



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**Departamento de Psicología Social y Antropología
Área de Antropología Social**

Tesis doctoral

EVALUACIÓN CRÍTICA COMPARADA DE LOS MODELOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA

Autora: Raluca Cosmina Budian

Directores: Arsenio Fernando Dacosta Martínez y Francisco Giner Abati

Salamanca, 2019



El Dr. D. FRANCISCO GINER ABATI, Catedrático del Departamento de Psicología Social y Antropología de la Facultad de Psicología de la Universidad de Salamanca y el Dr. D. ARSENIO FERNANDO DACOSTA MARTÍNEZ, Profesor Titular del Departamento de Psicología Social y Antropología de la Facultad de Psicología de la Universidad de Salamanca,

CERTIFICAN QUE:

La presente Tesis Doctoral titulada “Evaluación crítica comparada de los modelos de atención a las personas sin hogar en España” realizada por Dña. RALUCA COSMINA BUDIAN, graduada en Psicología, se ha desarrollado bajo nuestra dirección y supervisión y reúne, a nuestro juicio, los méritos suficientes de originalidad y rigor científico para que la autora pueda optar con ella al título de Doctor en el Programa de Doctorado “Salud y Desarrollo en los Trópicos”.

Y para que conste, los directores firman la presente en Salamanca, a dede 2019.

Fdo.: Dr. D. Francisco Giner Abati Fdo.: Dr. D. Arsenio Fernando Dacosta Martínez

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN	13
AGRADECIMIENTOS	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1. OBJETIVOS	23
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	29
2.1. SOLIDARIDAD VS. CARIDAD	29
2.2. APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA	32
2.3. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POBREZA Y SU ASISTENCIALIDAD	39
2.4. RELACIÓN ENTRE EL CONCEPTO DE VIVIENDA Y HOGAR.....	45
2.5. UN ENFOQUE DIFERENTE DEL CONCEPTO DE VIVIENDA: LA PROPUESTA DE ONU-HÁBITAT	52
2.6. EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE “PERSONA SIN HOGAR” Y DEL FENÓMENO DE SINHOGARISMO EN LAS SOCIEDADES OCCIDENTALES CONTEMPORÁNEAS.....	56
2.6.1. Definición y tipología de personas sin hogar y del fenómeno de sinhogarismo	56
2.6.2. Causas desencadenantes del sinhogarismo	66
2.6.3. El desafío de los sistemas expertos en relación a los servicios asistenciales	71
CAPÍTULO 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	77
3.1. LA POBREZA EN ESPAÑA	77
3.2. LA CUANTIFICACIÓN Y PERFILES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA	81

3.3. LOS SERVICIOS ASISTENCIALES PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA	87
3.4. EL MODELO VIGENTE EN ESPAÑA: INTERVENCIÓN A PARTIR DEL ENFOQUE “EN ESCALERA” O <i>CONTINUUM OF CARE</i>	93
3.5. EL ENFOQUE HF: PRECEDENTES Y DESARROLLO INTERNACIONAL	98
3.5.1. Los precedentes en EE.UU.....	98
3.5.1.1.- Principios del modelo	100
3.5.1.2. El modelo de equipos de intervención.....	104
3.5.1.3. Destinatarios y desarrollo del modelo	108
3.5.1.4. Evaluación del HF	110
3.5.1.5. Resultados obtenidos en EE.UU.....	113
3.5.2. Canadá y el programa <i>Chez Soi</i>.....	114
3.5.3. <i>Housing First</i> en Australia	118
3.6. LA DIFUSIÓN DEL HF EN EUROPA	120
3.6.1. <i>Housing First Europe. Housing First Evaluation 2011 – 2013</i>.....	122
3.6.2. <i>Home_EU. Homelessness us Unfairness</i>	131
3.6.3. El Programa PAAVO en Finlandia.....	133
3.6.4. Otros ejemplos europeos	137
3.6.5. <i>Housing First Cross – Country Fidelity Assessment</i>.....	140
3.7. VARIANTES DEL MODELO HF	143
3.7.1. <i>Communal Housing First (CHF)</i>.....	143
3.7.2. <i>Housing First Light Service (HFL)</i>	145
CAPÍTULO 4. DISEÑO METODOLÓGICO	149
4.1. PREPARACIÓN Y MÉTODO	149
4.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	151
4.3. ÁMBITO DE ESTUDIO	156
4.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	158

