complejos que precisan de una atención desde los diversos ámbitos de protección social. El trabajo en red, como metodología de atención a estas personas, supone el diálogo e intervención unificada entre los diversos ámbitos. En base a esto se estudian las posibilidades de dicho método para generar una mejora en el bienestar de estas personas, favoreciendo su ejercicio del derecho a ciudadanía y otros derechos humanos, enmarcados en la Agenda 2030. Relacionando estos conceptos se plantea dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿El trabajo en red posibilita una intervención holística que promueva el bienestar y el ejercicio de los derechos sociales de estas personas como pretende la Agenda 2030?

Tras la investigación del funcionamiento del sistema de atención a las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo en el contexto de Vitoria-Gasteiz, se han generado los siguientes resultados.

En primera instancia, a pesar de existir algunos estudios sobre las situaciones de estas personas en el contexto de la CAPV, ninguno es específico sobre Vitoria-Gasteiz. Esto indica una falta de investigación sobre sus procesos de vida, centrando los estudios principalmente en las situaciones de sinhogarismo y no alcanzando a analizar las

situaciones menos visibles de exclusión residencial. La falta de conocimiento y concreción de los procesos de exclusión de estas personas, específicamente en el municipio de Vitoria-Gasteiz, supone una denominación inexacta de sus situaciones, identificando como necesidad principal el abordaje de la exclusión social más que residencial, lo que se vislumbra en la creación de recursos de alojamiento temporal, en vez de promover el derecho a vivienda estable. De esta manera se invisibiliza su falta de vivienda y la vulneración de su derecho a ciudadanía.

En segundo lugar, se ha observado una dificultad o ausencia de adaptación de las intervenciones desarrolladas por los sistemas de protección a las necesidades de estas personas, no contemplando la globalidad de contextos o situaciones que viven para determinar actuaciones personalizadas. El sistema de Servicios Sociales, principalmente los municipales, se constituye como el organismo competente en la atención de las necesidades de las personas que viven procesos de exclusión residencial y sinhogarismo, y sus situaciones añadidas. La coordinación entre sistemas y disciplinas permite abordar las necesidades específicas correspondientes a cada ámbito de actuación, pero la especialización de los servicios y las derivaciones, como principal protocolo de acceso a otros recursos, suponen una dificultad en el desarrollo de procesos de inclusión y crecimiento personal.

En tercer lugar, se constata la existencia de un trabajo en red entre las instituciones, profesionales y sistemas de protección; no obstante, es preciso destacar el escaso impacto en los procesos de inclusión en el caso de desempeñar una comunicación multidisciplinar. El modelo actual de interlocución para atender las necesidades de estas personas se basa en la reingeniería, la derivación de las personas y la coordinación multidisciplinar que diversifica a la persona según las necesidades o situaciones abordables desde cada recurso especializado. Este modelo prioriza el conocimiento profesional, encargado de gestionar las situaciones, relegando el papel de las personas para tomar sus decisiones respecto al rumbo de sus vidas, generando igualmente que algunas personas no sean atendidas por no cumplir los requisitos de acceso. En contraposición está el modelo de trabajo en red centrado en la persona, que mediante la colaboración interdisciplinar y fortaleciendo la capacidad de la persona de decidir y controlar su proceso, permite unificar la intervención abordando su realidad de manera global.

Respondiendo a la pregunta de investigación, se evidencia que el modelo de trabajo en red implementado actualmente en el contexto de Vitoria-Gasteiz, no permite un abordaje holístico de las necesidades de las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo, puesto que se interviene paralelamente desde los diversos sistemas de protección social y recursos dando respuestas independientes. Asimismo, la principal respuesta ofrecida a la necesidad de vivienda se fundamenta en el alojamiento temporal y la adaptación de la persona a la normalidad, realizando las profesionales del ámbito social un acompañamiento en el desarrollo de habilidades y derivándoles a otros recursos o ámbitos de protección para abordar necesidades de otro carácter.

