

# ESTRATEGIA VASCA PARA PERSONAS SIN HOGAR 2018-2021

## Evaluación final



# INDICE

<b>Capítulo 1. Introducción, objetivos y metodología.....</b>	<b>4</b>
1.1. Introducción .....	4
1.2. Objetivos .....	5
1.3. Metodología .....	6
1.4. Preguntas de evaluación .....	9
1.5. Condicionantes evaluativas .....	10
1.7. Estructura del informe.....	11
<b>Capítulo 2. La situación del sinhogarismo en Euskadi. ....</b>	<b>13</b>
2.1. Introducción .....	13
2.2. ¿Ha aumentado el número de personas sin in techo? Una aproximación a partir de los recuentos nocturnos .....	14
2.3. Principales tendencias en cuanto a las características sociodemográficas básicas de las personas sin hogar .....	23
2.4. La red de atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión residencial .....	31
<b>Capítulo 3. Despliegue de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar (2018-2021). ....</b>	<b>34</b>
3.1. Introducción .....	34
3.2. Despliegue general de la Estrategia.....	35
3.3. Eje 1. Prevención de las situaciones de exclusión residencial grave .....	38
3.4. Eje 2. Desarrollo del enfoque basado en la vivienda .....	47
3.5. Eje 3. Mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales .....	53
3.6. Eje 4. Refuerzo de la perspectiva de género en las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial.....	66
3.7. Eje 5. Garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa .....	69
3.8. Eje 6. Mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo .....	72
3.9. Eje 7. Acceso de las personas sin hogar al ocio, la educación y la participación social y política.....	78
3.10. Eje 8. Mejoras en el ámbito de la sensibilización y de la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial .....	80
3.11. Eje 9. Coordinación, evaluación y gestión del conocimiento .....	82
<b>Capítulo 4. Valoración de la Estrategia por parte de las administraciones y entidades sociales. ....</b>	<b>87</b>
4.1. Introducción .....	87
4.2. Fortalezas de la Estrategia .....	88
4.3. Debilidades de la Estrategia .....	88
4.4. Valoración sobre el despliegue de la Estrategia .....	90
<b>Capítulo 5. Resultados básicos de la evaluación final de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar .....</b>	<b>98</b>

5.1. ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento efectivo de los Ejes y Directrices establecidos en la Estrategia? .....	98
5.2. ¿Qué valoración hacen las entidades de la Estrategia? .....	101
5.3. ¿Qué obstáculos se perciben en el despliegue de la actual Estrategia? .....	103
5.4. ¿Cómo ha evolucionado la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave durante el periodo de vigencia de la Estrategia? .....	105
5.5. ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas de inclusión? .....	106
<b>Capítulo 6. Orientaciones para una nueva Estrategia Vasca de Exclusión Residencial .....</b>	<b>107</b>
6.1. Carácter de la nueva Estrategia .....	107
6.2. Principios generales .....	108
6.3. Situaciones y contingencias prioritarias .....	110
6.4. Orientación de las directrices y actuaciones .....	112

# Capítulo 1.

## Introducción, objetivos y metodología

---

### 1.1. Introducción

La [Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2018-2021](#)<sup>1</sup> fue aprobada a finales de 2017 por un Grupo de Trabajo Interinstitucional del que forman parte las siguientes instituciones locales, forales y autonómicas<sup>2</sup>:

- Ayuntamiento de Barakaldo.
- Ayuntamiento de Bilbao.
- Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- Ayuntamiento de Getxo.
- Ayuntamiento de Irún.
- Ayuntamiento de Laudio/Llodio.
- Ayuntamiento de Portugalete.
- Ayuntamiento de Santurtzi.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- EUDEL Asociación de Municipios Vascos.
- Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Álava.
- Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. Diputación Foral de Bizkaia.
- Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Departamento de Salud. Gobierno Vasco.
- Dirección de Empleo e Inclusión. Departamento de Trabajo y Empleo. Gobierno Vasco.
- Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Gobierno Vasco.
- Dirección de Servicios Sociales. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

La estrategia se articula en torno a nueve ejes temáticos y tiene un carácter orientador, en el sentido de que se elabora para orientar en un sentido determinado la actuación de las diferentes instituciones implicadas. Se pretendía de esa forma elaborar una estrategia que marque el camino a seguir mediante una serie de principios, objetivos y directrices consensuados, que posteriormente cada institución habría de concretar en actuaciones específicas.

---

<sup>1</sup> [https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg\\_planes\\_departamentales/es\\_def/adjuntos/ESTRATEGIA-VASCA-PARA-PERSONAS-SIN-HOGAR-2018-2021-castellano.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg_planes_departamentales/es_def/adjuntos/ESTRATEGIA-VASCA-PARA-PERSONAS-SIN-HOGAR-2018-2021-castellano.pdf)

<sup>2</sup> El listado refleja la estructura orgánica vigente a abril de 2022, que ha variado en algunas instituciones desde la firma en 2017.

Las razones que justificaban esta opción son varias: por una parte, el carácter interinstitucional de la propia Estrategia y la necesidad de articular una respuesta multidimensional a esa problemática. Por otra parte, la obligación de respetar la autonomía y el margen de actuación de cada una de las instituciones implicadas. Se consideró en ese sentido que la función de la Estrategia había de ser la de plantear una serie de principios y directrices –consensuadas entre todas las partes y establecidas de la forma más concreta posible–, para que fueran después las propias instituciones las que decidieran, de acuerdo con sus prioridades y necesidades, cómo materializarlas en actuaciones concretas. Desde ese punto de vista, las directrices se conciben como orientaciones estratégicas para dar respuesta a los retos y alcanzar los objetivos definidos en esta Estrategia, y no como actuaciones de obligado cumplimiento.

Junto a ese carácter orientador, la Estrategia tiene un carácter voluntario, en el sentido de que han podido adherirse a ella las instituciones –direcciones y organismos del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos– que lo consideren conveniente, de acuerdo con sus competencias y prioridades y, al mismo tiempo, vinculante para todas aquellas instituciones que voluntariamente decidan adherirse a ella. Como se señala en la propia Estrategia, ese carácter vinculante se traduce en el desarrollo por parte de todas las instituciones adheridas a la Estrategia de actuaciones concretas para la materialización de las directrices acordadas, lo que viene a evidenciar la implicación de las entidades que se han adherido a la misma con relación a la problemática de las personas sin hogar.

## 1.2. Objetivos

Este carácter vinculante de la Estrategia requiere de mecanismos de seguimiento que sistematicen la recogida y comunicación de la información relativa a la materialización de las actuaciones vinculadas a las directrices acordadas. La Estrategia determina que las labores de coordinación, liderazgo, seguimiento e impulso de la adecuada implementación de la Estrategia serán encomendadas a una Secretaría Técnica, cuya responsabilidad recaerá –como entidad promotora de la Estrategia– en la Dirección de Servicios Sociales del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

La Estrategia estableció entre las funciones de la Secretaría<sup>3</sup> la elaboración de dos informes de evaluación: un primer informe de seguimiento, al comienzo de su andadura, y un segundo informe, al finalizar el periodo de vigencia. El primero de los informes, entregado a comienzos de 2019, constituyó un informe de seguimiento, y no de evaluación, en el sentido de que su objetivo era el de saber de qué forma se estaban desarrollando las directrices inicialmente planteadas y poder identificar cuáles no estaban siendo desarrolladas.

El presente documento constituye el segundo de los informes, el de evaluación final que, una vez concluido el periodo de vigencia de la Estrategia y tras la elaboración del informe del recuento nocturno de personas en situación de exclusión residencial correspondiente a 2020, persigue los siguientes objetivos:

- Valorar la evolución de la situación en la que se encuentran las personas en exclusión residencial grave, así como de los recursos destinados a su atención.
- Recopilar, a partir de la información facilitada por las entidades implicadas, el conjunto de las actuaciones desarrolladas por cada institución en el marco de la Estrategia, con el fin de destacar los elementos más significativos, tanto en relación con las actuaciones que cabe considerar más avanzadas como con aquellas que no están siendo suficientemente desarrolladas.

---

<sup>3</sup> Esta Secretaría Técnica ha sido encomendada a la Fundación Eguía Careaga.

- Identificar, para cada una de esas actuaciones, una serie de indicadores de proceso o de resultados, con relación al número de personas beneficiadas, el gasto realizado o los resultados obtenidos.
- Sintetizar la valoración que las entidades implicadas en el ámbito del sinhogarismo hacen del desarrollo, resultados y posible reorientación de la Estrategia.
- En último lugar, extraer conclusiones que puedan servir de apoyo, en la medida de lo posible, a la elaboración de una nueva Estrategia de Exclusión Residencial.

## 1.3. Metodología

Desde el punto de vista metodológico, el proceso de evaluación ha combinado, para la consecución de los objetivos establecidos, una aproximación cuantitativa y otra cualitativa, mediante la activación de cuatro vías principales de recogida y sistematización de la información:

### 1.1.1. Solicitud de información a las entidades implicadas en el despliegue

En diciembre 2021 se solicitó a las 17 entidades adheridas a la Estrategia (Departamentos de Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y ayuntamientos adheridos) el envío de información sobre las acciones llevadas a cabo por su entidad con relación a cada eje, durante el periodo de vigencia. Para cada una de las actuaciones se solicitó información relativa a:

- descripción general de la actuación,
- indicación de la directriz a la que corresponde,
- presupuesto ejecutado,
- número de personas beneficiarias,
- continuidad futura o no de la actuación y por qué,
- observaciones.

Asimismo, se solicitó una valoración de la Estrategia en términos de conocimiento, fortalezas, debilidades, resultados y posible reorientación.

En enero de 2022 se remitió un recordatorio a las entidades solicitando el envío y/o ampliación de datos. La recogida de información se ha dado por finalizada el 4 de abril de 2022, tras la recepción de las últimas aportaciones.

Cabe destacar que la tasa de respuesta de las entidades ha sido muy elevada, superando el 88% en el caso de las entidades públicas adheridas a la Estrategia. Este elevado nivel de respuesta por parte de los organismos firmantes vendría a confirmar el “éxito” de la Estrategia, a pesar de su carácter voluntario, en términos de compromiso de recogida y comunicación de la información relativa al seguimiento de las actuaciones.

A continuación, se recoge el listado de administraciones que han realizado aportaciones en el marco de este proceso de evaluación:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Actividades	Valoración
Departamento de Salud - EJ	√	√
Departamento de Vivienda - EJ	√	√
Lanbide - EJ	√	√
Dirección de Servicios Sociales - EJ	√	√
Ararteko	--	√
Diputación Foral de Álava	√	√
Diputación Foral de Bizkaia	√	
Diputación Foral de Gipuzkoa	√	√
Ayuntamiento de Bilbo	--	√
Ayuntamiento de Donostia	√	√
Ayuntamiento de Irun	--	√
Ayuntamiento de Llodio	√	√
Ayuntamiento de Portugalete	√	--
Ayuntamiento de Santurtzi	√	√
Ayuntamiento de Sestao	√	--
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	√	√

### 1.1.2. Proceso de consulta con entidades del tercer sector social

Como complemento al proceso de recogida de información llevado a cabo con las 17 entidades implicadas en el despliegue de la Estrategia, durante el proceso de evaluación se ha buscado la participación de las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión residencial, mediante los siguientes mecanismos:

- Mesas de reflexión vinculadas a las V Jornadas de Exclusión Residencial de Euskadi que, en formato exclusivamente virtual, se desarrollaron en junio de 2021 en torno a los siguientes temas:
  - Impacto de la pandemia en las personas sin hogar.
  - Mejora de la atención a las personas sin hogar.
  - Cooperación institucional, colaboración público-social en la atención a personas sin hogar.
  - Orientaciones para la nueva Estrategia vasca para personas sin hogar.
- Nueva convocatoria a diversas entidades sociales participantes en dichas mesas, con el fin de actualizar sus aportaciones mediante una sesión de trabajo presencial, , en marzo 2022.
- Comisión de exclusión de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi, constituida con el objetivo de construir alternativas a la situación generada durante el estado de alarma debido a la crisis de COVID-19.

En el cuadro que se expone a continuación se recoge el nombre de las entidades del tercer sector social y otras organizaciones que han realizado aportaciones en el marco de este proceso de evaluación:

<b>TERCER SECTOR SOCIAL Y OTRAS</b>
Agintzari
Arrats
Bizitegi
Boscós
Cáritas
Claret
Cruz Roja
DYA
EAPN
Elkarbanatuz
Elkarrekin
Ellacuria Fundazioa
Emaus
Eulen
Goiztiri
Izangai
Lagun Artean
Lotura Giza Garapena
Pertsonalde
RAIS – Hogar sí
Sortarazi
Suspergintza
Zubietxe

### 1.1.3. Sistematización de la información

Con el objetivo de sistematizar el almacenamiento y análisis de la información, los datos procedentes, tanto de los organismos firmantes como de las entidades sociales, se han depurado, unificado y volcado en sendas bases de datos. Estas dos bases, que constituyen el eje central para el proceso de evaluación, se encuentran a disposición de la Dirección de Servicios Sociales del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Más concretamente, a la información relativa al despliegue de las actuaciones se le ha aplicado un baremo de ejecución diseñado específicamente para la evaluación de la Estrategia<sup>4</sup>. Este baremo permite clasificar las directrices y ejes en función del grado de cumplimiento como Alto, Medio, Bajo o Nulo<sup>5</sup>.

### 1.1.4. Análisis de fuentes de información secundarias

Para el establecimiento de una panorámica de la evolución reciente de las situaciones de exclusión residencial grave en Euskadi, así como de la respuesta que las administraciones públicas han ofrecido en cuanto al despliegue de la red de atención, se han empleado las siguientes fuentes de información secundarias:

<sup>4</sup> El baremo se describe con más detalle en el capítulo 3 relativo al despliegue de la Estrategia.

<sup>5</sup> Nulo, o sin reporte de información por parte de las entidades.



- La [serie](#) de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV, elaborados bienalmente a partir de la realización de recuentos nocturnos.
- La Estadística de Servicios Sociales y Acción Social ([ESSEC](#)), del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
- La Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar ([ERPSH](#)), de Eustat.
- La información que proporciona la [Evaluación](#) del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019.

Por último, se han consultado dos informes que revisten especial interés por ofrecer información reciente y única con relación a la Sistema Vasco de Servicios Sociales en general y sobre la atención a personas sin hogar, en particular: la Resolución del Ararteko sobre los esfuerzos realizados en la atención a las personas que viven en la calle (2022<sup>6</sup>) y la ya mencionada Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (2021<sup>7</sup>).

## 1.4. Preguntas de evaluación

A partir de los objetivos establecidos, las preguntas de evaluación<sup>8</sup> a las que se quiere dar respuesta mediante el presente informe son las siguientes:

- ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de los Ejes y Directrices previstos en la Estrategia?
- ¿Qué actuaciones concretas se han llevado a cabo durante el periodo de vigencia?
- ¿Qué valoración hacen las entidades de la Estrategia actual?
- ¿Qué obstáculos se perciben en torno al despliegue de la actual Estrategia?
- ¿Cómo ha evolucionado la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave durante el periodo de vigencia de la Estrategia?
- ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas frente al sinhogarismo?
- ¿Cuáles son los aprendizajes y lecciones que se desprenden del proceso de evaluación, de cara a la elaboración de una nueva Estrategia?

Para dar respuesta a las dos primeras preguntas de evaluación, se ha recurrido fundamentalmente a la información remitida por las entidades adheridas en torno a la ejecución de las actividades llevadas a cabo durante el periodo de vigencia de la Estrategia.

Las interrogantes tercera y cuarta se han resuelto a partir de los procesos de consulta de carácter cualitativo, al que se ha invitado a participar a los principales agentes públicos y privados que intervienen en Euskadi en el ámbito de las personas sin hogar. Para ello, se ha remitido a las

---

<sup>6</sup> Ararteko (2022), Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: "Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)", 62 páginas.

<sup>7</sup> Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritza (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, 85 páginas.

<sup>8</sup> De acuerdo con la *Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco (2021)*, "toda evaluación debe contener un conjunto de preguntas de evaluación que funcionan como eje central de la evaluación".

entidades un cuestionario con preguntas relativas a su valoración sobre la Estrategia y se han llevado a cabo reuniones de trabajo en grupo.

La respuesta a los interrogantes quinto y sexto se ha basado en el análisis de las principales fuentes estadísticas disponibles en la CAPV, tanto en lo que se refiere a la evolución de las situaciones de exclusión residencial, como a los recursos destinados a las políticas frente al sinhogarismo.

Por último, la respuesta a la última interrogante en torno a los aprendizajes y lecciones se ha desarrollado a través de una lectura integral del conjunto de las cuestiones planteadas a lo largo del proceso de evaluación.

## **1.5. Condicionantes evaluativas**

A la hora de contextualizar los resultados de la presente evaluación, resulta conveniente clarificar determinadas limitaciones que han condicionado, en mayor o menor medida, el proceso. Estos condicionantes se puede sintetizar en:

### **1.1.5. Impacto de la crisis por COVID-19**

Entre los factores que han condicionado el despliegue de la Estrategia y, en consecuencia, los resultados de su evaluación, hay que destacar sin duda el impacto de la pandemia por COVID-19. La crisis sanitaria y sus consecuencias socioeconómicas han afectado considerablemente la dinámica de trabajo de las entidades vinculadas a la Estrategia, echando por tierra el diagnóstico, la planificación y los objetivos previstos. Este impacto se ha reflejado en:

- las dificultades generadas por el estado de alarma y por el confinamiento domiciliario en un colectivo cuya característica definitoria es precisamente la exclusión residencial;
- el extraordinario aumento de las necesidades a las que se debía dar una respuesta urgente;
- la consiguiente sobrecarga de trabajo y necesidad de aumento presupuestario para poder dar respuesta a la creciente demanda;
- la necesidad de priorizar la activación de medidas de urgencia, frente a aquellas actuaciones inicialmente previstas en la Estrategia.

### **1.1.6. Carencias del Sistema de Información**

Otra de las principales limitaciones evaluativas radica en la falta de un sistema de información estructurado y, por ende, de consistencia y homogeneización de los datos disponibles.

La experiencia de los procesos de seguimiento y evaluación ha evidenciado que no existe una sistematización en la recogida y tratamiento de la información y que, por tanto, el reporte de las actuaciones ejecutadas resulta problemático para la mayoría de las entidades implicadas en la Estrategia. Las instituciones informan de dificultades para acceder a indicadores de ejecución de manera sistemática lo que impide dimensionar de forma adecuada el despliegue de las directrices.

En consecuencia, la cantidad y calidad de información remitida resulta muy desigual entre las entidades y resulta complicado garantizar el seguimiento sistemático, sobre criterios homogéneos, de las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la Estrategia. Todo ello evidencia la necesidad de impulsar el Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales para disponer de un conocimiento actualizado y uniforme de sus magnitudes.