4.5. RECOGIDA DE DATOS Y ANÁLISIS.....	162
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS INTENSIVO DEL ENFOQUE EN ESCALERA EN LA CIUDAD DE SALAMANCA	165
5.1. LA RED ASISTENCIAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES	165
5.2. LOS RECURSOS ASISTENCIALES PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR EN EL MUNICIPIO DE SALAMANCA.....	168
5.2.1. El rol del Ayuntamiento de Salamanca	171
5.2.2. Cruz Roja Española	173
5.2.2.1. <i>Unidad Móvil de Atención Socio-Sanitaria (U.M.A.S.)</i>	174
5.2.2.2. <i>Centro de Emergencia Social (CES)</i>	178
5.2.2.3. <i>Atención Integral para Personas sin Hogar</i>	184
5.2.3. Cáritas Diocesana	185
5.2.3.1. <i>Centro de Acogida Padre Damián</i>	185
5.2.3.2. <i>Espacio Abierto</i>	189
5.2.3.3. <i>Pándamo, Molokai</i>	195
5.2.4. Otros recursos: APARED, ASDECOBA, Accem, Salamanca Acoge	196
5.3. EL TRABAJO DE LOS PROFESIONALES Y EL ITINERARIO DE ATENCIÓN COORDINADA A PERSONAS SIN HOGAR	197
5.4. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ENTIDADES	202
5.5. VOLUNTARIADO EN LOS SERVICIOS ASISTENCIALES EN SALAMANCA.....	207
5.5.1. Motivaciones del voluntariado.....	207
5.5.2. Participación del voluntariado	212
5.5.3. Formación del voluntariado.....	216
5.6. LAS PERSONAS SIN HOGAR EN SALAMANCA	220
5.6.1. El perfil de las personas sin hogar en Salamanca	220
5.6.2. Influencia de la red asistencial en las personas sin hogar	226
5.6.3. Las personas sin hogar al margen de los servicios asistenciales...	231

5.7. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS ASISTENCIALES EN ESCALERA: UN ANÁLISIS COMPARADO	232
CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS HOUSING FIRST EN ESPAÑA: LOS CASOS DE MADRID Y BARCELONA	239
6.1. EL MARCO NORMATIVO Y POLÍTICO EUROPEO DEL HF.....	239
6.1.1. Las políticas públicas como desencadenantes del HF	239
6.1.2. Políticas de vivienda social en Europa.....	248
6.1.3. Vivienda social y personas sin hogar.....	251
6.2. EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR 2015 -2020	252
6.2.1. Antecedentes y justificación.....	252
6.2.2. Análisis de la Estrategia Nacional Integral PSH 2015 – 2020	258
6.2.3. Impacto de la estrategia en los servicios sociales.....	263
6.2.4. Limitaciones y críticas de la estrategia	266
6.3. LA INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE <i>HOUSING FIRST</i> EN ESPAÑA	269
6.4. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS CON ENFOQUE HF EN LA CIUDAD DE MADRID	271
6.4.1. Contexto sociopolítico del fenómeno del sinhogarismo en Madrid	271
6.4.2. Fundación Red de Apoyo para la Integración Sociolaboral (Rais) y el programa HÁBITAT.....	278
6.4.2.1. <i>Introducción</i>	278
6.4.2.2. <i>Desarrollo del programa</i>	281
6.4.2.3. <i>Acceso de los participantes en el programa</i>	285
6.4.2.4. <i>Evaluación del programa Hábitat y sus limitaciones</i>	287
6.4.2.5. <i>Perspectivas de futuro</i>	297
6.4.3. Asociación Provivienda y la alianza para el desarrollo del programa Hábitat.....	298
6.4.3.1. <i>Introducción</i>	298

6.4.3.2. <i>Desarrollo del programa</i>	300
6.4.3.3. <i>Acceso al programa por parte de los participantes</i>	302
6.4.3.4. <i>Perspectivas de futuro</i>	304
6.4.4. Proyecto “Espacio Salud”: alianza RAIS con la Fundación María Asunción Almajano Salvo.....	305
6.5. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS CON ENFOQUE HF EN LA CIUDAD DE BARCELONA	310
6.5.1. Contexto sociopolítico del sinhogarismo en la ciudad de Barcelona	310
6.5.2. El Ayuntamiento de Barcelona y el programa <i>Primer la Llar</i>	317
6.5.3. Sant Joan de Déu, Serveis Socials Barcelona.....	322
6.5.4. La Fundación Arrels	328
6.5.4.1. <i>Introducción</i>	328
6.5.4.2. <i>Desarrollo del programa</i>	329
6.5.4.3. <i>Acceso de los participantes al programa</i>	331
6.5.4.4. <i>Evaluación y limitaciones del programa</i>	332
6.5.4.5. <i>Perspectivas de futuro</i>	337
7. CONCLUSIONES	341
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	348