No obstante, sería posible abordar de forma holística y personalizada, mediante la modificación del modelo de trabajo en red, tomando una orientación interdisciplinar centrada en la persona, lo que favorece tomar una perspectiva global de la realidad y co-construir procesos de inclusión y bienestar adaptados a la persona en cuestión. La Agenda 2030 ofrece un contexto de desarrollo sostenible y promoción del bienestar de todas las personas, proponiendo atender a las más vulnerables y favoreciendo el cumplimiento de ciertos objetivos, que representan los derechos humanos para el desarrollo y bienestar personal y social; por lo que sirven de base para la intervención.

En relación a la veracidad de las hipótesis planteadas, se confirma la necesidad de trabajar en red para ofrecer respuestas holísticas a las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo; puesto que la colaboración inter-sistema e interdisciplinaria permite elaborar la realidad experimentada por la persona, consolidando las diversas necesidades y unificando la intervención, de tal manera que la persona dirige su proceso de vida hacia un bienestar, aspirando al ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo, se precisa modificar el modelo de trabajo en red, transformándolo en un abordaje centrado en la persona, ya que el modelo de la reingeniería, principal vía de interacción en red entre sistemas de protección, organizaciones, entidades y disciplinas, prima la coordinación entre profesionales sin implicar a la persona en dicha comunicación, delegando a cada parte la elaboración de la intervención desde su ámbito de conocimiento. De esta manera se afirma que las interacciones entre organismos y profesionales conforman una red de trabajo, pero se refuta la hipótesis puesto que no se elaboran planes personalizados, en los que la persona tiene la capacidad de decidir su proceso a desarrollar.

La premisa anterior es inherente a la consideración de la persona como parte central de la intervención, que queda refutada por la implementación de un trabajo en red de la reingeniería, que toma a la persona como pasiva en su proceso de cambio. Asimismo, es esencial diferenciar la atención individualizada de la personalizada. La primera se refiere a la atención de la persona de manera individual en base a protocolos estandarizados, por lo que se proponen recursos existentes para abordar las necesidades específicas de la persona. En cambio, la personalización de la intervención supone un trabajo más exhaustivo con la persona, creando recursos propios, destacando las capacidades de la persona y elaborando alternativas con la persona que se ajusten a sus realidades y cualidades. En la actualidad los servicios sociales de Vitoria-Gasteiz emplean Planes de Atención Personalizada (PAP), modificando su denominación respecto a su orientación individualizada anterior, pero que siguen basándose en protocolos de atención.

Respecto a la Agenda 2030, se confirma la hipótesis relativa a las posibilidades de contribuir al cumplimiento de los diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible encaminados a la mejora del bienestar de las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo a través de la creación de alianzas. Mediante la implementación de un trabajo en red centrado en la persona, fundamentado en el ejercicio de los derechos humanos y el desarrollo sostenible que propone la Agenda 2030, las personas abordan sus realidades junto con un equipo interprofesional, creando un vínculo, conocimiento e intervenciones holísticas. Ello favorece el bienestar de la persona y el acceso a sus derechos fundamentales, tanto el de vivienda como el de ciudadanía u otros. El desarrollo de los derechos de todas las personas supone el cumplimiento de los diversos ODS y la consecución de un desarrollo sostenible como sugiere la Agenda 2030.

Esta investigación evidencia la necesidad de cambiar de paradigma en el abordaje de las diversas situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo que vive una importante parte de la población. Además, permite una mayor profundización en el conocimiento global de la problemática social que supone la falta o deterioro del contexto de protección que ofrece la vivienda. Ante todo, es destacable que las personas que desarrollan procesos de exclusión residencial y sinhogarismo no perciben únicamente una vulneración del derecho a vivienda, sino que son privadas de su derecho a ciudadanía de manera encubierta. La exclusión en el ámbito residencial implica una dificultad para ejercer otros derechos humanos en el ámbito social, político, económico y civil, y conlleva vulnerabilidad en el ámbito laboral, económico, formativo, jurídico, sanitario y social.

Asimismo, las personas perciben un rechazo social, y mayor dificultad de acceso a los sistemas de protección social y su escasa participación comunitaria.