Estas carencias tienen reflejo en la valoración de las entidades con respecto de la Estrategia, que echan en falta un correcto diseño y funcionamiento del sistema de información, que resulta esencial para que las necesidades y políticas de inclusión puedan evaluarse, planificarse y reorientarse adecuadamente. A nivel de programas y recursos concretos, se constata igualmente una falta de evaluaciones y de difusión de sus correspondientes resultados.

En todo caso, cabe matizar que, durante el proceso de evaluación, estas carencias del sistema de información se han visto compensadas, en gran parte, por la implicación de las personas informantes que han aportado tanto datos sobre la ejecución de las medidas como consideraciones de tipo más cualitativo, lo que ha permitido una caracterización relativamente objetiva y uniforme de las actuaciones llevadas a cabo.

### **1.1.7. Reporte basado en informantes**

Estrechamente vinculado con el punto anterior, cabe advertir que el presente informe de evaluación da cuenta únicamente de aquellas actuaciones sobre las que las entidades adheridas a la Estrategia (Ayuntamientos, Diputaciones y Direcciones del Gobierno Vasco) han hecho llegar la información. Es decir, no se recoge información relativa a aquellas actuaciones que, aun pudiendo haberse puesto en marcha durante el periodo analizado, no han sido objeto de reporte por parte de los organismos participantes en el proceso de evaluación<sup>9</sup>.

Además, aunque se ha intentado homogeneizar el tono y el contenido de las aportaciones de las diversas entidades, el nivel de detalle de la información facilitada es muy desigual y no siempre se han utilizado los mismos criterios para la cumplimentación de la información. En ese sentido, algunas entidades han sido muy exhaustivas a la hora de recoger sus actuaciones, mientras que otras sólo han recogido las actuaciones más relevantes en torno al fenómeno de la exclusión residencial y/o con relación a las directrices planteadas en la Estrategia. Estas carencias se han intentado suplir mediante la aplicación del baremo de cumplimiento<sup>10</sup>.

Por último, cabe apuntar que se ha recogido únicamente la información facilitada por las instituciones públicas adheridas a la estrategia, y no se recogen por tanto las actuaciones realizadas por entidades privadas sin fin de lucro de forma autónoma y/o sin financiación pública. Sí se recoge, tal y como se ha indicado en la parte metodológica, la percepción de las entidades sociales con relación a la Estrategia.

A pesar de que la adopción de este enfoque para la evaluación conlleva ciertas limitaciones a la hora de valorar el cumplimiento efectivo de la Estrategia –en cuanto que no toma en consideración aquellas actuaciones que no han sido reportadas–, se ha optado por respetar esta perspectiva, ya que constituye, en sí mismo, un buen termómetro sobre la validez o las carencias del propio sistema de información y seguimiento.

## **1.7. Estructura del informe**

La estructura del presente informe de evaluación es la siguiente:

- La presente parte introductoria detalla los objetivos, metodología y condicionantes del proceso de evaluación final.

---

<sup>9</sup> Excepcionalmente, desde la Secretaría Técnica se ha incluido información relativa a actuaciones que se han valorado como especialmente significativas de cara a la evaluación de la Estrategia.

<sup>10</sup> Descrito en el capítulo 3.

- El segundo capítulo se centra en cómo han evolucionado los siguientes tres aspectos: el número de personas sin hogar, sus principales características y los principales recursos del Sistema Vasco de Servicios Sociales para dar respuesta a las situaciones de sinhogarismo y exclusión social.
- El apartado tercero analiza el cumplimiento de la Estrategia durante su vigencia y sintetiza las actuaciones que se han llevado a cabo en cada uno de los ejes y directrices.
- El capítulo cuarto sintetiza las valoraciones de carácter cualitativo que han realizado tanto las administraciones públicas adheridas como las entidades sociales con relación a la Estrategia, su despliegue y su posible reorientación.
- El quinto capítulo resume las principales conclusiones del proceso, dando respuesta a las preguntas de evaluación inicialmente planteadas.
- El sexto apartado sintetiza los aprendizajes extraídos durante el proceso de evaluación, destacando las orientaciones que pueden resultar de utilidad de cara a la elaboración de la II Estrategia.

## Capítulo 2.

# La situación del sinhogarismo en Euskadi

---

### 2.1. Introducción

Este capítulo tiene como principal objetivo ofrecer, a partir de la información disponible, una panorámica de la evolución reciente de las situaciones de exclusión residencial grave en Euskadi. Asimismo, y en el marco de esta evaluación, este capítulo pretende ofrecer información sobre las principales dinámicas que en relación con este fenómeno se han producido durante el periodo de aplicación de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021) y, en última instancia, sobre la respuesta que las administraciones públicas han ofrecido en cuanto al despliegue de la red de atención.

Para responder adecuadamente a los objetivos planteados, este capítulo se centrará en cómo han evolucionado los siguientes tres aspectos: el número de personas sin hogar, sus principales características y los principales recursos de los que dispone el Sistema Vasco de Servicios Sociales para dar respuesta a las situaciones de sinhogarismo y exclusión social.

En la elaboración de este capítulo se han empleado las siguientes fuentes de información secundarias:

- La [serie](#) de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV, elaborados bienalmente a partir de la realización de recuentos nocturnos.
- La Estadística de Servicios Sociales y Acción Social ([ESSEC](#)), del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
- La Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar ([ERPSH](#)), de Eustat.
- La información que proporciona la [Evaluación](#) del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019.

## 2.2. ¿Ha aumentado el número de personas sin in techo? Una aproximación a partir de los recuentos nocturnos<sup>11</sup>

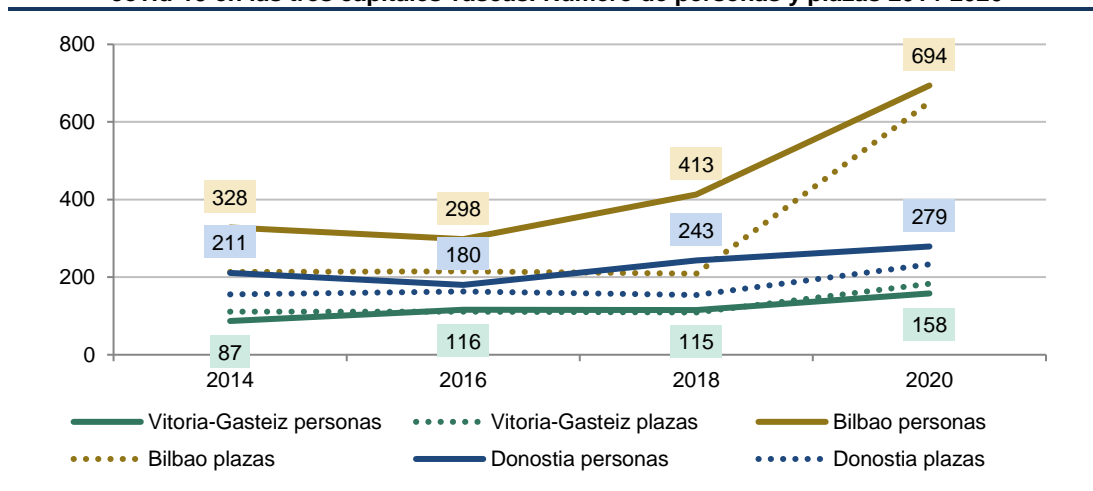
A pesar de que la información disponible es limitada, los resultados extraídos de la investigación sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV permiten apuntar que, al menos hasta 2020, se estaba dando una tendencia creciente de las situaciones de 'sin techo'<sup>12</sup>, especialmente pronunciada en Bilbao y mucho más suavizada en las otras dos capitales vascas y determinados municipios urbanos.

### 2.1.1. La evolución de las personas sin techo en las tres capitales vascas

Si la atención se centra en las tres capitales<sup>13</sup>, los datos de evolución que ofrecen los recuentos nocturnos apuntan a un panorama diferenciado y crecientemente desigual entre Bilbao, por una parte, y Donostia y Vitoria-Gasteiz, por la otra.

A la vista de los datos más recientes, lo que se detecta es un aumento de personas en los tres casos, aumento que en parte cabría achacar a un incremento real del número de personas en situación de 'sin techo' pero también a las especiales circunstancias que se dieron en 2020 y que hicieron aflorar no pocas situaciones que hasta ese momento los recuentos ordinarios no captaban. Este aumento debe ser, con todo, matizado en los casos de Donostia y Vitoria-Gasteiz pues si bien ambas muestran una pauta de crecimiento gradual –que ha podido acentuarse en 2020–, su evolución no puede equiparse a la que muestra Bilbao.

**Gráfico 1. Evolución de las situaciones de calle y alojamiento en albergues y equipamientos covid-19 en las tres capitales vascas. Número de personas y plazas 2014-2020**



Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

<sup>11</sup> Este epígrafe y el siguiente constituyen, en buena medida, un resumen de una parte del [V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave de la CAPV](#) de 2020.

<sup>12</sup> En este análisis preliminar se alude, en primer lugar, a las situaciones de 'sin techo' y no a las de sinhogarismo en general –entre las que se incluyen las situaciones de 'sin techo' y 'sin vivienda'– que contempla la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021). Entre las situaciones de 'sin techo' se incluyen tanto a aquellas personas que cada año son localizadas en los recuentos nocturnos en calle, como aquellas otras que durante la noche del recuento permanecen alojadas en albergues o servicios de acogida nocturna. Adicionalmente, en 2020 se incluyeron a todas aquellas personas que durante la semana del 4 al 10 de mayo permanecían alojadas en algún dispositivo especial habilitado al inicio de la pandemia por covid-19 con motivo de las limitaciones a la movilidad que impuso el estado de alarma decretado por el Gobierno de España el 13 de marzo de 2020.

<sup>13</sup> Son los únicos municipios que han participado en los recuentos invariablemente desde 2012 y, por tanto, la información relativa a los mismos puede interpretarse desde una perspectiva evolutiva.

En el caso específico de **Bilbao**, la información recogida para el año 2020 sugiere que, aunque en cierta medida parte del aumento observado podría achacarse a un aumento muy importante de la oferta de plazas dispuesta con motivo del estado de alarma<sup>14</sup>, esta no debería ser esgrimida como la única razón. La información disponible que permite sostener esta afirmación es la siguiente:

- **Aunque el aumento de personas sin techo que se deduce de los resultados de 2020 es muy grande, los datos anteriores a este recuento mostraban ya una tendencia ascendente.** Entre 2016 y 2018, Bilbao ya mostró un aumento muy importante en el número de personas localizadas en calle, pasando de 112 a 214 personas. Esta tendencia también la apuntaban los métodos de contraste<sup>15</sup>, estimándose que el número de personas no contabilizadas por los recuentos de calle podría haber pasado de 111 a 135 personas en el mismo periodo. Además de la información de los recuentos, los datos que el ayuntamiento de Bilbao recogía en su [Memoria 2019](#)<sup>16</sup> advertían también una clara tendencia al alza. Considerando a las personas localizadas in situ por este equipo entre octubre de 2018 y octubre de 2019, el número de personas halladas en calle pasó de 132 a 233 personas. De sus datos se desprende también que **en octubre de 2019 y, por tanto, con anterioridad a la apertura de los dispositivos invernales, en Bilbao podría haber más de 300 personas en situación de calle**, contabilizando a las personas localizadas in situ (233) y aquellas otras estimadas que no fueron observadas, pero sobre las que se tenía conocimiento (82 personas).

**Tabla 1. Evolución del número de personas localizadas y estimadas por parte de la intervención en calle con personas sin techo del ayuntamiento de Bilbao. Datos a octubre de cada año**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Estimadas	32	60	165	82	60	44
Localizadas	113	132	132	233	125	287

Fuente: serie de [Memorias](#) de Acción Social del ayuntamiento de Bilbao.

- **El 67% de todas las personas que permanecían alojadas en dispositivos especiales contaban con un cierto ‘arraigo’ en el municipio.** Casi la mitad (el 47%) de todas las personas que a principios de mayo de 2020 permanecían alojadas en alguno de los dispositivos especiales abiertos por motivo de la pandemia señalaron que estaban empadronadas en Bilbao. Además, un 20% de todas ellas, pese a no estar empadronadas, señalaron llevar viviendo en esta ciudad un año o más. El resto de las situaciones (29%), correspondían a personas (140, en total) que permanecían alojadas en estos dispositivos no estaban empadronadas en Bilbao y llevaban menos de un año viviendo en la ciudad. De todas ellas, 87 personas, en torno a un 18% de todas las alojadas en dispositivos especiales covid-19, llevaba como mucho 4 meses en Bilbao.

<sup>14</sup> En el recuento llevado a cabo en Bilbao en 2020, se contabilizaron 155 plazas en albergues y centros de acogida nocturna y 496 plazas en dispositivos especiales habilitados por motivo de la pandemia. Estas cifras contrastan con las 209 plazas que había en 2018, contabilizando exclusivamente las dispuestas en albergues y centros de acogida nocturna.

<sup>15</sup> Los métodos de contraste a los que se alude aquí y en otras partes de este capítulo forman parte de la metodología complementaria de los recuentos nocturnos en calle. Se trata de los siguientes dos métodos: el de indicios en calle y el de contraste al día siguiente en servicios y centros de día. El primero consiste en el registro durante la noche del recuento de información muy básica relacionada con todos aquellos casos en los que a través de la observación directa o de la información de terceras personas se advierten indicios de algún caso de sinhogarismo. El segundo consiste en solicitar a un número representativo centros de día que, durante la mañana siguiente al recuento, pregunten a las personas que acuden a ellos acerca de si la noche anterior pernoctaron en calle.

<sup>16</sup> Los datos que anualmente publican las memorias de Acción Social del ayuntamiento de Bilbao recogen una cuantificación del número de personas en calle a partir de los datos que proporciona el equipo de intervención socioeducativa y comunitaria con personas sin techo.

- **Los dispositivos especiales habilitados para la pandemia albergaron en la mayoría de los casos (84%) a personas que previamente estaban bien en una situación de calle, bien en algún tipo de recurso social.** Preguntadas por el lugar de pernocta previo al ingreso en estos centros, el 63% de todas las personas que respondieron al cuestionario<sup>17</sup> señalaron que procedían de situaciones de calle (299 personas) y el 21% (98 personas) que de otro recurso de servicios sociales.

Recapitulando, puede afirmarse por tanto que de las 694 personas que fueron contabilizadas en Bilbao a principios de mayo de 2020:

- Algo más de la mitad, el 53%, se trataba de personas que, de no haber llegado la pandemia, muy probablemente, se hubieran encontrado en una situación de calle. Se recogen aquí las situaciones de calle y pernocta en edificios abandonados (68 personas), así como las correspondientes al alojamiento en dispositivos especiales covid-19 en las que se manifestaba que la noche previa al ingreso en estos alojamientos estaban en calle (299 personas).
- A su vez, el 36% de todas ellas serían personas que, en circunstancias normales, hubieran pernoctado en algún albergue o centro de acogida nocturna. Aquí se consideran tanto quienes fueron contabilizadas en albergues (150) como quienes estaban en dispositivos especiales covid-19 y señalaron que provenían de otro recurso de servicios sociales (98 personas).
- Por último, el 11% restante se distribuye entre personas empadronadas en Bilbao, que permanecían alojadas en dispositivos especiales covid-19 y provenían de situaciones residenciales previas distintas a las mencionadas (6%), y personas con las mismas circunstancias, pero no empadronadas en Bilbao.

A diferencia de Bilbao, donde la llegada de la pandemia hizo visible un número muy importante de personas que provenían de situaciones de calle, las situaciones observadas en Vitoria-Gasteiz y Donostia fueron muy diferentes.

En el caso de **Vitoria-Gasteiz**, la información disponible muestra también un aumento, si bien mucho menor que el de Bilbao, pasando el número de personas sin techo contabilizadas en la capital de 115 en otoño de 2018<sup>18</sup> a 158 en mayo de 2020.

- En 2020, tanto las situaciones de calle como de pernocta en los albergues ordinarios para personas sin hogar se redujeron algo más del 20%. En calle solo fueron localizadas 16 personas –frente a las 21 de otoño de 2018– y la ocupación de los albergues ordinarios se redujo de 94 personas a 73, debido a la necesidad de garantizar en estos centros la distancia interpersonal.
- En paralelo, fueron habilitados un total de 5 recursos especiales, en los que durante la noche del 6 al 7 de mayo permanecían alojadas 69 personas. De todas las personas que pernoctaban en ellos, 24 señalaron que procedían de una situación previa de calle en sentido estricto. Estas 24 personas, unidas a las 16 que fueron localizadas por medio de los recuentos en calle, elevan en mayo de 2020 el número de personas en situaciones de calle a 40. Puede concluirse, por tanto, que si bien se trata de una cifra más elevada que la registrada en recuentos en calle de años previos –donde esta oscila entre 17 personas en 2014 y 30 en 2016–, estaría muy próxima a la franja que resulta al considerar las cifras estimadas para esta ciudad a través de los métodos de contraste (entre 28 personas en 2018 y 35 en 2016).

<sup>17</sup> En Bilbao, la tasa de respuesta en estos centros fue prácticamente del 100% con lo que los resultados pueden considerarse representativos. Respondieron 473 personas de las 476 contabilizadas.

<sup>18</sup> En octubre de 2018, el número de personas localizadas en calle fue de 21 y de 94 personas, el de las que pernoctaron en algún albergue o centro de acogida nocturna de la ciudad.



- Dejando al margen las situaciones específicas de calle –bien las identificadas en los recuentos en calle (16 personas), bien las contabilizadas en los dispositivos especiales covid-19 que procedían directamente de calle (24 personas)– quedaría el 75% restante de personas, cuyo número ascendía a 118, una cifra en cualquier caso no mucho mayor que la que supone habitualmente la oferta de plazas en albergues y centros de acogida nocturna en Vitoria-Gasteiz (109 plazas en 2018, según el recuento de ese año).

La situación específica de **Donostia** resulta más difícil de describir con precisión puesto que el método que se siguió en esta ciudad para determinar el número de personas en calle no ofrecía suficientes garantías en cuanto a la calidad de la información<sup>19</sup>.

Es necesario advertir también que en Donostia una parte no mayoritaria, aunque notable, de las situaciones que recogen los recuentos nocturnos en calle están vinculadas con la estancia en edificios abandonados<sup>20</sup>. Si bien estas situaciones no se recogen de forma sistemática, el número de casos registrados en los últimos recuentos hace pensar que, muy probablemente la cifra real de personas en estos edificios sea o haya sido mayor.

A partir de la información disponible en el último recuento nocturno se estimó que la semana del 4 al 10 de mayo en Donostia había unas 29 personas que, pese al estado de alarma, permanecían en una situación de calle y en torno a unas 50 en edificios abandonados<sup>21</sup>. La noche del 6 al 7 de mayo había además un total de 72 personas en albergues y centros de acogida nocturna ordinarios, cifra muy inferior a la existente, por ejemplo, en otoño de 2018 (142 personas), debido a que la oferta de plazas se redujo de 154 a 94 para adaptar estos recursos a la situación de pandemia.