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de exclusión social, a partir del modelo de los dos vectores.	35
Figura 2: Perfil sociológico de las personas sin hogar en España.	60
Figura 3: Las múltiples casusas del sinhogarismo..	68
Figura 4: Evolución de la tasa de pobreza en el periodo 2008 – 2017.	80
Figura 5: Modelo “en escalera”.	96
Figura 6: Modelo HF.	99
Figura 7: Países Europeos que han integrado el modelo HF.	120
Figura 8. Fases de la investigación.	151
Figura 9: Recursos asistenciales en la ciudad de Salamanca para las personas en riesgo de exclusión social o en situación de sinhogarismo.	169
Figura 10: Los recursos en la ciudad de Salamanca para personas en riesgo de exclusión social o en situación de sinhogarismo por ámbitos de intervención..	170
Figura 11: Principales problemáticas detectadas en personas usuarias.	183
Figura 12: Mapa de los países europeos con una Estrategia Nacional del Sinhogarismo.	247
Figura 13: El paso a una política social centrada en medidas de Servicios Sociales.	254
Figura 14: Protocolo de actuación coordinada.	274
Figura 15: Mapa de la distribución del programa Hábitat en España.	285
Figura 16: Resultados de la fidelidad al modelo HF de Hábitat por dominio.	289
Figura 17: Elementos facilitadores y barreras del modelo Hábitat	290
Figura 18: Intervención en escalera o continuum of care.	313
Figura 19: Convenio de colaboración con entidades, ongs y fundaciones.	314
Figura 20: Elementos facilitadores y barreras del programa HF de la Fundación Arrels.	335

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipología europea de personas sin hogar y exclusión residencial, ETHOS, Revisión 2007.63	
Tabla 2: Causas, factores de riesgo y desencadenantes de sinhogarismo	70
Tabla 3: Los tipos de intervención en el enfoque HF y sus características.....	104
Tabla 4: Comparación de las diferentes variantes del HF	148
Tabla 5: El número de intervenciones realizadas en el año 2015	176
Tabla 6: Número de personas acogidas e ingresos en 2015.....	187
Tabla 7: Principales perfiles de usuarios/as.	188
Tabla 8: Asistencias en Espacio Abierto.....	190
Tabla 9: Lógicas de participación del voluntariado: las razones de la acción voluntaria.....	210
Tabla 10: Objetivos cuantificables de la ENI – PSH 2015 – 2020.	263
Tabla 11: Número de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona.....	312

RESUMEN

La presente tesis doctoral tiene como objetivo el conocimiento del asistencialismo dirigido a las personas sin hogar en España. Para ello, de forma comparada, se analizan los dos modelos existentes en la actualidad. El primero, definido como enfoque “en escalera” o *continuum of care*, es el que está implementado por los servicios sociales en nuestro país, sean o no de gestión pública. El segundo, denominado *Housing First* (HF), sigue modelos innovadores y está desarrollándose de forma experimental en algunas ciudades españolas al calor de las directivas europeas y de un plan nacional que pretende luchar contra el sinhogarismo. Los espacios urbanos donde se realiza dicho análisis comparado son las ciudades de Salamanca (para el modelo en escalera) y las de Madrid y Barcelona (para las iniciativas HF).

Para alcanzar dicho objetivo se han utilizado fundamentalmente metodologías cualitativas adaptándonos a los distintos entornos objeto de investigación. Para el análisis de caso de la ciudad de Salamanca se han utilizado fundamentalmente técnicas de trabajo de campo, entre ellas, la entrevista etnográfica, la observación participante, las conversaciones informales y el diario de campo. Para las experiencias HF en Barcelona y Madrid, la técnica principal ha sido la entrevista. Dichas técnicas se han complementado con otras propias del tratamiento documental y analítica de otras fuentes, en gabinete.

Contrastados los dos modelos se ha concluido que el impacto de la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar está siendo muy desigual en el país. También se constata la ineficiencia de los programas diseñados según el enfoque “en escalera”, frente a las experiencias HF. Además, se han puesto de manifiesto algunas dificultades derivadas de la falta de homogeneización de la definición de persona sin hogar, algo que afecta a aspectos clave de la intervención social, desde la cuantificación, al diagnóstico, pasando por la prospectiva o el diseño de planes específicos.

Finalmente, se eleva una propuesta de intervención, buscando que los resultados de la investigación sean significativos desde una perspectiva aplicada.

Palabras clave: personas sin hogar, sinhogarismo, *Housing First*, *continuum of care*, políticas públicas, intervención en escalera, valores culturales.