Constantemente se ha hablado de personas en situación de exclusión residencial o sinhogarismo en vez de definir las como colectivo, puesto que, a pesar de vivir situaciones similares en el contexto residencial no comparten características personales y objetivos comunes ni un sentimiento de pertenencia al grupo. Por consiguiente, se concibe primordialmente a las personas como sujetos activos, en cuyos procesos de vida interaccionan diversas situaciones de exclusión y vulnerabilidad, no solo la relativa al ámbito de vivienda, sino factores que influyen en su salud, acceso a empleo, formación, recursos económicos, educación y cultura, jurisprudencia y relaciones sociales. De esta manera, se definen la exclusión residencial y el sinhogarismo, como procesos en los que confluyen factores estructurales e institucionales con características personales y relacionales resultando en una vulnerabilidad de la vivienda o desposesión de ella, y afectando a su vez múltiples ámbitos del bienestar y a su globalidad.

La consideración de sus situaciones como procesos implica no etiquetar ni fragmentar a las personas según sus características personales, necesidades o situaciones para su atención, sino que deben estudiarse sus realidades teniendo en cuenta su contexto integral, lo que precisa de una orientación centrada en la persona y un trabajo en red interdisciplinar. Esto difiere del modelo actual de atención, que concibe al sistema de servicios sociales, concretamente los municipales, como principal organismo de atención a las personas en situación de exclusión residencial y sinhogarismo, dando respuesta a la necesidad de acceder a vivienda a través de alojamiento temporal. Esta medida de intervención no da una solución real a la problemática que supone no tener un acceso a vivienda digna y estable, sino que ofrece una solución provisional encubriendo las fisuras del sistema de vivienda para proporcionar un contexto adecuado de residencia a todas las personas, requiriendo además a las personas justificar su merecimiento a ser acogidas a través de la modificación de sus conductas, lo que contradice el derecho a vivienda y a protección social.

Consecuentemente, se reafirma la necesidad de tomar una orientación en red formada por equipos interdisciplinarios e interorganizacionales que sitúen a la persona como el centro de su realidad e intervención. Este modelo permite la intervención personalizada y holística, lo que supone tomar todos los factores intervinientes en el proceso de la persona,

analizarlos y reconstruirlos conjuntamente, co-creando planes de intervención unificados. La intervención holística no se centra únicamente o independientemente en la falta o deterioro de la vivienda, sino que favorece el acceso a una salud y educación de calidad, a formación para adquirir un empleo digno y estable, la consideración de la persona a nivel jurídico y su atención jurisdiccional, con el objetivo de su desarrollo personal y social pleno. A su vez, supone una orientación hacia el ejercicio del derecho a ciudadanía plena, centrandó la intervención en el desarrollo de los derechos humanos de las personas más que llevar a cabo una asistencia material, la provisión de alojamiento temporal que permite responder de manera puntual a otras necesidades. En este sentido, la Agenda 2030, ofrece el camino idóneo para su consecución, estableciendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, adaptables a las realidades específicas para la mejora del bienestar de la persona y su contribución al desarrollo sostenible del planeta.

El trabajo en red, adicionalmente, brinda el contexto de interacción interdisciplinar necesario para otro tipo de acciones igual de importantes que la intervención, como la investigación, la formación y la prevención. Teniendo todo ello en cuenta, sería interesante investigar en mayor profundidad la temática en cuestión mediante un equipo interdisciplinar. Los conocimientos especializados sobre las instituciones en las que desarrollan su profesión, sus modelos de actuación y la terminología de cada ciencia, otorgan una perspectiva más amplia de la realidad para la implementación de políticas públicas, innovación, creación de alternativas y prevención de las situaciones de vulnerabilidad respecto a la vivienda y los demás derechos a los que afecta.

El contexto actual de alarma social creado por la pandemia del Coronavirus, demuestra que es posible crear nuevos recursos y reestructurar la red de servicios y su funcionamiento para dar residencia temporal a las personas carentes de vivienda. Además, se evidencia que el trabajo en red es esencial para llegar a satisfacer las necesidades de todas las personas y promover el ejercicio de sus derechos como ciudadanas. Consecuentemente, se remarca la oportunidad que brinda el contexto actual para transitar a un modelo de intervención en red centrada en la persona, aplicando intervenciones personalizadas y holísticas, basadas en los derechos de las personas y su desarrollo personal y social más que en el alojamiento temporal favorecedor de una tutela y dependencia prolongada del sistema de servicios sociales.