A todas estas situaciones habría que añadir la de todas aquellas personas que la mencionada noche permanecían alojadas en alguno de los cuatro establecimientos especiales que fueron habilitados para la pandemia. Estos cuatro dispositivos ofrecían un total de 139 plazas y en ellos estaban alojadas 128 personas. De esas 128 personas, se tiene información detallada de 108 de ellas y en base a la información recogida se sabe que el 64% estaban empadronadas en algún municipio de la CAPV y que en Donostia lo estaban el 52%.

En relación con su situación previa, puede pensarse que al menos 64 personas de las 128 mencionadas procedían directamente de una situación de calle con lo que, si a estas le sumamos las 29 y 50 personas de calle y en edificios abandonados a las que anteriormente se ha hecho alusión, el resultado sería de **unas 143 personas que, de no haber pandemia, muchas de ellas podrían haber sido contabilizadas por los recuentos habituales de calle.**

---

<sup>19</sup> El ayuntamiento de esta capital envió un registro anonimizado correspondiente a un total de 186 personas que los servicios sociales municipales (fundamentalmente a través del SMUS y de las personas educadoras de calle) habían identificado entre mediados de marzo y mayo de 2021. Todas las situaciones incluidas en el registro estaban relacionadas con personas en situación de extrema vulnerabilidad residencial, aunque no solo estrictamente de calle (chabolas, edificios abandonados...). El registro contaba asimismo con lagunas ya que en la mitad de los casos (94 personas), no se hacía referencia ninguna situación residencial precisa. En la entrega de este registro, sus responsables hicieron constar que muy posiblemente muchas de las personas incluidas en él habrían accedido en algún momento a alguno de los dispositivos especiales habilitados con motivo de la pandemia y que, por tanto, seguramente no estarían en calle en la semana de referencia para el recuento. Por ello, se optó por considerar únicamente para el recuento de calle la situación de solo 29 de las 186 personas incluidas en la base de datos, pues en sentido estricto eran las únicas que, con más o menos seguridad, se sabía habían estado en esta situación. Se excluyeron, por tanto, las personas para las que no se disponía de información sobre su lugar de pernocta (94) y también la de aquellas otras (63) cuyo emplazamiento era un edificio abandonado.

<sup>20</sup> La noche del 18 al 19 de octubre de 2018 fueron contabilizadas 101 personas en Donostia, de las cuales 27 (el 26,7%) se ubicaban en edificios abandonados o edificaciones no habitables. La identificación de estas personas fue posible por la intervención de educadores de calle con amplio conocimiento de estas situaciones.

<sup>21</sup> Esta cifra se ha obtenido a partir del número de personas que, según el registro administrativo creado *ad hoc* por el ayuntamiento de Donostia, se encontraban en un edificio abandonado durante algún momento del estado de alarma entre marzo y mayo (63 personas).

En la entrega de este registro, sus responsables hicieron constar que muy posiblemente muchas de las personas incluidas en él hubieran accedido en algún momento a alguno de los dispositivos especiales habilitados con motivo de la pandemia y que, por tanto, ya no estarían en esta situación en la semana de referencia para el recuento.

Sin embargo, en la información que suministraron a esta investigación estos dispositivos especiales a través de las encuestas respondidas por las personas alojadas en ellos, solo 13 de ellas manifestaron haber pernoctado en un edificio abandonado la noche previa al ingreso en dichos centros.

Esta cifra es algo mayor, por ejemplo, que la registrada en calle en otoño de 2018 (101 personas), pero estaría por debajo de la estimada a partir de los métodos de contraste (198 personas) para este año y esta ciudad.

**Tabla 2. Evolución de las situaciones de calle, alojamiento en albergues y centro de acogida nocturna ordinarios y equipamientos covid-19 en las tres capitales vascas. 2014-2020**

	2014	2016	2018	2020	Diferencia 2018-20
<b>Vitoria-Gasteiz</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	17	30	21	16	-5
B. Personas identificadas por métodos contraste*	17	5	7		-7
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.) <sup>22</sup>	70	86	94	73	-21
D. Personas en equipamientos covid-19				69	+69
Total (A + C + D)	87	116	115	158	+43
Total (C + D)	70	86	94	142	+48
Total (A+ B+ C+ D)	104	121	122	158	+36
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	111	111	109	97	-12
D. Plazas en equipamientos covid-19	--	--	--	86	+86
Total (C + D)	111	111	109	183	+74
<b>Bilbao</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	141	112	214	68	-146
B. Personas identificadas por métodos contraste*	141	111	135		-135
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	187	186	199	150	-49
D. Personas en equipamientos covid-19				476	+476
Total (A + C + D)	328	298	413	694	+281
Total (C + D)	187	186	199	626	+427
Total (A+ B+ C+ D)	469	409	548	694	+146
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	213	215	209	155	-54
D. Plazas en equipamientos covid-19				496	+496
Total (C + D)	213	215	209	651	+442
<b>Donostia-San Sebastián</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	89	48	101	29+50**	-22
B. Personas identificadas por métodos contraste*	72	78	97	94**	-3
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	122	132	142	72	-70
D. Personas en equipamientos covid-19				128	+128
Total (A + C + D)	211	180	243	279	+36
Total (C + D)	122	132	142	200	+58
Total (A+ B+ C+ D)	283	258	340	373	+33
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	156	163	154	94	-60
D. Plazas en equipamientos covid-19				139	+139
Total (C + D)	156	163	154	233	+79

\*En esta categoría se recogen las situaciones adicionales de pernocta en calle detectadas por los métodos de contraste que se vienen aplicando desde el inicio de la serie<sup>23</sup>

\*\* En el caso concreto de Donostia, al número estimado de personas que podrían haberse encontrado en una situación de calle, se le ha añadido la cifra de personas que eventualmente podrían haber permanecido dentro de edificios abandonados.

Fuente: serie de estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

<sup>22</sup> La ocupación en estos centros se redujo en las tres capitales para garantizar la distancia interpersonal, derivándose a las personas a los diversos recursos habilitados durante la pandemia.

<sup>23</sup> Se trata de los siguientes dos métodos: el de indicios en calle y el de contraste al día siguiente en servicios y centros de día. El primero consiste en el registro durante la noche del recuento de información muy básica relacionada con todos aquellos casos en los que a través de la observación directa o de la información de terceras personas se advierten indicios de algún caso de sinhogarismo. El segundo consiste en solicitar a un número representativo centros de día que, durante la mañana siguiente al recuento, pregunten a las personas que acuden a ellos acerca de si la noche anterior pernoctaron en calle.

## 2.1.2. La evolución de las personas sin techo en el resto de Territorios Históricos

Aun concentrándose de manera importante en las capitales, las situaciones de sinhogarismo vinculadas a la estancia en calle o a la pernocta en albergues y centros de acogida nocturna no son un fenómeno exclusivo de las capitales.

La serie de datos disponible a partir de los recuentos sugiere que **a pesar de que las capitales cuentan en términos generales con una incidencia de las situaciones de calle muy superior a la de otros municipios, también en el resto del territorio se dan estas situaciones, siendo por lo general algo más frecuentes en grandes núcleos de población, que en municipios de pequeño tamaño.** Sin embargo, incluso en estos municipios –de 30.000 habitantes o menos– se vienen dando estas situaciones desde prácticamente el inicio de la serie.

**Tabla 3. Evolución de los resultados del recuento de personas en calle por capitales y tamaño poblacional de los municipios. 2012-2020**

	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Personas en calle</b>					
Capitales	243	247	190	336	163
Ciudades >=30.000 hab.	0	73	59	66	37
Municipios <30.000 hab.	0	3	25	28	13
Total	243	323	274	430	213
<b>Población*</b>					
Capitales	780.261	774.782	775.820	781.662	792.420
Ciudades >=30.000 hab.	0	334.587	402.843	403.165	359.465
Municipios <30.000 hab.	0	46.716	236.385	267.242	195.201
Total	780.261	1.156.085	1.415.048	1.452.069	1.347.086
<b>Ratio por 1.000 habitantes</b>					
Capitales	0,311	0,319	0,245	0,430	0,206
Ciudades >=30.000 hab.	--	0,218	0,146	0,164	0,103
Municipios <30.000 hab.	--	0,064	0,106	0,105	0,067
Total	0,311	0,279	0,194	0,296	0,158

\*Recoge para cada año la población residente en los municipios que han realizado el recuento nocturno según cada uno de los tres tipos de municipios que se especifican (capitales, otros municipios mayores o iguales a 30.000 habitantes; y el resto de menos de 30.000 habitantes).

Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

La información disponible sobre 2020 permite señalar que incluso durante la situación de excepcionalidad que se daba a principios de mayo de 2020, se hallaron 50 personas en los 16 municipios distintos a la capital que participaron en el recuento nocturno en calle. De todas ellas el 74% fueron localizadas en algún municipio superior a 30.000 habitantes y el resto (13 personas) en siete de los diez municipios menores de 30.000 habitantes en los que se llevó a cabo el recuento, entre los que se encuentran municipios ubicados en los tres Territorios Históricos (Llodio, Galdakao, Sestao, Amurrio, Arrasate, Pasaia y Oiartzun).

**Tabla 4. Evolución de los resultados del recuento de personas en calle por municipios. 2012-2020**

		2012	2014	2016	2018	2020	Evolución 2018-2020
<b>Araba</b>	Amurrio	--	--	--	2	2	0
	Laudio/Llodio	--	3	0	0	1	1
	Vitoria-Gasteiz	29	17	30	21	16	-5
	<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>-4</b>
<b>Bizkaia</b>	Barakaldo	--	9	12	30	10	-20
	Bilbao	148	141	112	214	68	-146
	Durango	--	--	2	--	--	--
	Erandio	--	--	3	3	--	--
	Galdakao	--	--	--	1	1	0
	Getxo	--	20	15	10	6	-4
	Güeñes	--	--	0	0	--	--
	Iurreta	--	--	2	--	--	--
	Leioa	--	--	0	6	8	2
	Portugalete	--	2	2	0	1	1
	Santurtzi	--	3	5	1	--	--
	Sestao	--	0	0	2	1	-1
	Urduña	--	--	0	0	--	--
	Zalla	--	--	2	0	--	--
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>175</b>	<b>155</b>	<b>267</b>	<b>95</b>	<b>-172</b>	
<b>Gipuzkoa</b>	Arrasate	--	--	--	1	2	1
	Bergara	--	--	--	5	--	--
	Beasain	--	--	--	--	0	--
	Donostia	66	89	48	101	29+50*	-72
	Eibar	--	--	4	2	0	-2
	Errenteria	--	--	8	5	9	4
	Hernani	--	--	0	1	--	--
	Irun	--	39	17	14	3	-11
	Legazpi	--	--	0	1	--	--
	Oiartzun	--	--	--	6	4	-2
	Pasaia	--	--	4	0	2	2
	Tolosa	--	--	3	4	0	-4
	Zarautz	--	--	5	--	--	--
	<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>128</b>	<b>89</b>	<b>140</b>	<b>49+50*</b>	<b>-91</b>
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>323</b>	<b>274</b>	<b>430</b>	<b>163+ 213*</b>	<b>-267/-217*</b>	
<b>Nº mun.</b>	[3]	[10]	[24]	[26]	[19]	--	

(--) Municipios que no han realizado recuento nocturno en calle en un año determinado.

\* En el caso concreto de Donostia, al número estimado de personas que podrían haberse encontrado en una situación de calle, se le ha añadido la cifra de personas que eventualmente podrían haber permanecido dentro de edificios abandonados.

Nota: En 2020 participa por primera vez Beasain. En cambio, no participaron ocho municipios que sí lo hicieron en 2018 (Erandio, Güeñes, Santurtzi, Urduña, Zalla, Bergara, Hernani y Legazpi)

Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

Desde otra perspectiva más amplia, considerando de forma conjunta tanto las situaciones de calle, como de pernocta en albergues y centros de acogida nocturna, también es posible observar distintas dinámicas territoriales.

La Tabla 5, que se expone a continuación, muestra el número de personas en situación de calle y de alojamiento en albergues que cada año han sido halladas en municipios distintos a las capitales y su peso específico sobre el conjunto del territorio. Obviamente, el hecho de que cada año haya participado un número distinto de municipios hace que los datos que se ofrecen en la tabla no sean comparables desde un punto de vista estricto, sin embargo, a partir de los mismos se desprenden algunos hallazgos de interés desde un punto de vista territorial.

En **Araba** la situación existente es de **concentración prácticamente total de estas situaciones en la capital**, en buena medida porque aun no teniendo Vitoria-Gasteiz una incidencia de personas en calle muy elevada, todos los albergues y otros centros de acogida nocturna se concentran en la capital, siendo por otra parte muy reducida la presencia de situaciones de calle en los dos únicos municipios semiurbanos del territorio (Llodio y Amurrio), donde se han llevado a cabo recuentos en los últimos años.

**Tabla 5. Evolución de las situaciones de calle, albergues y centros de acogida nocturna ordinarios y equipamientos covid-19 fuera de las capitales. 2012-2020**

	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Araba sin Vitoria-Gasteiz</b>					
<b>Número</b>					
Personas localizadas en calle	0	3	0	2	3
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	0	0	0	0
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	0
Total	0	3	0	2	3
<b>% sobre total Araba</b>					
Personas localizadas en calle	0,0%	15,0%	0,0%	8,7%	15,8%
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	0,0%
Total	0,0%	3,3%	0,0%	1,7%	1,9%
<b>Bizkaia sin Bilbao</b>					
<b>Número</b>					
Personas localizadas en calle	0	34	43	53	27
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	0	13	32	22
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	67
Total	0	34	56	85	116
<b>% sobre total Bizkaia</b>					
Personas localizadas en calle	0,0%	19,4%	27,7%	19,9%	28,4%
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0,0%	0,0%	6,5%	13,9%	12,8%
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	12,3%
Total	0,0%	9,4%	15,8%	17,1%	14,3%
<b>Gipuzkoa sin Donostia</b>					
<b>Número</b>					
Personas localizadas en calle	0	39	41	39	20
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	32	11	23	30	34
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	106
Total	32	50	64	69	160
<b>% sobre total Gipuzkoa</b>					
Personas localizadas en calle	0,0%	30,5%	46,1%	27,9%	20,2%
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	28,1%	8,3%	14,8%	17,4%	32,1%
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	45,3%
Total	17,8%	19,2%	26,2%	22,1%	36,4%
<b>Total sin tres capitales</b>					
<b>Número</b>					
Personas localizadas en calle	0	76	84	94	50
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	32	11	36	62	56
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	173
Total	32	87	120	156	279
<b>% sobre total</b>					
Personas localizadas en calle	0,0%	23,5%	30,7%	21,9%	23,5%
Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	8,1%	2,8%	8,2%	12,5%	16,0%
Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	--	20,4%
Total	5,0%	12,2%	16,8%	16,8%	19,8%

Fuente: serie de estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

Desde una perspectiva general, lo que se observa en **Bizkaia** es un **proceso de concentración muy notable en Bilbao, aunque no tan extremo como el de Araba**. Los datos correspondientes a 2018<sup>24</sup> señalan que en la capital se concentrarían casi el 80% de las situaciones de calle y en torno a un 86% de las de pernocta en albergues y centros de acogida nocturna. Como consecuencia de la apertura en Getxo y Barakaldo de sendos servicios de acogida nocturna en 2017 y 2018, el número de personas atendidas en centros de este tipo de fuera de Bilbao aumenta claramente a partir de estos años.

De los tres territorios **Gipuzkoa es el que presenta una menor concentración en la capital de las situaciones de ‘sintechismo’**. Esta situación no se debería en cualquier caso a una mayor oferta en este territorio de plazas en albergues fuera de la capital, sino sobre todo a una incidencia algo más elevada de situaciones de calle en municipios distintos a Donostia.

Si se deja al margen la situación específica de 2020, en 2018 Bizkaia tenía una cobertura de albergues y centros de acogida nocturna fuera de la capital (0,050 plazas por cada 1.000 habitantes) muy parecida a la de Gipuzkoa (0,047%)<sup>25</sup>. Sin embargo, los datos que se recogen en calle a lo largo de toda la serie ponen de manifiesto una incidencia mayor de estas situaciones en los municipios de Gipuzkoa, frente a los de Bizkaia. No quiere decir esto que, si se exceptúan las capitales, haya más personas en calle en Gipuzkoa, sino que los municipios guipuzcoanos que en algún momento han participado en los recuentos de calle tienen un mayor número de situaciones de calle con relación a su población.

Dado que la situación global que reflejan los municipios que en cada ocasión participan en el recuento en modo alguno es representativa del conjunto del territorio, un análisis complementario de interés es el que puede hacerse con aquellos para los que se tiene una serie de datos relativamente completa. A tal efecto se ha dispuesto la Tabla 6 en la que se recoge la información de cuatro municipios vascos, los segundos y terceros más poblados de Bizkaia (Barakaldo y Getxo) y Gipuzkoa (Irun y Errenteria).

Estos cuatro municipios comparten algunas características más. Todos han participado en las últimas tres ediciones<sup>26</sup> de los recuentos nocturnos (2016, 2018 y 2020), todos cuentan al final del periodo con un servicio de acogida nocturna municipal de responsabilidad pública<sup>27</sup> y, en todos ellos, sus ayuntamientos habilitaron equipamientos complementarios para acoger a personas en situación de calle durante los meses inmediatamente posteriores al advenimiento de la pandemia.

Desde una perspectiva evolutiva, **estos datos ponen de manifiesto una presencia cada vez mayor de situaciones vinculadas al circuito calle-albergues entre los años 2014 y 2018 en los cuatro municipios analizados**.

Obviamente, las limitaciones metodológicas de los recuentos nocturnos impiden apuntar hasta qué punto estos datos son representativos de todo el año, sin embargo, a la vista de lo observado en 2020, cabría pensar que esa tendencia se ha mantenido tras 2018.

Si se parte del supuesto de que todas las personas que en mayo permanecían alojadas en algún dispositivo especial eran personas ‘sin techo’ en el municipio, los resultados de 2020 muestran que en los cuatro municipios estas situaciones se habrían incrementado entre 2018 y 2020.

---

<sup>24</sup> Este año que participaron más municipios vizcaínos que nunca en el recuento en calle, encontrándose entre ellos los cuatro más poblados tras Bilbao de todo Bizkaia.

<sup>25</sup> En Bizkaia se incluyen en el recuento de 2018 las 29 y 19 plazas de los servicios de acogida nocturna ubicados en Barakaldo y Getxo, respectivamente. En Gipuzkoa, por su parte, se contemplan las 23 plazas de Gaztelutxo en Errenteria y las 11 del Abegi de Tolosa. Dado que el recuento se realizó en octubre de 2018, no se incluyó el centro de atención Zubia de Irun, con 29 plazas, abierto en noviembre de ese año.

<sup>26</sup> En 2014 participaron los otros tres municipios, pero no Errenteria.

<sup>27</sup> En [Errenteria](#) éste fue abierto en 2007, en [Getxo](#) en 2017, en [Barakaldo](#) en febrero de 2018, y en [Irun](#) en noviembre de ese mismo año.

**Tabla 6. Evolución de las situaciones de calle, albergues y centros de acogida nocturna ordinarios y equipamientos covid-19 de diversos municipios. Número de personas y plazas 2014-2020**

	2014	2016	2018	2020	Evolución 2018-20 Diferencia
<b>Barakaldo</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	9	12	30	10	
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	13	15	0	
D. Personas en equipamientos covid-19				47	
Total (A + C + D)	9	25	45	57	+12
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	16	29	0	
D. Plazas en equipamientos covid-19	--	--	--	53	
Total (C + D)	0	16	29	53	+24
<b>Getxo</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	20	15	10	6	
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	0	17	12	
D. Personas en equipamientos covid-19				20	
Total (A + C + D)	20	15	27	38	+11
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	0	19	19	
D. Plazas en equipamientos covid-19	--	--	--	25	
Total (C + D)	0	0	19	44	+25
<b>Errenteria</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	--	8	5	9	
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	11	13	20	12	
D. Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	11	
Total (A + C + D)	11	21	25	32	+7
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	23	23	23	23	
D. Plazas en equipamientos covid-19	--	--	--	13	
Total (C + D)	23	23	23	36	+13
<b>Irun</b>					
<b>Personas</b>					
A. Personas localizadas en calle	39	17	14	3	
C. Personas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	0	0	0	22	
D. Personas en equipamientos covid-19	--	--	--	23	
Total (A + C + D)	39	17	14	48	+34
<b>Plazas</b>					
C. Plazas en albergues (ETHOS: 2.1. y 3.1.)	23	23	23	23	
D. Plazas en equipamientos covid-19	--	--	--	30	
Total (C + D)	23	23	23	53	+30

Fuente: serie de estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

### 2.3. Principales tendencias en cuanto a las características sociodemográficas básicas de las personas sin hogar

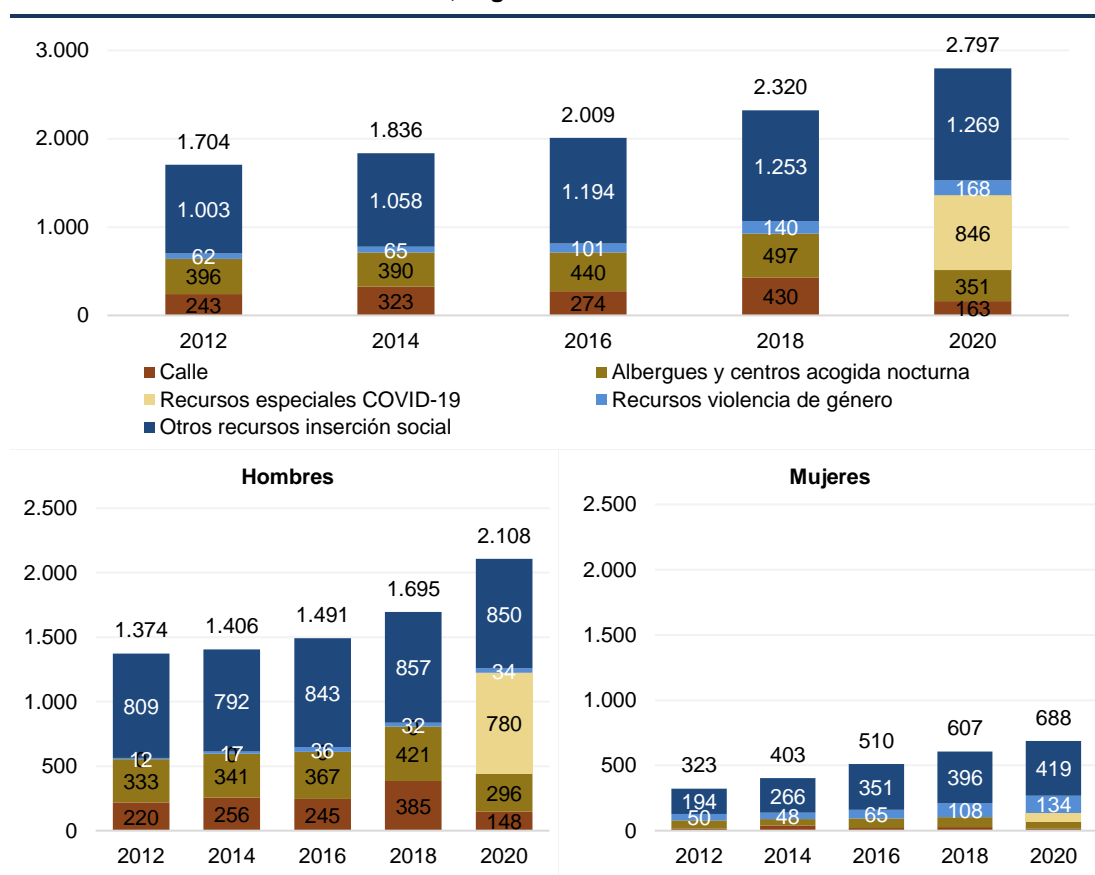
Además de observar la evolución de distintas situaciones residenciales a lo largo del tiempo, la información que proveen los recuentos nocturnos permite avanzar también algunas tendencias en cuanto a la composición sociodemográfica de las personas afectadas por ellas. En este epígrafe se resumen los principales resultados obtenidos en torno a esta cuestión a partir de la serie de recuentos nocturnos.

Desde una perspectiva metodológica es importante destacar que los recuentos nocturnos ofrecen dos tipos de datos: unos son de tipo sociodemográfico (sexo, origen y edad) y de carácter cuasi-censal pues se refieren a prácticamente la totalidad de las personas que cada año son identificadas; otros, son más detallados, aluden a la situación específica de las personas sin hogar en diversos ámbitos, pero se refieren exclusivamente a las personas que responden al cuestionario. En este

epígrafe, el análisis se centra exclusivamente en las principales tendencias observadas en los últimos años en cuanto a las principales características sociodemográficas de las personas en situación de exclusión residencial grave. El análisis detallado de la situación y condiciones de vida de estas personas puede encontrarse en la Parte II del [V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV de 2020](#).

A continuación, pues, se describen algunas de las principales tendencias observadas en relación con las características sociodemográficas de las personas sin hogar en Euskadi, a partir de la información que proporcionan los recuentos nocturnos. En este análisis se tendrán en cuenta de manera especial las situaciones de 'sin techo'<sup>28</sup> porque son aquellas que mejor ilustran los cambios recientes en este ámbito y, junto con el género, explican de manera más adecuada la tendencia ascendente observada en los últimos años.

**Gráfico 2. Evolución de las situaciones de exclusión residencial grave identificadas en los recuentos nocturnos, según situación residencial. 2012-2020**



Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

En el Gráfico 2 que se expone más arriba puede verse claramente cómo mientras las situaciones de exclusión residencial vinculadas a la estancia en recursos de inserción social y violencia machista experimentan en los últimos años un crecimiento sostenido, son las situaciones de 'sin techo' las que en mayor medida crecen y están cambiando el panorama de la exclusión residencial grave en Euskadi. Estas situaciones, si bien no son exclusivas de los hombres, se hallan muy vinculadas a estos, tal y como pasa a analizarse a continuación.

<sup>28</sup> Es preciso recordar que la metodología de los recuentos, tal y como se lleva a cabo en Euskadi, contempla las categorías ETHOS 'sin techo' y 'sin vivienda'. En el primer caso se contabilizan fundamentalmente las situaciones de calle y de pernocta en albergues, mientras que en el segundo caso lo hacen las situaciones de alojamiento en los diversos recursos de servicios sociales para personas en riesgo y exclusión social.

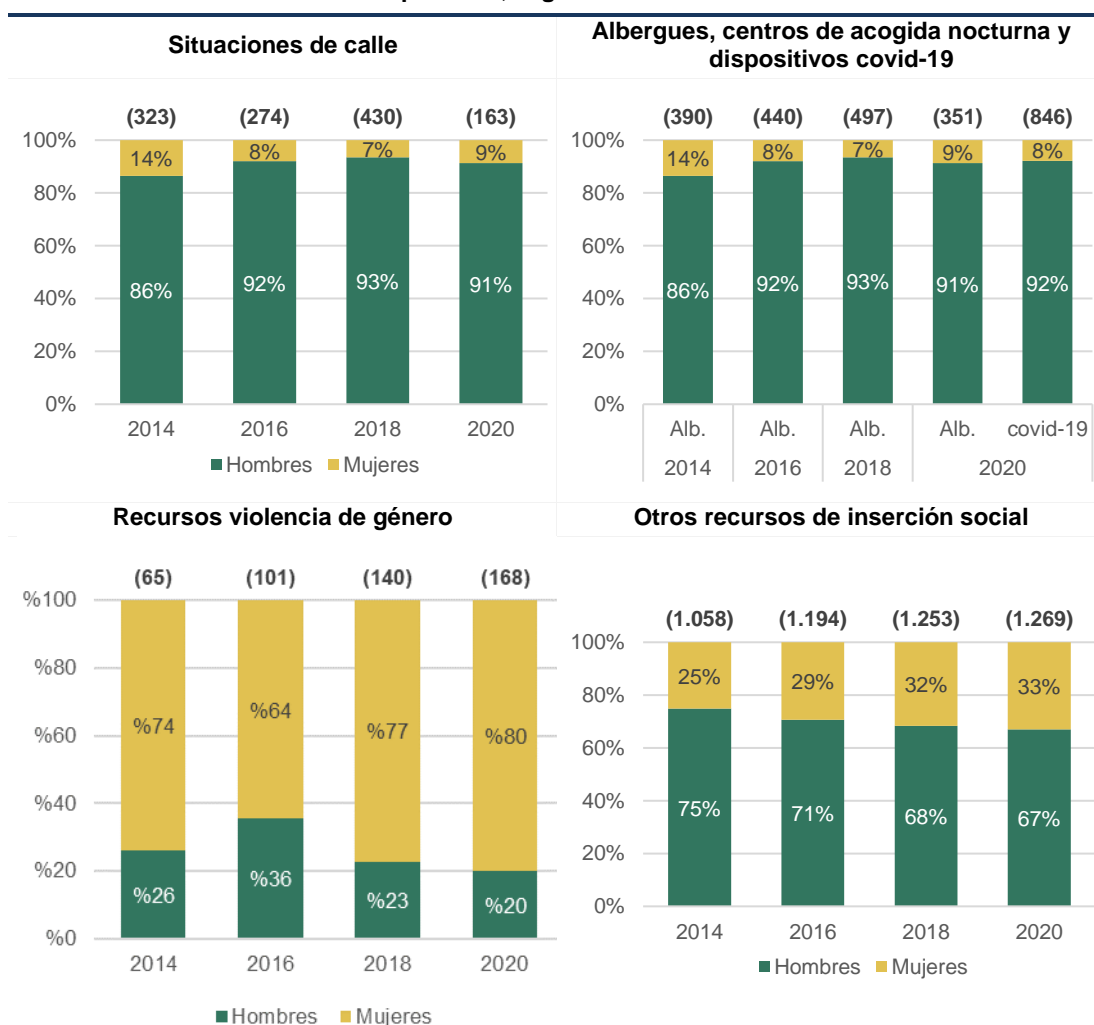


### a) Presencia minoritaria y ‘minorizada’ de las mujeres entre las situaciones ‘sin techo’

La presencia de las mujeres tanto entre las situaciones de calle, como de pernocta en albergues y centros de acogida nocturna sigue siendo muy minoritaria y relativamente estable puesto que apenas ha cambiado en los últimos años. Desde el punto de vista de la composición de las personas que han sido localizadas en cada una de estas situaciones, el peso específico de las mujeres en los últimos tres recuentos se sitúa en torno a un 8% de las situaciones de ‘sin techo’.

Por otra parte, y aunque los cambios observados son mínimos, los datos relativos a la composición por sexo de las personas que pernoctan en otros recursos de inserción social (distintos a los albergues y a los recursos dirigidos a las situaciones de violencia machista), apuntarían en cambio a una presencia relativa de las mujeres cada vez mayor.

**Gráfico 3. Distribución de las situaciones de exclusión residencial grave identificadas en los recuentos nocturnos por sexo, según situación residencial. 2014-2020**

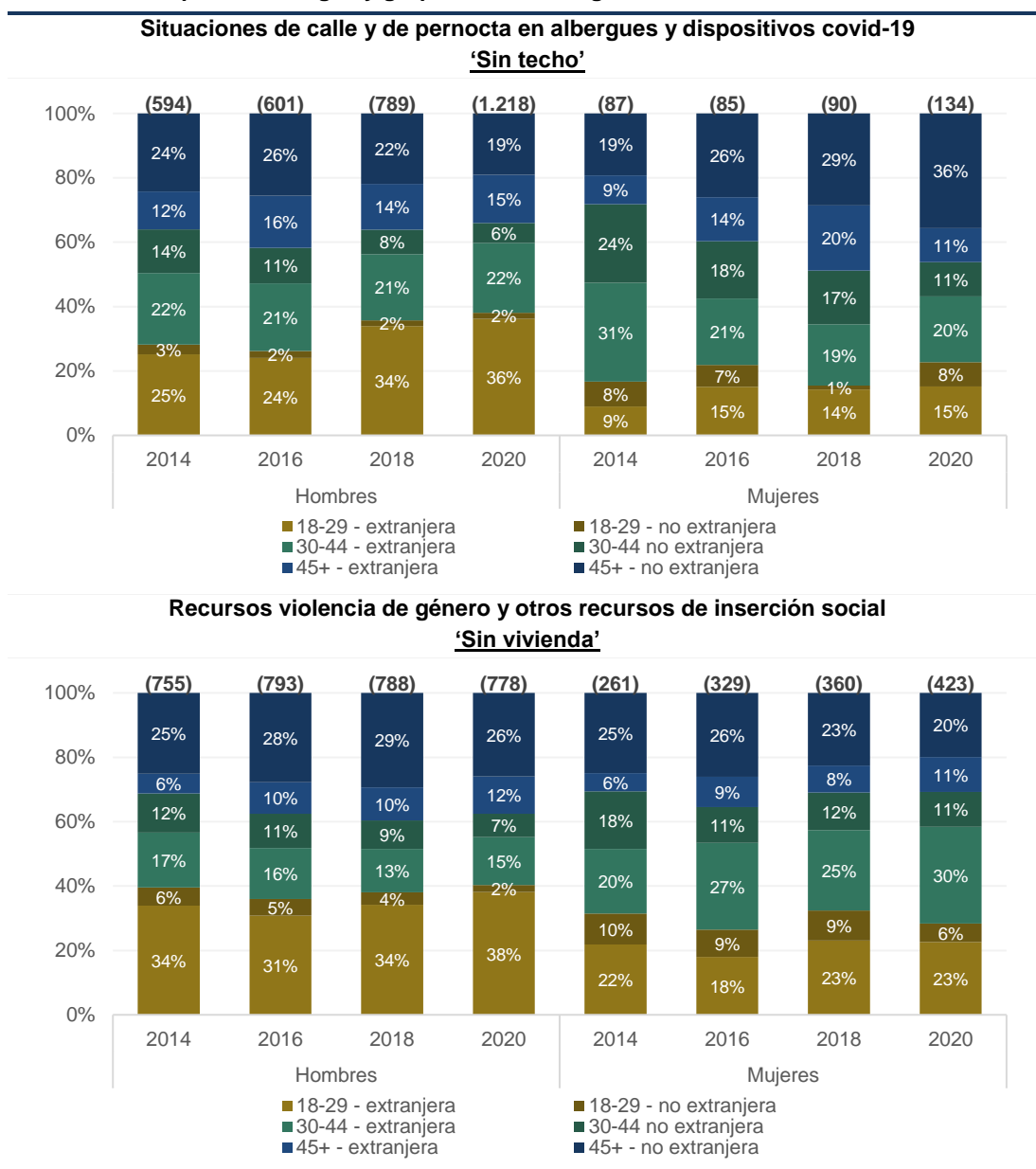


Nota: los valores entre paréntesis expresan el número total de personas localizadas en cada situación.  
Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

**b) Hombres y mujeres presentan una composición sociodemográfica desigual, tanto entre las situaciones de ‘sin techo’, como de ‘sin vivienda’**

Además de por su menor presencia tanto en calle como en otros recursos de alojamiento (con la excepción, obviamente, de los dirigidos a atender situaciones de violencia machista), las mujeres también se diferencian de los hombres en cuanto a su composición en función de la edad y su origen.

**Gráfico 4. Distribución de las situaciones de exclusión residencial grave de personas de 18 y más años por sexo, origen y grupos de edad, según situación residencial. 2014-2020**



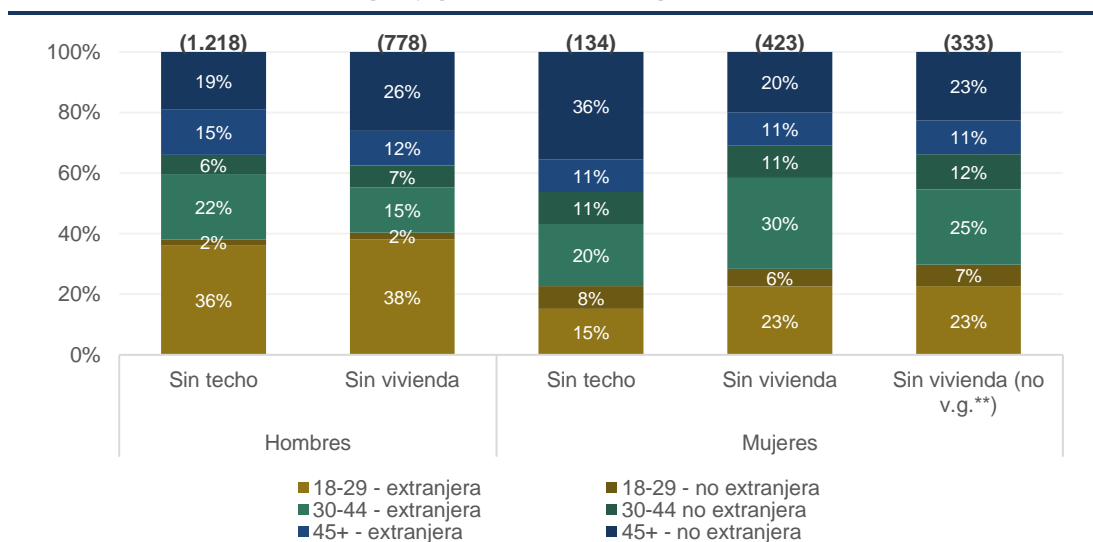
Nota: los valores entre paréntesis expresan el número total de personas localizadas en cada situación.  
Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

En cuanto a las situaciones de ‘sin techo’, la información recabada en los últimos recuentos muestra claramente dos tendencias bien diferenciadas. **En el caso de los hombres, el grupo sociodemográfico que en mayor medida ha aumentado su peso específico es el compuesto por varones jóvenes menores de 30 años de origen extranjero.** Representaban el 25% en 2014 y en 2020 suponen un 36%. **Entre las mujeres, en cambio, el grupo que más ha visto incrementar su peso relativo es el correspondiente a aquellas que tienen más de 44 años y no son extranjeras:** suponían el 19% en 2014 y en 2020 representan el 36%.