7. Bibliografía

Administración de la Justicia en Euskadi (2020a). *La Justicia en Euskadi*. Recuperado de <https://www.justizia.eus/justicia-euskadi>

Administración de la Justicia en Euskadi (2020b). *Servicios y trámites*. Recuperado de <https://www.justizia.eus/servicios-tramites>

Agenda 2030 Gobierno de España (27.01.2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos>

Agulles Martos, Juan Manuel (2019). Las personas sin hogar y la exclusión residencial ¿hacia un cambio de paradigma? *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 265-275; <http://dx.doi.org/10.5209/cuts.58934>

Aranda, José Luís (2019, mayo 26). El presupuesto de vivienda de las comunidades retrocede un 36% en la última década: Todas las autonomías salvo Murcia y Cantabria destinaron menos gasto en 2018 que diez años atrás. *El País*. Recuperado a 04 abril 2020, de https://el%20s.com/economia/2019/05/24/actualidad/1558718075_109218.html

Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020a). *Ayudas de Emergencia Social*. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e_11d470e8efc_7fe5

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020b). *Urbanismo –Vivienda*. Recuperado de <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=ficha&accion=cuadroMando&claveArea=69&claveTema=>

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020c). *Oficina Municipal de Vivienda*. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_1362ed7_136578d705e_7fe6

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020d). *Ensanche 21 - Programa de vivienda en alquiler para personas jóvenes, 2019-2021*. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u7232bd49_16a057e3c9d_7fae

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020e). *El Ayuntamiento abre en Los Arquillos el primer comedor social municipal*. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_49077a8d_170c80bde5_6_7fac

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2020f). *Reorganización de los servicios que atienden la exclusión residencial*. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_2f5f02c7_1717c181997_7f63

Ballester, Lluís; Orte, Carmen; Oliver, Josep Lluís; March, Martí X. (2004). Metodología para el trabajo socioeducativo en red. En *IV Congreso Estatal del/a Educador/a Social* (1-10). Santiago de Compostela: Colexio de Educadores Sociais de Galicia (CESG) y Asociación Estatal de Educación Social (ASEDES). Recuperado de <http://www.eduso.net/archivos/IVcongreso/comunicaciones/c65.pdf>

Berezi99 (2014). Berezi99. Recuperado de <https://berezi99.org/>

Cabrera, Pedro José; Rubio, María José (2008). Las personas sin hogar, hoy. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 51-74. Recuperado de http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/7_5/est03.pdf

Cabrera, Pedro; Rubio, María José; Blasco, Jaume (2008). *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/275957826_Quien_duerme_en_la_calle_Una_investigacion_social_y_ciudadana_sobre_las_personas_sin_techo

Carbonero Muñoz, Domingo (2016). *Exclusión y diversidad en las personas sin hogar. Análisis sociológico de procesos e itinerarios*. Logroño: Genuve Ediciones.

Castillo Trigo, Raúl (2009). El trabajo en red. Reflexiones desde una experiencia. *Zerbitzuan*, 46, 149-162. Recuperado de

<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/El%20trabajo%20en%20red.pdf>

Cáritas Diocesanas de Vitoria (2020). *Empleo de inserción*. Recuperado de <https://www.caritasvitoria.org/caritas/que-hacemos/respuestas-para-el-empleo/empleo-de-insercion/>

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, *BOE núm. 311, sec. 31229* (1978). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

Decreto 40/2009, de 17 de febrero, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento de los Berritzegunes, *BOPV núm. 40, sec. 1048* (2009). Recuperado de <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2009/02/0901048a.pdf>

Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *BOPV núm. 121, sec. 2907* (2013). Recuperado de <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/06/1302907a.pdf>

Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, *BOPV, núm. 149, sec. 3530* (2013). Recuperado de <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/08/1303530a.pdf>

Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *BOPV, núm. 206, sec. 4561* (2015). Recuperado de <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/10/1504561a.pdf>

Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (2019a). *Estrategia vasca para personas sin hogar 2018-2021*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrumento_ad_juntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf

Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (2019b). *Comunidad Autónoma de Euskadi. Encuesta de Necesidades Sociales 2018. Módulo EDPS-Pobreza*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Recuperado de

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe_ens_2018/es_def/data/Informe%20final%20ENS%202018_es.pdf

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco (2018). *Plan Director de Vivienda 2018-2020. Informe Diagnóstico - Plan Director de Vivienda*. Gobierno Vasco. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/2018_20_0/es_def/adjuntos/PDV_2018_2020.pdf

Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2019). *Memoria 18*. Vitoria-Gasteiz: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Recuperado de <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/49/56/84956.pdf>

Departamento de Salud del Gobierno Vasco (2019). *Informe sectorial 2018. Políticas Sociales*. Comisión Directora de salud y Comité Técnico de salud. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/informe_sectorial_setp/es_def/adjuntos/informe_politica_social_es.pdf

Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava (2019). *Memoria 2018*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Foral de Bienestar Social. Recuperado de http://www.araba.eus/cs/Satellite?c=IFBS_Generico_FA&cid=1224015858711&language=es_ES&pagename=IFBS%2FIFBS_Generico_FA%2FIFBS_generico

Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava; Servicio de Educación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz; Delegación Territorial de Educación de Álava, Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco (2012). *Programa para garantizar el derecho a la educación. Erradicación de la desescolarización y del absentismo escolar en el territorio de Álava*. Diputación Foral de Álava, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Gobierno Vasco. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/comunicaciones_centros/es_inspec/adjuntos/Programa_Erradic_Absentismo_Araba_2012.pdf

Edgar, Bill (2009). *European Review of Statistics on Homelessness*. Bruselas: FEANTSA. Recuperado de <https://www.feantsaresearch.org/download/6-20098376003316223505933.pdf>

Eustat- Instituto Vasco de Estadística (2019). *Población de 18 y más años de la C.A. de Euskadi por estrato de renta personal, según territorio histórico y sexo (porcentaje)*. 2017. Recuperado de

https://www.eustat.eus/elementos/ele0002100/Poblacion_de_18_y_mas_anos_de_la_C_A_de_Euskadi_por_estrato_de_renta_personal_segun_territorio_historico_ysexo_porcentaje/tbl0002165_c.html

FEANTSA (2005, abril 1). *ETHOS-European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Recuperado de <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

FEANTSA (2017). *What is ETHOS?* Recuperado de <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>

Fernández-Rasines, Paloma; Gámez-Ramos, Tamara (2013). La invisibilidad de las mujeres sin hogar en España. *Revista de Psicología*, 22(2), 42-52; doi: 10.5354/0719-0581.2013.30852

Fundación Beti Gizartean (2020). *Empresas/Servicios Profesionales*. Recuperado de <http://www.betigizartean.org/4.html>

Fundación Simetrías (2015). *Informe CRS. Jóvenes y familias con hijos, sin techo, sin hogar, en infravivienda o en desahucio España. Niños, niñas, jóvenes sin hogar en España*. Políticas de empleo, servicios sociales, infancia y familia, vivienda social. Recuperado de <http://www.simetrias.es/proyectos/1/proyecto-europeo-daphne-los-ninosninas--y-jovenes--sin-hogar-en-europa--comision-de-justicia-de-la-union-europea-2013/2014>

Gámez Ramos, Tamara (2017). *Personas sin hogar: un análisis de género del sinhogarismo*. Málaga: UMA editorial. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga. Recuperado de: <https://ebookcentral-proquest-com.ehu.idm.oclc.org/lib/biblioteka/reader.action?docID=5308984>

Garrido Gutiérrez, Pilar (2012). Significado del derecho a la vivienda en el siglo XXI. En A. Unceta y P. Garrido (Eds.), *De la vivienda a la ciudad. Percepciones, retos y oportunidades* (15-49). Gipuzkoa: ASCIDE (Asociación para el Conocimiento, la Innovación y el Desarrollo).

Gatón, Natxo (2020, enero 27). Vitoria cede a Alokabide las primeras 7 viviendas municipales. *Gasteiz hoy*. Recuperado de <https://www.gasteizhoy.com/viviendas-alokabide-vitoria/>

Giddens, Anthony y Sutton, Philip W. (2017). Pobreza, exclusión social y bienestar. En A. Giddens y P.W. Sutton, *Sociología* (8ª ed.) (599-643). Madrid: Alianza Editorial.

Gizatea (2020). *Empresas, productos y servicios*. Recuperado de http://www.gizatea.net/productos-y-servicios/?_sft_provincia=araba

Gobierno Vasco (2014a). *Preguntas frecuentes sobre la RGI*. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Recuperado de https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e_11d470e8efc_7fe5

Gobierno Vasco (2014b). *Etxebide - Servicio Vasco de Vivienda: Tipología de alquileres*. https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/tipologia_alquileres/es_etxecont/tipologia_alquileres.html

Gobierno Vasco (2014c). *Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento familiar del Gobierno Vasco*. Recuperado de: https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contpest/es/contenidos/informacion/servic_mediac_hipo/es_etxecont/index.shtml

Gobierno Vasco (2014d). *Beneficiarios de Renta de Garantía de Ingresos por municipios durante el 2020*. Lanbide. Recuperado de: <https://www.lanbide.euskadi.eus/estadistica/beneficiarios-de-renta-de-garantia-de-ingresos-por-municipios-durante-el-2020/y94-estadist/es/>

Gobierno Vasco (2016). *Etxebide - Servicio Vasco de Vivienda: Estructura*. Recuperado de https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/estructura_etxebide/es_etxecont/estructura.html

Gobierno Vasco (2017a). *Ley del Sistema vasco de Empleo*. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/proyecto-ley/12-ley-del-sistema-vasco-de-empleo/web01-s2emple/es/>

Gobierno Vasco (2017b). *Ley Vasca de Educación*. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/21-ley-de-educacion/>

Gobierno Vasco (2018). *VI Plan Vasco de Inclusión 2017-2021. Euskadi, territorio inclusivo*. Gobierno Vasco. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/IV%20PLAN%20VASCO%20DE%20INCLUSION.pdf

Gobierno Vasco (2019a). *Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda*. Etxebide. Recuperado de https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/renove_rehabilitacion/es_def/index.shtml

Gobierno Vasco (2019b). *Programa Hazilan*. Lanbide. Recuperado de <https://www.lanbide.euskadi.eus/general/-/noticia/2019/programa-hazilan/>

Gobierno Vasco (2019c). *OSI Araba: Bienvenida*. Recuperado de <https://www.osakidetza.euskadi.eus/osi-araba/-/osi-araba-bienvenida-y-ambito-de-actuacion/>

Gobierno Vasco (2019d). *Red de Salud Mental de Araba: Cartera de Servicios*. Recuperado de <https://www.osakidetza.euskadi.eus/red-salud-mental-araba/-/red-salud-mental-araba-servicio/>

Gobierno Vasco (2020a). *Cartera de Servicios*. Recuperado de https://www.euskadi.eus/web01-a2gizar/es/contenidos/informacion/cartera_de_servicios/es_def/index.shtml

Gobierno Vasco (2020b). *Vivienda*. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/vivienda/inicio/>

Gobierno Vasco (2020c). *Programa Gaztelagun*. Recuperado de <https://www.alokabide.euskadi.eus/programa-gaztelagun/>

Gobierno Vasco (2020d). *Sostenibilidad energética*. Recuperado de <https://www.alokabide.euskadi.eus/sostenibilidad-energetica/>

Gobierno Vasco (2020e). *Dirección de Empleo e Inclusión*. Recuperado de https://www.euskadi.eus/web01-a2plangi/es/contenidos/organo/dir_planif/es_dplanif/esdplanif.html

Gobierno Vasco (2020f). *Publicaciones del Departamento de Salud*. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/departamento-salud/-/informacion/publicaciones-del-departamento-de-salud/>

IRSE ARABA (2020). *Empresas de inserción*. Recuperado de <https://www.irsearaba.org/empresas-insercion.php>