En el caso de las situaciones de ‘sin vivienda’, también se observan diferencias importantes entre hombres y mujeres, si bien desde una perspectiva evolutiva es preciso señalar que la composición de ambos grupos sociales a lo largo del tiempo es mucho más estable. **En el caso de los hombres atendidos en la red de recursos para la reinserción social el grupo mayoritario es –al margen de su origen– el compuesto por varones menores de 30 años** (son el 40% en 2020), **seguido del integrado por hombres de 45 y más años** (son el 38%). **En el caso de las mujeres, sin embargo, el grupo mayoritario es el compuesto por mujeres de 30 a 34 años** (41%).

En relación con la información recogida en 2020, puede resultar de interés también analizar la composición de hombres y mujeres según su situación residencial. Tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, **en el caso de los hombres la composición por sexo y origen de aquellos que están en una situación de ‘sin techo’ no es muy distinta de aquellos que lo están en una situación de ‘sin vivienda’.** Cabría, en todo caso, hacer la precisión de que en el caso de las situaciones de ‘sin vivienda’ es algo mayor el peso relativo de los varones no extranjeros de 45 y más años. Sin embargo, **en el caso de las mujeres, la composición de quienes están en una situación de ‘sin techo’ difiere sustancialmente de la que presentan aquellas que están en una situación de ‘sin vivienda’,** incluso si entre estas situaciones se eliminan aquellas relativas al alojamiento en recursos para violencia machista. En este caso lo que se observa es justo lo opuesto, que es la ‘infrarrepresentación’ de las mujeres no extranjeras de 45 y más años entre las situaciones de personas que permanecen alojadas en recursos para la inserción social.

**Gráfico 5. Distribución de las situaciones de exclusión residencial grave de personas de 18 y más años por sexo, origen y grupos de edad, según situación residencial. 2020**



Nota: los valores entre paréntesis expresan el número total de personas localizadas en cada situación.

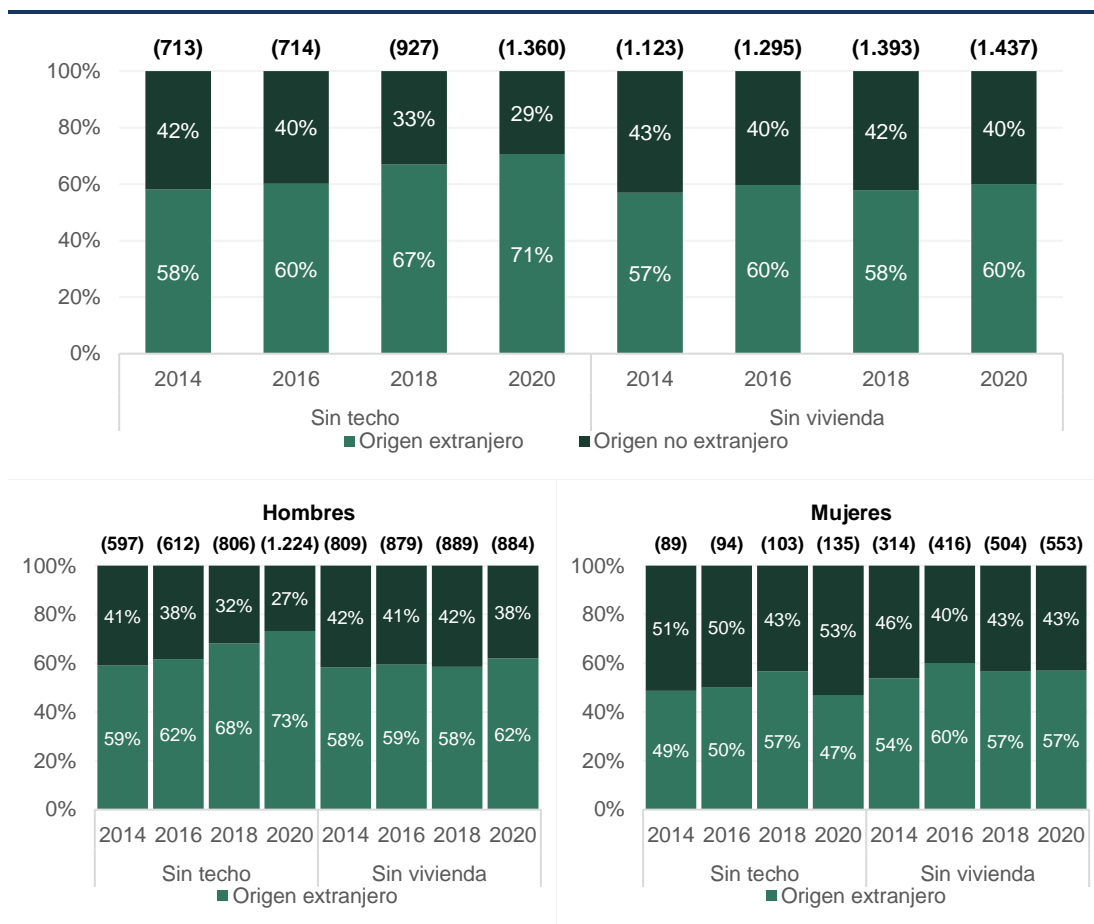
\*\* No se incluyen las situaciones vinculadas al alojamiento en recursos de violencia de género.

Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

### c) Crece de manera importante el número y peso específico de las personas de origen extranjero

Otra de las principales tendencias que se observa con claridad es la **cada vez mayor presencia de las personas de origen extranjero** entre las situaciones de exclusión residencial vinculadas a las situaciones de calle y pernocta en albergues y centros de acogida nocturna. Si se consideran desde una perspectiva evolutiva los datos de personas identificadas en una situación de 'sin techo', lo que se observa es que estas han aumentado de manera muy clara desde 2016 y que han pasado de representar un 60% en ese año a suponer un 67% en 2018 y un 71% en 2020.

**Gráfico 6. Número y distribución de las situaciones de exclusión residencial grave identificadas en los recuentos nocturnos por origen, según situación residencial. 2014-2020**



Nota: los valores entre paréntesis expresan el número total de personas localizadas en cada situación.  
Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

En cuanto a las situaciones de 'sin vivienda', en cambio, la información recopilada apunta más bien hacia una cierta estabilidad en la composición por origen de las personas que se alojan en recursos distintos a los albergues o centros de acogida nocturna.

Considerando por otra parte el sexo de las personas identificadas en los recuentos nocturnos puede determinarse también que tanto el crecimiento en términos absolutos de las personas de origen extranjero, como su creciente peso relativo solo se observa en el caso de los hombres, no en el de las mujeres.

Si se analizan de manera específica las situaciones de 'sin techo' y la atención se centra en las tres capitales vascas, lo que se observa es que **las personas 'sin techo' de origen extranjero proceden mayoritariamente del continente africano (81%)**. El resto se distribuyen entre el continente europeo (10%), americano (9%) y asiático (1%). La principal región de procedencia corresponde a África septentrional, en la que se encuentran países como Marruecos y Argelia, de los que procede el 67% de las personas de origen extranjero.

**Tabla 7. Personas localizadas de calle, albergues y equipamientos covid-19 de las tres capitales vascas, según origen y país de procedencia. Semana 4-10 de mayo de 2020**

	Vitoria-Gasteiz		Bilbao		Donostia/San Sebastián		Total	
	N	% ver.	N	% ver.	N	% ver.	N	% ver.
<i>Tasa de respuesta</i>	91%		95%		64%		87%	
Sin información origen	3		0		8		11	
Origen no extranjero	64		173		75		312	
Origen extranjero	91		521		196		808	
+ Casos sin información	11		33		93		137	
+ Casos con información	80		488		103		671	
<b>Europa</b>	<b>10</b>	<b>13%</b>	<b>40</b>	<b>8%</b>	<b>15</b>	<b>15%</b>	<b>65</b>	<b>10%</b>
Unión Europea	6	8%	15	3%	6	6%	27	4%
Portugal	4	5%	4	1%	1	1%	9	1%
Polonia	1	1%	5	1%	2	2%	8	1%
Resto de Europa	4	5%	25	5%	9	9%	38	6%
Rumania	4	5%	13	3%	6	6%	23	3%
Rusia	0	--	1	0%	1	1%	2	0%
Ucrania	0	--	4	1%	2	2%	6	1%
Georgia	0	--	2	0%	0	--	2	0%
Albania	0	--	5	1%	0	--	5	1%
<b>África</b>	<b>60</b>	<b>75%</b>	<b>404</b>	<b>83%</b>	<b>79</b>	<b>77%</b>	<b>543</b>	<b>81%</b>
África septentrional	43	54%	341	70%	70	68%	454	68%
Marruecos	35	44%	269	55%	41	40%	345	51%
Argelia	8	10%	72	15%	29	28%	109	16%
Resto	1	1%	9	2%	2	2%	12	2%
África occidental	15	19%	47	10%	6	6%	68	10%
Nigeria	3	4%	14	3%	0	--	17	3%
Senegal	4	5%	8	2%	2	2%	14	2%
Guinea	2	3%	7	1%	0	--	9	1%
Ghana	2	3%	6	1%	1	1%	9	1%
Gambia	0	--	0	--	1	1%	1	0%
Mali	1	1%	6	1%	0	--	7	1%
Resto	3	4%	6	1%	2	2%	11	2%
África central	0	--	6	1%	1	1%	7	1%
Camerún	0	--	3	1%	0	--	3	0%
Resto	0	--	3	1%	1	1%	4	1%
<b>América</b>	<b>9</b>	<b>11%</b>	<b>43</b>	<b>9%</b>	<b>7</b>	<b>7%</b>	<b>59</b>	<b>9%</b>
América del Sur	7	9%	32	7%	4	4%	43	6%
Colombia	4	5%	14	3%	1	1%	19	3%
Brasil	0	--	5	1%	0	--	5	1%
Venezuela	0	--	3	1%	1	1%	4	1%
Resto	3	4%	10	2%	2	2%	15	2%
Caribe	2	3%	4	1%	1	1%	7	1%
América central	0	--	6	1%	2	2%	8	1%
Nicaragua	0	--	4	1%	2	2%	6	1%
Honduras	0	--	0	--	0	--	0	--
América del norte	0	--	1	0%	0	--	1	0%
<b>Asia</b>	<b>1</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>	<b>2</b>	<b>2%</b>	<b>4</b>	<b>1%</b>
<b>Oceanía</b>	<b>0</b>	<b>--</b>	<b>0</b>	<b>--</b>	<b>0</b>	<b>--</b>	<b>0</b>	<b>--</b>
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>	<b>488</b>	<b>100%</b>	<b>103</b>	<b>100%</b>	<b>671</b>	<b>100%</b>

\*Tasa de respuesta: expresa la proporción de casos con información sobre el total de personas contabilizadas cada año en las situaciones mencionadas. Las distribuciones se han calculado teniendo en cuenta solo los datos válidos.

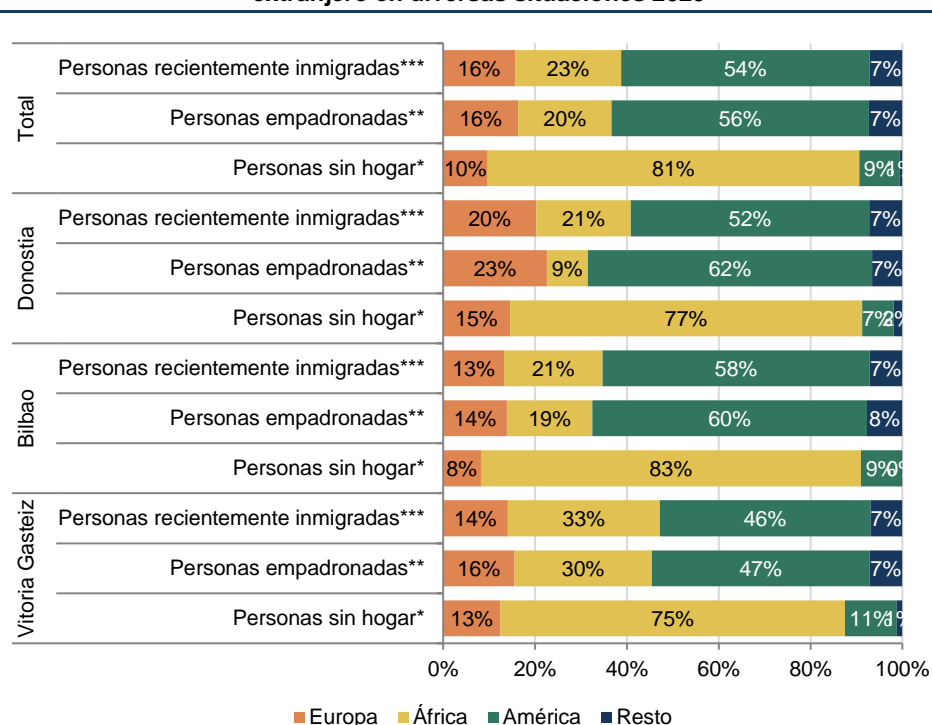
Fuente: serie de estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

¿En qué medida el origen de las personas ‘sin techo’ de origen extranjero está relacionado con el de las personas del mismo origen residentes en cada municipio? Como puede observarse a continuación, apenas hay relación. Entre las personas ‘sin techo’, se encuentran claramente sobrerrepresentadas las de origen africano (y, entre ellas, muy especialmente las de origen magrebí), lo que contrasta ampliamente tanto con la composición de las personas empadronadas en el municipio, como con la de aquellas otras que recientemente y procedentes del extranjero han ido a vivir allí.

En otras palabras, cabría conjeturar que si bien el sinhogarismo se encuentra estrechamente vinculado a flujos migratorios procedentes del extranjero –son de origen extranjero el 72% de las personas que estaban en calle, albergues y dispositivos especiales para la pandemia y de todas ellas el 65% llevan menos de 3 años viviendo en la CAPV–, estos flujos presentan unas dinámicas específicas en lo tocante a las personas ‘sin techo’, diferentes en cualquier caso de las que se observan para el conjunto de la población extranjera.

A pesar de que las personas de origen magrebí (Marruecos y Argelia) son un 12% de todas las residentes en la CAPV de origen extranjero, y representan un 20% de las personas recién migradas, suponen el 67% de todas las personas sin hogar de origen extranjero o, lo que es lo mismo, casi la mitad de todas las personas ‘sin techo’ (48%).

**Gráfico 7. Distribución por continente de origen de la población de origen extranjero en diversas situaciones 2020**



\*Distribución por continente de procedencia de las personas identificadas en calle, albergues ordinarios y dispositivos especiales covid-19. 2020

\*\* Distribución por continente de procedencia de las personas empadronadas en cada ciudad y nacidas en el extranjero.

\*\*\*Distribución por continente de nacionalidad de las personas de nacionalidad extranjera que han inmigrado desde el extranjero a alguno de los tres territorios de la CAPV. Media de los dos últimos años disponibles 2018-2019.

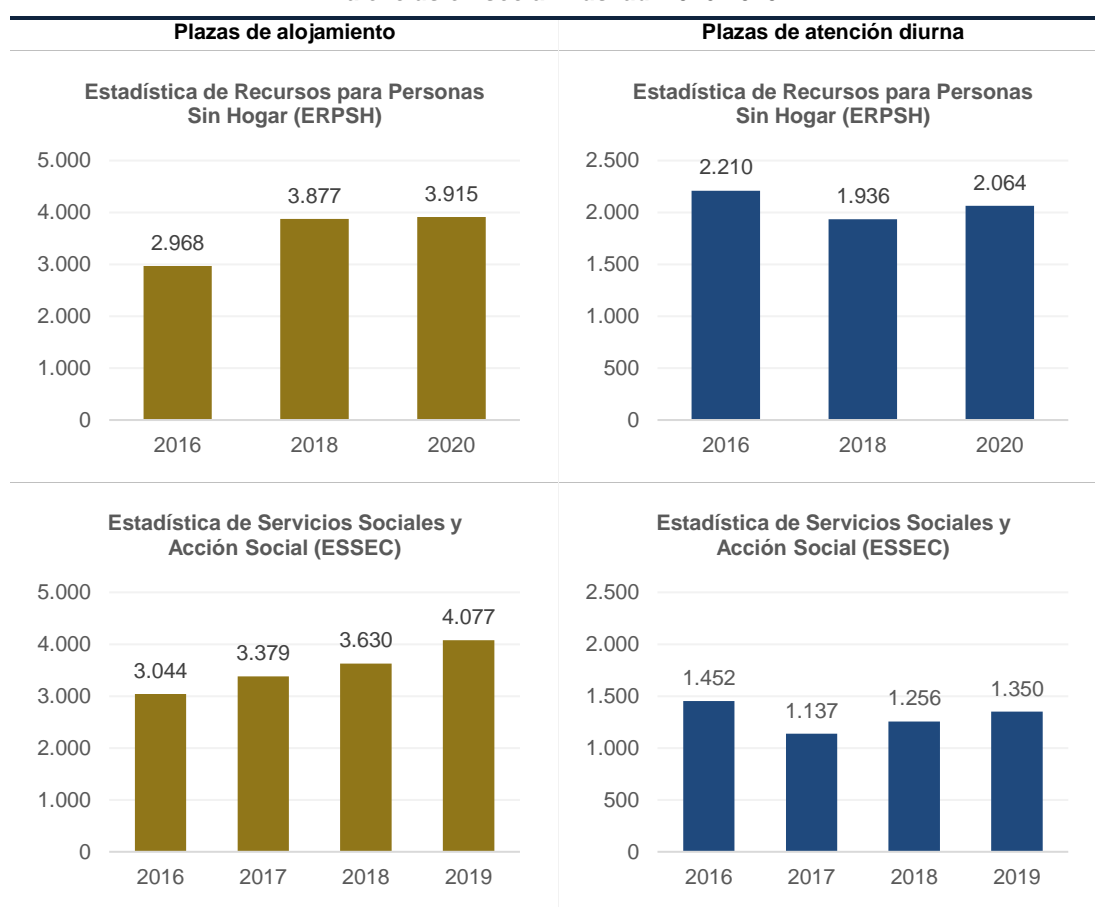
Fuentes: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020; INE. Estadística del Padrón Continuo; EUSTAT. Estadística de Movimientos Migratorios (EMM).

## 2.4. La red de atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión residencial

A lo largo de los últimos años se ha producido un incremento notable en la capacidad de la red de atención a personas sin hogar y, en general, a personas en situación de riesgo o exclusión social. Los datos que proporcionan las diferentes operaciones estadísticas disponibles en el ámbito de la atención a la exclusión social sugieren, tal y como se observa claramente en el Gráfico 8, **un aumento importante de las plazas disponibles tanto en servicios y centros con alojamiento, como en servicios y centros de día.**

Según los datos que proporciona la ESSEC, entre 2017 y 2019 el número de plazas de alojamiento se habría incrementado en un 20,7% (+698 plazas) y el de plazas de atención diurna en un 18,7% (+213 plazas).

**Gráfico 8. Evolución del número de plazas de alojamiento y atención diurna en el ámbito de la exclusión social. Euskadi 2016-2020**



1. Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar. EUSTAT. Recoge el número total de plazas de alojamiento, independientemente de cuál sea su financiación, existentes en los centros y servicios que contempla esta operación estadística. Entre ellos están los recursos de violencia de género y aquellos dirigidos a personas refugiadas, solicitantes de asilo o migrantes en tránsito. En el caso de las plazas de los centros de atención diurna se contemplan las plazas en 'centros que ofrecen servicios ocupacionales y/o educativos'. No están incluidas aquí las plazas en comedores sociales.
2. Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. O.E.E. del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Recoge el número total de plazas de alojamiento, independientemente de cuál sea su financiación, que esta operación contempla en tipo de población 'exclusión social'. No se incluyen los recursos de violencia de género, aunque sí los dirigidos a personas refugiadas, solicitantes de asilo o migrantes en tránsito. En el caso de las plazas de los centros de atención diurna no se incluyen las correspondientes a comedores sociales. Las plazas recogidas corresponden a la fecha de 15 de diciembre de cada año.

En lo tocante al esfuerzo económico que se realiza para el sostenimiento de estos recursos, en total la atención a personas sin hogar en la red de servicios sociales de la CAPV<sup>29</sup> supuso en 2020 un gasto de 65,7 millones de euros, que fue financiado mayoritariamente por las administraciones públicas (59,9 millones de euros) y en un 8,8% por entidades del tercer sector social.

Buena parte de este gasto se dirigió a los centros y servicios con alojamiento. Según se desprende de la Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar de Eustat, el 85% del gasto público destinado a la red de atención a personas sin hogar –lo que equivale a 50,8 millones de euros– se dirigió a financiar los diversos centros y servicios con alojamiento existentes.

**Gráfico 9. Evolución del gasto y la financiación de la red de atención a personas sin hogar y en situación de exclusión social (miles de euros). Euskadi 2012-2020**



Nota: los datos de la Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar de Eustat incluye los recursos de violencia machista, sin embargo, los datos que se ofrecen a partir de la ESSEC no los contemplan. En buena medida, las diferencias que se observan en el gasto podrían deberse a este motivo.

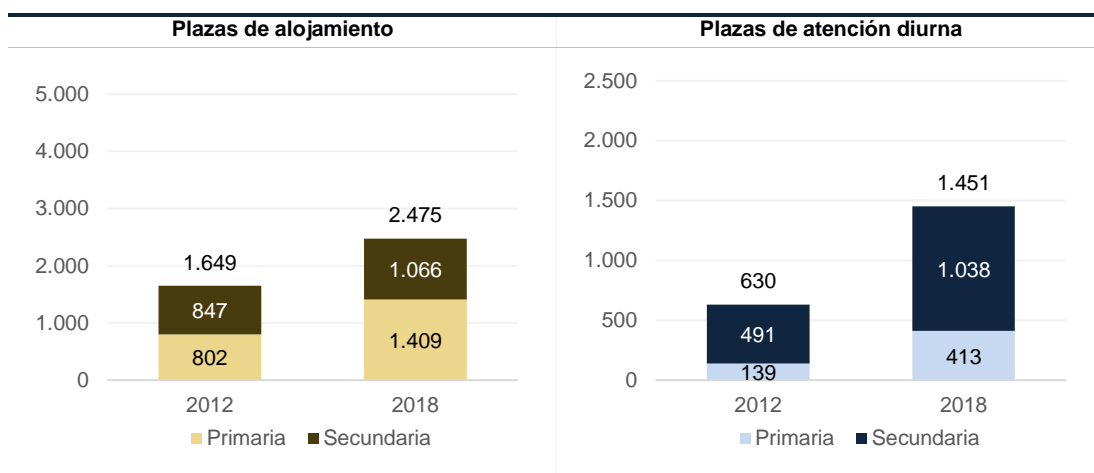
Fuentes Estadística de Servicios Sociales y Acción Social (ESSEC), del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales; La Estadística de Recursos para Personas Sin Hogar (ERPSH). Eustat.

<sup>29</sup> Se incluye el gasto total en centros con alojamiento y atención diurna, servicios de atención diurna, intervención de calle y programas Housing First.



En lo tocante a la capacidad de los centros y servicios de alojamiento y atención diurna que contempla el Sistema Vasco de Servicios Sociales para atender las necesidades de las personas sin hogar y/o en riesgo o exclusión social, los datos que ofrece la [Evaluación](#) del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019, **muestran también un incremento muy importante de plazas. Según se señala en la evaluación, el ámbito de la exclusión –el segundo en aumento de plazas, tras el de la dependencia– logró aumentar sus plazas de 2.279 en 2011 a 3.926 en 2018.**

**Gráfico 10. Distribución por continente de origen de la población de origen extranjero en diversas situaciones 2020**



Fuente: Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

En este periodo las plazas de alojamiento crecieron un 31% y las de atención diurna un 130%. En el caso de los servicios con alojamiento de primaria se incluyen el servicio de acogida nocturna (1.8), el piso de acogida de urgencia social (1.9.1.1) y la Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2). En los de secundaria, los centros residenciales de exclusión y marginación (2.4.5). Entre los servicios de atención diurna están incluidos el servicio de atención diurna para la exclusión (1.7.2) y el servicio de día de inclusión social (2.2.3).

## Capítulo 3.

# Despliegue de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar (2018-2021)

---

### 3.1. Introducción

La Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2018-2021 se vertebra en torno a 9 ejes temáticos y 69 directrices. El presente capítulo analiza el grado de cumplimiento de la Estrategia durante los 4 años de vigencia y sintetiza las principales actuaciones que se han llevado a cabo.

Tal y como se ha indicado en el capítulo relativo a la metodología, con el fin de sistematizar la valoración del nivel de ejecución, se ha aplicado un baremo diseñado específicamente para la evaluación de la Estrategia. Este baremo permite clasificar las directrices y ejes en función del grado de cumplimiento alcanzado calificando su grado de desarrollo como Alto, Medio, Bajo o Nulo<sup>30</sup>:

- **Directrices.** A partir de la información sobre las actuaciones desarrolladas por las diferentes entidades en cada una de las 69 directrices de la Estrategia, se indica si el grado de desarrollo de cada una de ellas cabe considerarse:
  - Alto (>70% de ejecución).
  - Medio (40-70% de ejecución).
  - Bajo (10-39% de ejecución).
  - Nulo (>10% de ejecución)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Nulo, o sin reporte de información por parte de las entidades.

<sup>31</sup> Aunque esas categorías se han asignado a cada directriz de forma subjetiva, en función de la información reportada por cada entidad y al carecer de un sistema de información estructurada, permiten tener una imagen general del grado de desarrollo de cada directriz.

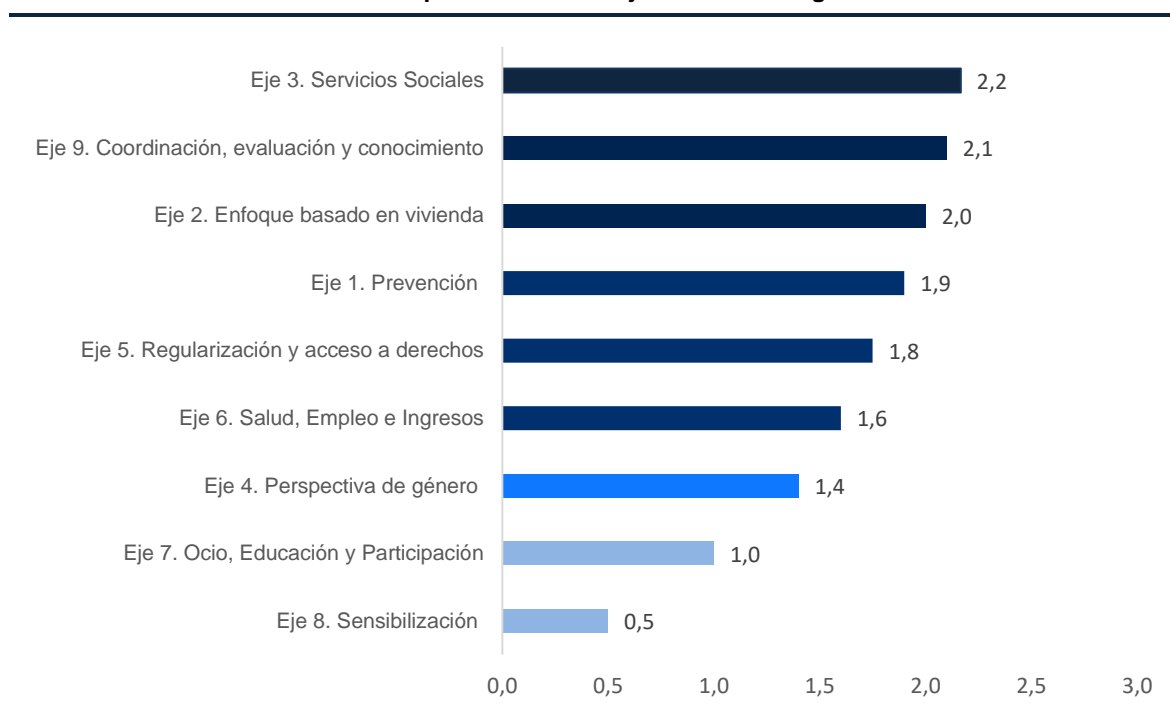
- **Ejes.** En función de la calificación obtenida por las directrices, se ha valorado el cumplimiento de los 9 ejes según la puntuación media obtenida<sup>32</sup>, calificando el grado de desarrollo de cada una de ellas como:
  - Alto (puntuación media del conjunto de directrices superior a 2).
  - Medio (puntuación media entre 1,5 y 2).
  - Bajo (puntuación media inferior a 1,5).
  - Nulo (puntuación media inferior a 0,3).

## 3.2. Despliegue general de la Estrategia

En primer lugar, se ha valorado el grado de cumplimiento general de la Estrategia, en términos puramente cuantitativos. En los sucesivos capítulos se detalla el cumplimiento de cada uno de los ejes y directrices, desde un punto de vista más cualitativo, mediante una descripción detallada de cada una de las actuaciones llevadas a cabo durante el periodo 2018-2021.

En términos generales, los datos recopilados durante el proceso de evaluación final muestran que la **Estrategia Vasca para Personas sin Hogar ha tenido un grado de cumplimiento medio**<sup>33</sup>, al obtener una valoración media de 1,7 sobre 3.

**Gráfico 11. Grado de cumplimiento de los Ejes de la Estrategia de PSH 2018-2021**



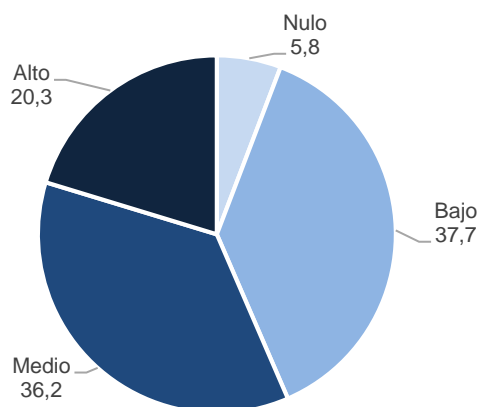
<sup>32</sup> Cálculo de la puntuación media del conjunto de directrices de cada eje, asignando respectivamente un 3 (alto), un 2 (medio), un 1 (bajo) o un 0 (nulo o sin información).

<sup>33</sup> En una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3; el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el Medio a una nota entre 1,5 y 2, y el Alto a una nota media superior al 2.

- El Eje 3, relativo a la mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales (2,2,) y el Eje 9 de coordinación, evaluación y conocimiento (2,1) alcanzan una calificación de cumplimiento Alto, al obtener una puntuación media por encima de 2, en una escala del 0 al 3.
- Obtienen una valoración de ejecución Media, por orden descendente, el eje 2. Desarrollo del enfoque basado en la vivienda (2 puntos sobre 3); eje 1. Prevención de las situaciones de exclusión residencial grave (1,9), eje 5. Garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa (1,8); y, en último lugar, el eje 6 relativo a las Mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo (1,6).
- Por último, se considera que han tenido un despliegue Bajo los ejes 4 de Refuerzo de la perspectiva de género en las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial (1,4 sobre 3); 7 de Acceso de las personas sin hogar al ocio, la educación y la participación social y política (1) y 8 de Mejoras en el ámbito de la sensibilización y de la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial (0,5).

Cuando el análisis del cumplimiento desciende al nivel de las 69 Directrices que establece la Estrategia, en términos porcentuales, se constata que **el 56,5% de las medidas han tenido un grado de desarrollo Medio (36,2%) o Alto (20,3%)**, mientras que el 43,5% de las medidas han permanecido con un desarrollo Bajo (37,7%) o sin reporte de información (5,8%).

**Gráfico 12. Grado de cumplimiento de las Directrices de la Estrategia de PSH 2018-2021**



El siguiente cuadro muestra la distribución de las directrices en función del nivel de ejecución, por cada uno de los ejes.

Tabla 8. Cumplimiento general de las Directrices de la Estrategia, según Ejes (2018-2021)

	Nulo <sup>34</sup>	Bajo	Medio	Alto	Total
1. Prevención	0	3	6	2	11
2. Enfoque basado en vivienda	0	2	4	2	8
3. Servicios Sociales	0	3	4	5	12
4. Perspectiva de género	1	2	1	1	5
5. Regularización y acceso a derechos	0	2	1	1	4
6. Salud, Empleo e Ingresos	0	3	5	0	8
7. Ocio, Educación y Participación	0	6	0	0	6
8. Sensibilización	3	3	0	0	6
9. Coordinación, evaluación y conocimiento	0	2	4	3	9
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>69</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>5,8%</b>	<b>37,7%</b>	<b>36,2%</b>	<b>20,3%</b>	<b>100%</b>

En este punto, resulta necesario destacar el hecho de que, habida cuenta de que la vigencia de la Estrategia ha coincidido con la **crisis derivada de la pandemia por COVID-19**, ésta ha tenido un indudable impacto en su despliegue.

- En primer lugar, los datos parecen sugerir que **el sistema ha funcionado en cuanto que se han activado los mecanismos necesarios para dar una respuesta inmediata a la emergencia del confinamiento entre las personas que se encontraban sin hogar**. Igualmente, parece que las políticas públicas frente a la crisis también han sido capaces de paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias socioeconómicas sobre gran parte de la población en riesgo de exclusión residencial<sup>35</sup>.
- En este sentido, podríamos presuponer que, en ausencia de la COVID-19, el cumplimiento de las actuaciones más directamente vinculadas a la hoja de ruta establecida por la Estrategia hubiera sido aún mayor, al no tener que dar una respuesta de emergencia a situaciones no previstas. Sin embargo, debido a las particulares circunstancias del estado de alarma, en general, y del confinamiento, en particular, las administraciones han centrado sus esfuerzos en dar una respuesta urgente a unas situaciones de sinhogarismo que, de otro modo, hubieran podido permanecer sin respuesta. Así, se percibe que, más allá de la urgencia por dar respuesta a las situaciones de permanencia en calle, **las medidas de distancia social derivadas de la pandemia han propiciado la implantación de un modelo de atención más personalizado y de calidad** –habitaciones individuales, aforos reducidos, espacios al aire libre– que las entidades venían reclamando con anterioridad.
- Con relación a la atención de las personas que viven en la calle, cabe recordar asimismo que el Ararteko (2022<sup>36</sup>), en el marco del seguimiento de su Recomendación General 2/2020 ha concluido que **“el análisis de las respuestas recibidas permite reconocer la implicación de las administraciones públicas vascas en la atención a las personas sin hogar durante el confinamiento y los esfuerzos realizados para dar continuidad a los procesos de inclusión iniciados y a los programas que se pusieron en marcha. Tras finalizar los dos estados de alarmas y las sucesivas prórrogas, las administraciones han continuado con las medidas y los programas que se pusieron en marcha y se han adaptado e impulsado nuevos programas y acciones, lo que permite concluir que se ha cumplido la recomendación general del Ararteko. A pesar**

<sup>34</sup> Sin actividad y/o sin reporte de información por parte de las entidades.

<sup>35</sup> Para conocer en detalle los mecanismos activados para paliar el impacto socioeconómico de la crisis por COVID-19, ver evaluación final del IV Plan Vasco de Inclusión.

<sup>36</sup> Ararteko (2022), Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: “Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”, 62 páginas.

*de ello, dicho esfuerzo no ha sido suficiente para solucionar el problema del sinhogarismo creciente en nuestras calles y para permitir que, tras el confinamiento, se avance con la suficiente agilidad en la creación de un sistema articulado, estable y de calidad dentro del sistema vasco de servicios sociales y en colaboración con otros sistemas públicos como el de vivienda y el de garantía de ingresos.”*

Por último, a la hora de valorar la ejecución de la Estrategia, **hay que en valor el nivel de cumplimiento alcanzado, por encima del aprobado (1,7 sobre 3)**, teniendo en cuenta carácter voluntario y básicamente orientador de la misma, puesto que no se establecía ninguna obligatoriedad explícita en cuanto a su cumplimiento, más allá del carácter vinculante de la adhesión de las entidades firmantes.

### 3.3. Eje 1. Prevención de las situaciones de exclusión residencial grave

A la hora de establecer sus principios generales, la Estrategia Vasca de Personas sin Hogar subraya la necesidad de reforzar las medidas de carácter preventivo, especialmente con relación a las situaciones de mayor riesgo de sinhogarismo.

Para ello, el eje 1 apuesta por desarrollar políticas de prevención de la exclusión residencial, especialmente en lo que se refiere al impulso a las prestaciones económicas para el pago de alquileres y/o en situaciones de riesgo de desahucio, el desarrollo de servicios de orientación y mediación, o el desarrollo de protocolos para la planificación de los procesos de emancipación y desvinculación de centros residenciales o de internamiento. En ese mismo sentido, la Estrategia parte de la necesidad de detectar en sus fases iniciales situaciones de riesgo de exclusión residencial susceptibles de derivar en situaciones de sinhogarismo y de establecer programas de intervención temprana que eviten la cronificación en la calle.