Laparra, Miguel; Obradors, Anna; Pérez, Begoña; Pérez Yruela, Manuel; Renes, Víctor; Sarasa, Sebastián; Subirats, Joan; Trujillo, Manuel (2007). Una propuesta de censo sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-58. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2376685>

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, *BOPV núm. 38*, sec. 650 (1993). Recuperado de http://www.isei-ivei.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=12af66b3-8a69-4a7a-870c-caffa15703c5&groupId=635622

Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación sanitaria de Euskadi, *BOVP núm. 138*, sec. 3850 (1997). Recuperado de <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/1997/07/9703850a.pdf>

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, *BOE núm. 242*, sec. 15726 (2008). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/07/pdfs/BOE-A-2011-15726.pdf>

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, *BOPV núm. 250*, sec. 7235 (2008). Recuperado de <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2008/12/0807235a.pdf>

Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, *BOPV, núm. 233*, sec. 5924 (2011). Recuperado de www.euskadi.eus/bopv2/datos/2011/12/1105924a.pdf

Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida, *BOPV núm. 199*, sec. 4417 (2013). Recuperado de http://www.isei-ivei.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=20e3a58d-d46e-4f68-bfde-0a0fcf1f6b07&groupId=635622

Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, *BOPV núm. 119*, sec. 2853 (2015). Recuperado de <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/06/1502853a.pdf>

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,

BOE núm. 299, sec. 19949 (2009). Recuperado de <https://sid.usal.es/docs/F3/LYN14974/14974.pdf>

López Ramón, Fernando (2010). Capítulo 1. Sobre el derecho subjetivo a la vivienda. En F. López Ramón (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda* (11-24) Madrid: Marcial Pons.

Manzanos Bilbao, Cesar (2018a). *Apuntes básicos de la asignatura del curso 2011-12: Estructura y estratificación social. Primera parte: las estructuras sociales: Conceptos, teorías y claves interpretativas*. Manuscrito no publicado, Facultad de Relaciones laborales y Trabajo Social, Universidad del País Vasco UPV/EHU, Vitoria, País Vasco.

Manzanos Bilbao, Cesar (2018b). *Apuntes de la 3ª parte: Procesos socio-económicos y laborales*. Manuscrito no publicado, Facultad de Relaciones laborales y Trabajo Social, Universidad del País Vasco UPV/EHU, Vitoria, País Vasco.

Meert, Henk; Benjaminsen, Lars; Cabrera, Pedro; Dandolova, Iskra; Fernández, Elena; Filipović, Maša; Hradecký, Ilja; Koch-Nielsen, Inger; Maas, Roland; Rubio, María José Zidi; Dalila (2005). *L'évolution des profils des sans-abri: Une dépendance persistante à l'égard des services d'urgence en Europe: Qui et Pourquoi?* Bruselas: FEANTSA-Observatoire Européen sur le sans-abrisme. Recuperado de http://www.noticiaspsh.org/IMG/pdf/FR_WG2_Profiles_2005.pdf

Navarro-Lashayas, Miguel Ángel (2014). Las vivencias emocionales de las personas migrantes sin hogar. *Norte de salud mental*, 12(48), 44-52. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4830209>

Navarro-Lashayas, Miguel Ángel (2016). El factor diferencial de la migración en las personas sin hogar. *Migraciones*, 39, 67-95. DOI: mig.i398.y2016.003

Panadero-Herrero, Sonia; Muñoz-López, Manuel (2014). Salud, calidad de vida y consumo de sustancias en función del tiempo en situación sin hogar. *Anales de psicología*, 30(1), 70-77, <http://dx.doi.org/10.6018/analesps.30.1.137911>

Panadero Herrero, Sonia; Pérez-Lozao Gallego, Miguel (2014). Personas sin hogar y discapacidad. *Revista Española de Discapacidad*, 2(2), 7-26; <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.02.02.01>

Paugam, Serge (2012). Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales, *Papeles del CEIC*, 2(82), 1-19, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco. Recuperado de <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/82.pdf>

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, *BOE núm. 154, sec. 10792* (2008). Recuperado de <https://boe.es/boe/dias/2008/06/26/pdfs/A28482-28504.pdf> (Derogado)