A partir de esa perspectiva, el Eje 1 de la Estrategia incluye 11 directrices. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento:

<b>a) Puesta en marcha de servicios de información, orientación e intermediación para personas con dificultades para acceder al mercado de la vivienda o para mantenerse de forma autónoma en su vivienda</b>	<b>Medio</b>
<p>En 2020, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco contactó con los Colegios de Abogados con el objetivo de analizar una posible colaboración para una intermediación entre las personas arrendadoras, arrendatarias y los servicios sociales de base. Sin embargo, tras constatar que la <b>Dirección de Justicia</b>, encuadrada en el mismo Departamento, ya <b>cuenta con un Servicio de Mediación Hipotecaria</b> se considera que no procede duplicar un mismo servicio.</p> <p>A nivel municipal, cabe destacar las siguientes actuaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El <b>Ayuntamiento de Bilbao</b> cuenta con un Servicio de Prevención frente a desahucios. Se trata de un servicio que desarrolla el Área de Acción Social junto con Viviendas Municipales. El 75% de las Ayudas de Emergencia Social se destina a gastos de vivienda, lo que evidencia su importancia desde un punto de vista preventivo. <b>Indicadores:</b> 65 familias con menores atendidas de manera permanente (2021).</li> <li>▪ El <b>Ayuntamiento de Irún</b> cuenta con un dispositivo especial de atención situaciones de desahucio y/o pérdida de vivienda, atendido por una trabajadora social, cuyo puesto se amplió en 2021 a jornada completa, que atiende en exclusiva a las personas en situación de riesgo de pérdida de vivienda o desahucio, gestionando ayudas económicas, realizando la intermediación con los Juzgados y/o con entidades bancarias (previo lanzamiento de la vivienda). Cuenta también con un programa de asistencia jurídica en caso de riesgo de pérdida de la vivienda.</li> </ul>	

**Indicadores:** 2020: 5.939,38 € presupuesto y 86 familias. 2019: 41.246,20 €, 92 familias. 2018: 77.040,46 €, 88 familias.

- El **Ayuntamiento de Llodio** no cuenta con un servicio propiamente dicho aunque las trabajadoras sociales realizan labores de orientación e información sobre recursos municipales: protocolo municipal de desahucio, vivienda municipal en caso de desahucio, detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamientos, prestación municipal de sostenimiento para personas con notificación judicial de desahucio, AES para pago de fianza y adelantado de mensualidad en caso de nuevo alquiler tras desahucio, mediación entre personas propietarias e inquilinas en la solución de conflictos, etc....).
- El **Ayuntamiento de Portugalete** por su parte cuenta con a) Servicio de orientación e intermediación en situaciones desahucios hipotecarios, que incluye apoyo en la renegociación y es atendido por una técnica de Bienestar Comunitario atiende este servicio, que gestiona Alcaldía, en coordinación con el Juzgado de Paz; b) Ayudas de Alojamiento como parte de las Ayudas Económicas de Urgencia Social para cubrir gastos necesarios para procurar alojamiento de manera urgente y temporal a personas y/o familias que por diversas circunstancias deben abandonar su domicilio habitual, o no disponen de alojamiento, gastos necesarios para evitar y/o paralizar desahucios, y gastos para el acceso a una vivienda. Da respuesta a personas que no han podido acceder a ninguna otra prestación y lo gestiona el Departamento de Servicios Sociales. **Indicadores:** 308.987,21 € de presupuesto y 95 personas atendidas (68 mujeres y 27 hombres) y c) Servicio de información y orientación en situaciones de lanzamientos es un programa del Servicio Social de Base para acompañar a las personas en riesgo de pérdida de la vivienda en alquiler; lo gestiona el Dpto. de Servicios Sociales en coordinación con el Juzgado de Paz. **Indicadores:** 11 personas beneficiarias (7 mujeres y 4 hombres).
- El **Ayuntamiento de Sestao** cuenta, desde 2013, con un Protocolo municipal de actuación para la prevención de desahucios y para la atención a las personas afectadas por desahucios, en el que se prevé la prestación de servicios de asesoramiento e intermediación gratuitos para evitar la interposición de demandas por las entidades financieras y de asesoramiento, gestión de justicia gratuita y, en su caso, defensa judicial dirigido a personas afectadas por desahucios o que pudieran verse afectadas por desahucios a corto o medio plazo.

**Indicadores:** 5 personas usuarias (3 mujeres y 2 hombres) en 2021; 2020: 3.355 € de presupuesto y 2 mujeres atendidas; 2019: 2.750 €, ninguna persona usuaria; 2018: 3.052,50 €, 2 mujeres atendidas.

- El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** no cuenta con servicios específicos, sino con acciones que se realizan desde cada servicio (Servicios Sociales de Base, Servicio de Inclusión, Servicio de Infancia y Familia) en los que se llevan a cabo medidas de acompañamiento en la búsqueda de vivienda o de apoyo e información, orientación, intermediación...

Por último, la **Diputación Foral de Gipuzkoa** indica que desde el programa de acompañamiento especializado se realizan actuaciones de información, orientación e intermediación entre personas inquilinas y arrendadoras, aunque no se trata de un servicio específicamente dedicado a ello.

**b) Impulso a los servicios de mediación y asesoramiento orientados a:**

- informar a las personas que acceden a viviendas de protección pública sobre sus derechos y deberes;
- aclarar las dudas que tanto propietarios como inquilinos de una vivienda tengan en cuanto a sus derechos u obligaciones;
- intermediar entre vecinos y vecinas de una comunidad o entre personas propietarias e inquilinas con el fin de resolver los conflictos

**Medio**

**Alokabide, Sociedad Pública de Alquiler de vivienda protegida en Euskadi dependiente del Gobierno Vasco**, gestiona el parque público de vivienda en régimen de arrendamiento. Alokabide dispone de un servicio de mediación, asesoramiento y acompañamiento social, que se considera imprescindible en la gestión del parque público de alquiler. Además, el servicio se ha reforzado con personal específicamente cualificado en mediación e intermediación cultural.  
**Indicadores:** 15.611 viviendas gestionadas por Alokabide (2021).

A nivel municipal, se constata que:

- En el **Ayuntamiento de Bilbao**, el Programa de intervención socioeducativa para personas adultas en situación o riesgo de desprotección (PISECA) sigue activo, realizando en múltiples casos tareas de información, acompañamiento y mediación vecinal en situaciones dirigidas a prevenir la pérdida de la vivienda.
- La **Sociedad pública de vivienda de Irún S.A.U.**, IRUNVI ofrece información a las personas que acceden a viviendas de protección pública sobre sus derechos y deberes en calidad de propiedad, vecindad, y/o arrendamiento.
- El Ayuntamiento de Llodio, por su parte, suele intervenir puntualmente intermediando en conflictos vecinales.  
**Indicadores:** 4 casos en el periodo 2018-2021.
- En **Portugalete**, el Servicio de mediación Meridiano Cero, gestionado por Alcaldía, pretende facilitar ese espacio para que las partes enfrentadas lleguen a acuerdos, empoderando a las partes implicadas para que participen de la estrategia para su resolución, con el objetivo final de que la ciudadanía aprenda a resolver los conflictos de manera dialogada.  
**Indicadores:** 135 casos atendidos (68 mujeres y 67 hombres), con un presupuesto de 89.540 euros. En torno al 80% de los casos acaban en acuerdo.
- Desde el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** se realizan intermediaciones, en casuísticas concretas, para incorporar personas en situación de exclusión, que residen en viviendas o recursos municipales, en el tejido socio comunitario y se potencia la coordinación con Alokabide, de cara a trabajo conjunto de asesoramiento, orientación e intervención en casuísticas complejas.

Por último, desde la **Diputación Foral de Gipuzkoa** se indica que desde el programa de acompañamiento especializado se intermedia en conflictos entre personas vecinas, aunque no se trata de un servicio específicamente dedicado a ello.

<b>c) Refuerzo de los servicios de valoración preventiva e intervención social que se realizan desde los Servicios de Vivienda, tanto a nivel local como autonómico, en relación con aquellas personas adjudicatarias de vivienda que puedan requerir de apoyo para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales</b>	<b>Medio</b>
<p>A nivel autonómico, el servicio de acompañamiento de la <b>sociedad pública Alokabide</b>, mencionado en el punto anterior, realiza este tipo de actuaciones de valoración preventiva y de intervención social para personas adjudicatarias de vivienda.</p> <p>A nivel local, el <b>Ayuntamiento de Santurtzi</b> ha puesto en marcha en 2021 un servicio de mediación y apoyo socioeducativo para personas inquilinas de viviendas de titularidad municipal para atender a cuestiones relativas al cumplimiento de sus respectivos contratos de alquiler. <b>Indicadores:</b> 12.000 euros (2021).</p>	

<b>d) Elaboración de un plan específico de prevención de desahucios, tanto de viviendas en propiedad como de viviendas de alquiler, ya sean de promoción pública o de propiedad privada.</b>	<b>Alto</b>
<p>Se han identificado diversos protocolos, procedimientos especiales, servicios municipales y oficinas específicas orientadas a la prevención de desahucios, desarrolladas tanto desde el Gobierno Vasco como desde los Ayuntamientos.</p> <p>El <b>Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco</b> informa de la existencia de un Protocolo de actuación interno, junto con Eudel, para tratar de evitar cualquier tipo de lanzamiento en relación con el parque de viviendas de protección pública en régimen de arrendamiento que gestiona Alokabide. El protocolo se activa cuando los servicios sociales municipales detectan una situación problemática que pudiera derivar en un desahucio, y antes de que el expediente se traslade a los juzgados. En relación a las viviendas privadas, el 29 de febrero de 2019 (BOPV de 3 de mayo de 2019) el Gobierno Vasco, EUDEL y el Consejo del Poder Judicial establecieron un convenio de colaboración que tiene como objeto</p>	



establecer un protocolo de actuación en todos aquellos procedimientos en los que la correspondiente resolución judicial señale el lanzamiento de una vivienda de quienes la ocupen, sea cual sea la causa por la que se encontraran en dicha situación, cuando se detectan situaciones de especial vulnerabilidad y para posibilitar la adopción de medidas de carácter social.

A nivel municipal, cabe destacar que:

- El Servicio de Prevención frente a desahucios del **Ayuntamiento de Bilbo**, que desarrolla el Área de Acción Social con Viviendas Municipales, sigue activo. Desde este servicio se movilizan los recursos públicos existentes a disposición de la ciudadanía y se adoptan medidas complementarias con el fin de responder a las diferentes situaciones de necesidad: orientación jurídica, acceso a ayudas sociales, acceso a una vivienda o adjudicación de una vivienda social.
- En el **Ayuntamiento de Llodio** existe un protocolo municipal de intervención en caso de desahucio, previo al periodo 2018-2021.
- El **Ayuntamiento de Portugalete** cuenta con 3 líneas de intervención (servicio de orientación e intermediación en situaciones de desahucio, ayudas económicas de urgencia social y servicios de orientación en situaciones de lanzamientos) que constituyen en conjunto un Plan específico de prevención de desahucios.
- En **Vitoria-Gasteiz** existe un Plan Municipal de Prevención de Desahucios con un procedimiento para orientar la intervención de las figuras profesionales junto con un folleto divulgativo (Actuación Municipal frente a lanzamientos y desahucios en Vitoria-Gasteiz y proceso de notificación de desahucios). En septiembre de 2021 se pone en marcha el proyecto MIKASA, donde con carácter preventivo-educativo se trabaja con las familias y personas la evitación de la pérdida de vivienda. Hay un procedimiento de coordinación interinstitucional de actuación ante situaciones de desahucio (informes vulnerabilidad). **Indicadores:** presupuesto Ayudas municipales AMU desahucios: 47.826 € 2018; 8.379€ 2020; ayudas en alojamientos turísticos: 39.157€ (2020). Proyecto mikasa 100.000 € (año 2021-2022). 2018: 42 familias AMU desahucio y 83 familias con notificación de desahucio. 2019: 25 familias AMU desahucio y 79 familias con notificación de desahucio. 2020: 9 familias AMU desahucio (no se incluyen las ayudas de abono de alojamientos turísticos) y 61 familias con notificación de desahucio.

**e) Impulso a los servicios de ayuda al sobreendeudamiento familiar desarrollados desde el Gobierno Vasco y/o desde el resto de las administraciones de la CAPV**

**Bajo**

Cabe destacar el **Servicio de Ayuda al sobreendeudamiento familiar**, adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, que incluye:

- el previamente citado Servicio de Mediación Hipotecaria (eje del servicio),
- el servicio asesoramiento a personas consumidoras en el mercado hipotecario (mediante Kontsumobide - Instituto Vasco de Consumo),
- el acceso a viviendas de alquiler protegido a aquellas personas que pierden su domicilio como consecuencia de una ejecución hipotecaria en grave riesgo de exclusión (a través del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes).

**Indicadores:** se han adjudicado directamente 130 viviendas a personas o unidades de especial vulnerabilidad afectadas por lanzamiento judicial (2018: 10, 2019: 44, 2020: 34 y 2021: 42).

Desde el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se indica que en 2019 se exploró la posibilidad de crear un Servicio de Mediación en relación con las personas arrendatarias en colaboración con los servicios sociales de base, pero desde el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales se informó de un proyecto relacionado con la mediación que iba a incluir también este tipo de procedimientos por lo que esta actuación se considera descartada.

<p><b>f) Revisión de la actual normativa en materia de prestaciones económicas de garantía de ingresos y/o de acceso a la vivienda para que se garantice:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la cobertura del conjunto de las necesidades de apoyo económico para el acceso a una vivienda autónoma;</li> <li>• un apoyo económico de intensidad suficiente para el mantenimiento autónomo en viviendas ordinarias.</li> </ul>	<b>Medio</b>
<p>En el año 2020, el <b>Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda</b> del Gobierno Vasco ha modificado la normativa relativa a la adjudicación de las viviendas de protección oficial mediante la aprobación del Decreto 210/2019 de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda que incluye como beneficiarias de medidas de adjudicación directa a las personas en especial vulnerabilidad afectadas por un desahucio. Además, en el ejercicio 2020 y 2021 se ha creado una nueva ayuda económica específicamente dirigida a colectivos de especial necesidad, entre ellos a las personas sin hogar, para el acceso o mantenimiento a una vivienda en régimen de arrendamiento, subarrendamiento, alquiler de habitaciones u hospedaje.</p> <p><b>Indicadores:</b> en el año 2020 se han presentado 239 solicitudes de personas sin hogar y se han resuelto favorablemente 170; en 2021 se han presentado 213 y 109 han sido favorables. La cantidad máxima de la ayuda ha sido de 3.000 euros por persona y el presupuesto total de 762.500 euros. En 2020, 1.134 familias han recibido la Prestación Económica de Vivienda (PEV) y la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) ha alcanzado los 32.736 perceptores.</p> <p>En 2019 se ha puesto en marcha el Programa Gaztelagun, destinado a favorecer la emancipación de las personas jóvenes entre 23 y 35 años, mediante la concesión de ayudas directas para el abono de parte de la renta de su alquiler, con una duración máxima de la ayuda es de tres años<sup>37</sup>.</p> <p>Además, impulsada por la <b>Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco</b>, en 2018 se aprobó una nueva regulación de las Ayudas de Emergencia Social AES, mediante la aprobación del Decreto 85/2018, de 5 de junio, de segunda modificación del Decreto de AES al objeto de dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en lo que se refiere a las cantidades económicas que se añaden a la financiación municipal y autonómicas de las AES en los casos en los que la partida inicial no resulta suficiente.</p> <p>Al margen de las AES y a nivel foral, desde la <b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> se destaca la existencia de la ayuda económica para la inclusión social que proporciona apoyo económico a las personas que carecen de ingresos, no tienen derecho a otras prestaciones económicas y participan de un proceso de incorporación social y acompañamiento especializado en un recurso conveniado con la Diputación Foral de Gipuzkoa. <b>Indicadores:</b> 218 personas beneficiarias, a 31 de diciembre de 2021, un 22% de las cuales son mujeres; con un gasto anual de 1.603.000 euros. La <b>Diputación Foral de Bizkaia</b> cuenta asimismo con Ayudas especiales para la inclusión, cuyo objeto es la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas (las necesarias para la supervivencia) así como a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral. En <b>Álava</b>, la <b>Diputación</b> cuenta con las Ayudas especiales a situaciones de necesidad, dirigidas a aquellas personas que, careciendo de los recursos económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida, no pueden ser beneficiarias total o parcialmente de las prestaciones contempladas en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.</p> <p>Existen también en este ámbito diversas líneas de ayudas locales, orientadas generalmente a la cobertura de situaciones de emergencia, que también se derivan a paliar las necesidades económicas vinculadas a los gastos de vivienda. El <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b>, por su parte, informa que desde el programa de AES y de Prestaciones Municipales realiza acciones que ayudan a paliar dichas situaciones ya atender a las necesidades sociales, en la que se incluyen los gastos de vivienda. <b>Indicadores:</b> gasto AES vivienda 2020 4.603.739€, con 2.285 titulares. Gasto AMU vivienda 2020: 161.452€, con 280 titulares. A nivel más específico, cabe destacar que el <b>Ayuntamiento de Donostia</b> ha revisado la normativa de las Ayudas Municipales para facilitar a las personas sin hogar el acceso al alquiler de habitaciones y ha habilitado una partida económica específica para aquellas personas que estando en los Albergues-COVID encontraran una habitación o alternativa residencial y no pudieran acceder a las prestaciones habituales (PCV y AES). <b>Indicadores:</b> 100.000 euros de presupuesto y 29 personas atendidas en 2020.</p>	

<sup>37</sup> El programa Gaztelagun se ha modificado y ampliado, mediante orden de abril de 2022.

Por último, con el fin de hacer frente al **impacto socioeconómico de la crisis por COVID-19**, hay que destacar la activación de tres líneas de actuación principales:

- Aumento de las partidas presupuestarias de las Ayudas de Emergencia Social (AES) y de las diversas ayudas municipales de urgencia social durante 2020 y 2021. Además de la flexibilización de requisitos y procedimiento de tramitación, justificación y agilización de plazos de acceso a determinadas prestaciones.
- Programa Azken Sarea Indartzen de cobertura de necesidades básicas que aún sigue activo, en el marco de Fondo Inor Atzean Utzi Gabe<sup>38</sup> del Gobierno Vasco. Destinado a personas que no cumplen los requisitos para acceder a la RGI ni a la PCV ni AES, no disponen de ninguna fuente de ingresos (salvo prestaciones o ayudas compatibles) y han visto agravada su situación económica por el COVID-19 (del tercer requisito quedan exceptuadas las personas sin hogar acogidas en refugios, siempre que estén acompañadas por una entidad en su proceso de inclusión de manera estable).
- Activación de los siguientes mecanismos de protección en el ámbito de la vivienda: exoneración temporal del pago de alquiler y de los gastos de comunidad a las personas inquilinas del parque público de alquiler protegido en situación de vulnerabilidad; nuevo programa de ayudas extraordinario para facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las que se encuentran sin hogar y a otras personas calificadas como especialmente vulnerables; inclusión de las personas arrendatarias de especial vulnerabilidad que tengan un lanzamiento judicial en el procedimiento extraordinario de adjudicación directa de una vivienda de protección pública o asimilada y, por último, aprobación de ayudas extraordinarias, complementarias y temporales para las personas beneficiarias del Programa de Ayudas Gaztelagun que se encuentren en "situación de vulnerabilidad económica".