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, *BOE núm. 255, sec. 11431*, (2015). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11431.pdf>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, *BOE núm. 261, sec. 11723* (2015). Recuperado de <https://boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>

Rodríguez-Pellejero, José M.; Núñez, Juan L.; Hernández, Débora (2017). Perfiles de personalidad y síndromes clínicos en personas sin hogar. *Revista de Psicopatología y Psicología Clínica*, 22, 197-206; doi: 10.5944/rppc.vol.22.num.3.2017.18848

Salhaketa (2020). *Salhaketa*. Recuperado de <http://www.salhaketa.org/about/>

Sánchez Alber, Cosme (2016). La función social de las instituciones en la atención a las personas sin hogar: un deber de humanidad. El ejemplo de HOUSING FIRST. *Norte de salud mental*, 14(55), 78-83. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5836870>

Sánchez Morales, María del Rosario (2017). Las personas 'sin hogar'. Un marco para el análisis sociológico. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 12(1), 119-143; doi:10.14198/OBETS2017.12.1.05

Sartu Álava (2017). *Actividades*. Recuperado de <https://alava.sartu.net/>

SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2019). *IV Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2018*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco. Recuperado de <https://www.siiis.net/documentos/informes/545454.pdf>

Tornero Patricio, Sebastián; Fernández Ajuria, Alberto; Charris Castro, Liliana (2016). Características de los ingresos hospitalarios de las personas sin hogar en Sevilla. *Revista Española de Salud Pública*, 90, 1-11. Recuperado de https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdr_om/VOL90/ORIGINALES/RS90C_STP.pdf

Ubieto, José Ramón (2007). Modelos de trabajo en red. *Educación Social: Revista de intervención socioeducativa*, 36, 26-39. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/download/165566/372129>

Ubieto, José Ramón (2009). *El trabajo en red. Usos posibles en Educación, Salud Mental y Servicios Sociales*. Barcelona: Editorial Gedisa.

8. Anexos

Anexo I. Tipología europea del sinhogarismo y la exclusión residencial, ETHOS. Revisión 2007.

Categoría conceptual	Categoría operativa	Código	Situación residencial	Definición		
SINHOGARISMO	Sin techo	1	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1	Espacio público y exterior	Personas que viven en las calles o un espacio público o exterior, sin albergue que pueda ser definido como vivienda
		2	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1	Albergue o refugio nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia
	Sin vivienda	3	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.1	Albergues y centros de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva.
			3.2	Alojamiento temporal y de tránsito		
			3.3	Alojamiento con apoyo		
		4	Personas en albergues para mujeres	4.1	Albergues para mujeres (solas o con hijos)	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencial temporal.
		5	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	5.1	Alojamiento temporal / Centros de recepción	Personas en alojamientos para Inmigrantes: personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de extranjeros o trabajadores temporeros
			5.2	Alojamientos para trabajadores temporeros		
		6	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1	Instituciones penales (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación
	6.2			Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda	
	7	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	6.3	Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años, por ejemplo.	
			7.1	Residencia para personas sin hogar mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar	
	7.2	Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar				
EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	Vivienda insegura	8	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro	8.1	Viviendo acogidos por familiares o amistades	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí
			8.2	Sin tenencia legal (Ej.: subalquilados)		
			8.3	Ocupación ilegal		
	9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1	En régimen de alquiler	Con orden de desahucio, por impago de alquiler	
			9.2	Con la vivienda en propiedad	A punto de verse expropiados, por impagos de hipoteca.	
	10	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro para las víctimas de violencia doméstica.	
	Vivienda inadecuada	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1	Caravanas y similares	Personas que viven en alojamientos móviles de manera permanente
			11.2	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas		
			11.3	Estructuras temporales		
		12	Alojamiento impropio	12.1	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él	Personas que viven en alojamientos sin posible permiso de habitabilidad (según la regulación nacional)
13	Hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento	Personas que viven hacinadas en viviendas (que superan el estándar nacional de ocupación)		

Fuente: IV Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2018. SIIS 2019a:11. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.