<b>g) Incremento del parque público de alquiler social, especialmente mediante el refuerzo de los programas activación de la vivienda vacía como Bizigune o ASAP</b>	<b>Medio</b>
--	--------------

Durante el periodo de vigencia de la Estrategia se constatan algunos avances en el desarrollo del parque público de alquiler social:

- El parque público de vivienda de alquiler del País Vasco cuenta con 25.823 pisos<sup>39</sup>. Se ha producido un incremento en el parque público de vivienda de alquiler social en un 5,08%.
- 59.792 unidades familiares figuran de alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda-Etxebide en régimen de arrendamiento; el porcentaje más alto de las personas inscritas en alquiler tienen ingresos comprendidos entre 9.000 y 12.000 euros anuales.
- A 2020, el programa ASAP cuenta con 278 viviendas captadas en el mercado libre en la CAV. El programa Bizigune ha movilizad 6.224 viviendas vacías para su puesta en arrendamiento protegido.
- Un total de 6.137 familias tienen reconocido el derecho subjetivo a la vivienda en la CAPV.

<sup>38</sup> Al final del presente capítulo se detallan las características básicas de los programas del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe.

<sup>39</sup> Por encima del objetivo de 22.000 planteado por el Plan director de Vivienda 2018-2020. Un total de 14.981 de estas viviendas son gestionadas por el Gobierno Vasco a través de la sociedad pública Alokabide y las pertenecientes a las sociedades municipales de vivienda, principalmente las de Bilbao y Donostia-San Sebastián.

<p><b>h) Puesta en marcha, a nivel local, e impulso, a nivel autonómico, de programas de vivienda compartida, mediante el incremento del número de viviendas disponibles en el programa y la revisión de los requisitos de acceso establecidos en la actualidad</b></p>	<p><b>Bajo</b></p>
<p>A enero de 2022 <b>el Gobierno Vasco tiene cedidas 140 viviendas</b> a otras administraciones o entidades del Tercer Sector para el desarrollo de diferentes programas sociales que implican la creación de servicios en los que se comparten viviendas por diferentes personas. De ellas, 110 específicamente desarrollan programas de <i>Housing First</i> y programas para evitar situaciones de sinhogarismo, exclusión social y exclusión residencial. En todo caso, desde el Gobierno Vasco se valora que, en general, el programa de vivienda compartida ha decaído.</p> <p><b>Indicadores:</b> 22 viviendas en 2018, 29 en 2019, 26 en 2020 y 28 en 2021.</p> <p>Cabe destacar que en el año 2019 se dio inicio al programa Gaztelagun que, en una de sus vertientes, intenta potenciar la emancipación de las personas jóvenes en el marco de la utilización de pisos compartidos.</p> <p><b>Indicadores:</b> en 2022, existen 596 solicitudes activas en pisos compartidos dentro del programa Gaztelagun.</p> <p>A nivel municipal, cabe destacar que, <b>en Donostia</b>, Etxegintza (Entidad pública empresarial de vivienda de Donostia) ha establecido un nuevo baremo de acceso en el que se genera un cupo de viviendas que funcionan en régimen de "vivienda compartida". Destaca igualmente el Programa de Viviendas Municipales para Jóvenes Solidarios desarrollado por <b>Viviendas Municipales de Bilbao</b>. Este programa está dirigido al alumnado, menor de 35 años, matriculado en cursos de postgrado y consiste en ofrecer 45 plazas en pisos municipales en régimen de alquiler compartido a un precio simbólico de 55 euros. Como contrapartida, los y las estudiantes colaboran en proyectos comunitarios y en el apoyo a colectivos vulnerables en los barrios de Otxarkoaga y Bilbao La Vieja, donde se ubican las viviendas.</p>	
<p><b>i) Diseño y aplicación de protocolos de alta que garanticen que las personas que abandonan los centros o servicios en régimen cerrado (hospitales, centros penitenciarios, servicios con alojamiento del Sistema Vasco de Servicios Sociales, centros de internamiento de menores, etc.) cuentan, en el momento de su salida, con una alternativa habitacional concreta</b></p>	<p><b>Bajo</b></p>
<p>De entre las 140 viviendas que el <b>Gobierno Vasco</b> tiene cedidas a otras administraciones o entidades del Tercer Sector específicamente 3 están orientadas a ofrecer una vivienda a personas que abandonan la prisión.</p> <p>A nivel municipal, cabe destacar que el <b>Ayuntamiento de Bilbao</b>, en colaboración con la Diputación Foral de Bizkaia mantiene activo el servicio para la convalecencia de personas sin hogar al alta hospitalaria. Desde el <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b>, por su parte, se dan actuaciones aunque no exista Protocolo o Procedimiento específico en estos casos, así, existe un acuerdo institucional con el Área del Menor para acoger a jóvenes no acompañados por extinción de tutela en IFBS, así como derivaciones desde el equipo psicosocial de Zaballa al Servicio Municipal de Urgencias Sociales para personas que han acabado su situación de privación de libertad, y desde el ámbito sociosanitario y se da acogida en centros y recursos de alojamiento a personas que causan baja en centros hospitalarios.</p>	

<b>j) Desarrollo de servicios de intervención rápida capaces de identificar, y derivar a los recursos adecuados, a todas aquellas personas sin historial previo de sinhogarismo que son identificadas pernoctando en la calle o en espacios públicos</b>	<b>Alto</b>
<p>A este respecto, cabe citar el reciente informe de seguimiento del Ararteko (2022<sup>40</sup>) concluye que “<i>se ha mejorado el acceso, ordinario y urgente a los servicios sociales, se han mejorado los tiempos de espera en la valoración, diagnóstico, orientación y acceso a los recursos del sistema; se ha desplegado el servicio de coordinación de urgencia social en los tres territorios con los servicios municipales de urgencia social o apoyándose en ellos; se han formalizado convenios y protocolos tanto para la coordinación con los servicios sociales de base (derivación e intervención en diversos supuestos) como para el ingreso en centros (reserva de plazas)</i>”.</p> <p>Más concretamente, el <b>Ayuntamiento de Bilbo</b> destaca la labor del equipo de intervención en calle, gestionado por la asociación Bizitegi, que realiza intervención socioeducativa en medio abierta con personas sin hogar que pernoctan en el municipio</p> <p>En el <b>Ayuntamiento de Donostia</b> la tarea de detección e intervención rápida la hacen tanto el SMUS como los educadores de calle, aunque sería conveniente que se extendiera en colaboración con otros organismos (juzgados; policía; servicios sanitarios...). Se constata, en todo caso, que las dificultades vienen, no de la identificación temprana, sino de la disponibilidad de recursos para poder abordar estas situaciones.</p> <p><b>Indicadores:</b> presupuesto de 2018: 521.113,86€, 2019: 529.052,26€, 2020: 531.052,26€ y 2021: 541.052,26€</p> <p>La Unidad de Acogida del <b>Ayuntamiento de Irún</b> ofrece información, valoración, diagnóstico y orientación y gestión de los recursos municipales y de las entidades sociales, al momento, a las personas que son detectadas pernoctando en la calle y accedan de forma voluntaria. La atención prestada intenta ofrecer alternativas inmediatas y poner en marcha procesos de intervención social para mejorar sus condiciones de vida. Funciona en colaboración con Osakidetza y con Policía Local. Esta última detecta estas situaciones y envía los partes de actuación, acerca a las personas en situación de calle y, en caso necesario, acompaña a las trabajadoras sociales in situ al lugar donde se encuentra la persona sin hogar.</p> <p>Desde el <b>Ayuntamiento de Llodio</b> también se interviene puntualmente, yendo a donde está/pernocta la persona, para ofrecerle información sobre los recursos municipales previstos en el protocolo de intervención para personas transeúntes a los que podría tener acceso.</p> <p>El <b>Ayuntamiento de Portugalete</b> cuenta con el Servicio de Alojamiento de Urgencias, que dispone de cuatro Trabajadoras Sociales de forma rotatoria, en atención 24 horas, disponible de forma telefónica y presencial, que orienta al recurso adecuado en el momento y concierta cita en los Servicios Sociales para el día siguiente. El Departamento de Servicios Sociales gestiona el servicio en coordinación con Policía Municipal, Ertzaintza y Cruz Roja.</p> <p><b>Indicadores:</b> coste de 179.125 euros de personal, con 58 personas usuarias (21 mujeres y 37 hombres).</p> <p>El equipo de Alta Intensidad (Hurbil) y el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) del <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b> realizan este tipo de intervenciones, garantizando una rápida detección y derivación.</p> <p><b>Indicadores:</b> Hurbil: presupuesto de 307.656€ con 216 personas usuarias (H:144/ M:72) en 2018; 316.153€ y 233 personas (H:148/M:75) en 2019. Presupuesto de SMUS entre 2019 y 2021: 962.000 €, con un total de 1.330 expedientes en 2018, 974 en 2019 y 913 en 2020.</p>	
<b>k) Fomento de los programas de mediación familiar orientados a evitar situaciones de ruptura de unidades familiares que pudieran derivar en situaciones de sinhogarismo y/o de garantizar que, cuando se producen, no se traducen en situaciones de exclusión residencial</b>	<b>Medio</b>

<sup>40</sup> Ararteko (2022) Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: “Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)

Cabe recordar que el **Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco** ya desarrolla en los tres Territorios Históricos el Servicios de Mediación Familiar que, de acuerdo con la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y al Decreto 155/2015 de cartera de Servicios Sociales, le corresponde prestar; si bien no se trata de servicios específicamente orientados a la prevención de las situaciones de sinhogarismo o exclusión residencial.

La tabla siguiente resume las directrices contempladas en este primer eje, así como el grado de desarrollo que se ha atribuido a cada una de ellas: tres de las once directrices tienen un grado de desarrollo bajo, seis tienen un grado de desarrollo medio, mientras que las otras dos alcanzan un grado de desarrollo alto. Por tanto, **el grado de cumplimiento total del Eje 1 se considera medio**<sup>41</sup>.

**Tabla 9. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 1**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Servicios de información, orientación e intermediación dirigidos a personas con dificultades para acceder al mercado de la vivienda	Medio
b) Servicios de mediación y asesoramiento	Medio
c) Servicios de valoración preventiva e intervención social desde los Servicios de Vivienda	Medio
d) Prevención e intervención en caso de desahucios	Alto
e) Servicios de ayuda al sobreendeudamiento familiar	Bajo
f) Prestaciones económicas de garantía de ingresos y/o de acceso a la vivienda	Medio
g) Incremento del parque público de alquiler social	Medio
h) Programas de vivienda compartida	Bajo
i) Diseño y aplicación de protocolos de alta	Bajo
j) Servicios de intervención rápida	Alto
k) Programas de mediación familiar	Medio
Grado de desarrollo medio:	<b>Medio</b>

<sup>41</sup> Al haber alcanzado un 1,9 en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el Medio a una nota entre 1,5 y 2, y el Alto a una nota media superior al 2.



### 3.4. Eje 2. Desarrollo del enfoque basado en la vivienda

El Eje 2 de la Estrategia tiene como objetivo desarrollar el enfoque basado en la vivienda y constituye uno de los elementos básicos de la misma, en la medida en que supone un cambio de orientación estratégico en la forma de conceptualizar, diseñar y desarrollar las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial.

En ese sentido, la Estrategia parte del reconocimiento de que el sinhogarismo es una situación que se produce como consecuencia de la imposibilidad de acceder a una vivienda, y se articula –sin desatender los problemas individuales que a menudo están en el origen de estas situaciones– básicamente mediante políticas de acceso a la vivienda, impulsadas desde los Servicios de Vivienda, y no exclusivamente desde los Servicios Sociales. En ese enfoque, los recursos de emergencia o de carácter temporal no desaparecen del mapa de servicios, si bien pierden claramente su tradicional centralidad, y pasan a constituir una red de importancia secundaria, orientada a situaciones muy especiales o a servir de acceso al sistema de vivienda.

A partir de esa perspectiva, el Eje 2 de la Estrategia incluye 8 directrices. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento:

<b>a) Aprobación del Decreto por el que se regula el Derecho Subjetivo de Acceso a la ocupación legal de una vivienda o a la prestación económica de vivienda</b>	<b>Medio</b>
---	--------------

El Decreto por el que se regula el Derecho Subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda o a la prestación económica de vivienda se encuentra en una fase avanzada del proceso de elaboración.

Asimismo, cabría mencionar como avance en el marco de la presente directriz la aprobación del Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda.

<b>b) Impulso a la firma de convenios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados</b>	<b>Bajo</b>
---	-------------

A 2021, existen más de 1.600 apartamentos dotacionales en uso o distintas fases de construcción en la CAV, aunque se trata de recursos dirigidos principalmente a personas jóvenes.

Además, tal y como se ha indicado previamente, en 2020 se ha modificado la normativa relativa a la adjudicación de las viviendas de protección oficial otorgando prioridad a las personas o unidades convivenciales que tienen reconocido el derecho subjetivo a la vivienda (Decreto 210/2019 de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda que incluye como beneficiarias de medidas de adjudicación directa a las personas en especial vulnerabilidad afectadas por un desahucio).

Sin embargo, diversos ayuntamientos constatan un retraso por parte del Gobierno en la respuesta a las solicitudes de asignación excepcional de vivienda que llevan incorporado el correspondiente informe de Valoración de la Exclusión.

<b>c) Establecimiento de acuerdos de colaboración entre los departamentos municipales de servicios sociales y los de vivienda para la provisión de viviendas a personas en situación de exclusión residencial, para alcanzar una suficiente dotación del servicio de vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2)</b>	<b>Medio</b>
---	--------------

A enero de 2022, el Gobierno Vasco tiene cedidas 140 viviendas a otras administraciones o entidades del Tercer Sector para el desarrollo de diferentes programas sociales que implican la creación de servicios en los que se comparten viviendas por diferentes personas.

A nivel de las tres capitales, cabe destacar que:

- El Área de Acción Social del **Ayuntamiento de Bilbo** dispone de 25 viviendas del Organismo Autónomo Local Viviendas Municipales para el desarrollo de programas de vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión 1.9.1 y 1.9.2.  
**Indicadores:** 25 viviendas (2021).
- En 2021, el **Ayuntamiento de Donostia** cumple con el objetivo de número de plazas establecido en el mapa para Donostia (21 plazas) con 7 pisos destinados a este servicio (1.9.2) Todos los pisos son facilitados por la Entidad Pública Empresarial de Vivienda Donostiako Etxegintza.  
**Indicadores:** 7 pisos, con 21 plazas. Presupuesto de 26.904,13€ (2019), 57.476,74€ (2020), 65.581,70€ (2021).
- El **Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz** ha formalizado acuerdos con el Departamento de Hacienda y Ensanche 21, para provisión y rehabilitación de viviendas para ampliar la red de pisos de acogida para personas en situación de exclusión residencial y de emergencia. En 2019 se activó el Proyecto piloto Etxebila, cuyo objetivo ha sido apoyar a los y las profesionales de los Servicios Sociales Municipales de Vitoria-Gasteiz en los procesos de búsqueda de vivienda dirigidos a personas/familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión residencial.

<b>d) Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la CAV de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV para las viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión (1.9.2)</b>	<b>Alto</b>
--	-------------

El **Ayuntamiento de Irun** equipó en 2018 una vivienda con capacidad para 4 plazas, para la puesta en marcha de una vivienda tutelada. En el año 2021 se han reservado 2 viviendas más, ampliando a otras 4 plazas más. Actualmente se está finalizando el estudio para desarrollar el diseño y la regulación de estas viviendas.

**Indicadores:** se duplican las plazas de 4 en 2018 a 8 en 2021; presupuesto de 50.000 euros en 2021.

El **Ayuntamiento de Portugalete** cuenta con una vivienda municipal tutelada para personas en riesgo de exclusión, gestionada por el Departamento de Servicios Sociales.

**Indicadores:** Presupuesto de 8.880 euros, 5 personas usuarias (2 mujeres y 3 hombres).

El **Ayuntamiento de Sestao** presta los servicios de alojamiento para personas sin hogar por medio de ayudas económicas previstas en la Ordenanza municipal reguladora de la concesión de ayudas económicas no periódicas de carácter social. El acceso a estos servicios de alojamiento se gestiona en el mismo día en el que la persona interesada acude a los Servicios Sociales de Base.

**Indicadores:** Presupuesto de 20.636 € y 22 personas usuarias (2018), 17.702,62 € y 10 personas usuarias (2019), 45.216 € y 11 personas usuarias (9 mujeres, 2 hombres) (2020) y 26.721 € y 7 personas usuarias (5 hombres y 2 mujeres) (2021).

Desde el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** se indica que actualmente se cumple con la cobertura de plazas en la medida que está diseñado en el mapa de cartera.

Además, aunque no se trata competencialmente hablando de recursos forales, las Diputaciones de Bizkaia y de Gipuzkoa también han puesto en marcha programas que cabe encuadrar en el cumplimiento



de esta directriz. Así, el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la **Diputación Foral de Bizkaia** está desarrollando el programa denominado 'Habitat Bizkaia', inspirado en la metodología del 'Housing First', que está destinado a personas que llevan años en situación de 'sinhogarismo' y sufren graves patologías añadidas que les dificultan el acceso o la permanencia en otros tipos de servicios residenciales. Transcurrido el periodo piloto inicial y puesto que la evaluación<sup>42</sup> del mismo así lo recomendaba, se ha aprovechado la remodelación de los servicios de día especializados 2.2.3 de la red de este departamento, incorporando dentro de la dinámica las prestaciones del programa Habitat Bizkaia. **Indicadores:** Presupuesto ejecutado en el periodo 2018/2021: 948.078,79 €. Media de personas atendidas por año: 18,25

Por su parte, el programa Habitat de la **Diputación Foral de Gipuzkoa** cuenta con 9 plazas para personas sin hogar, la mayoría de las plazas se ubican en apartamentos individuales.

**Indicadores 2021:** presupuesto de 282.207 euros, 9 plazas de las que el 44% son mujeres.

Cabe recordar que, a enero de 2022, el **Gobierno Vasco tiene** cedidas 4 viviendas de protección pública a la Diputación Foral de Gipuzkoa para el desarrollo de un programa de Housing First, 22 viviendas a asociaciones del Tercer Sector vinculadas a la atención de personas o unidades convivenciales en situación de equiparable al sin hogarismo y 110 viviendas cedidas a otras administraciones o entidades del Tercer Sector destinadas a la atención de personas o unidades convivenciales de especial vulnerabilidad a otras administraciones o entidades del Tercer Sector para el desarrollo de diferentes programas sociales de las que 105 específicamente desarrollan programas de *Housing First* y programas para evitar situaciones de sinhogarismo, exclusión social y exclusión residencial.

Por último, la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021)** constata un avance adecuado de los pisos de acogida de urgencia social (1.9.1.1.) y viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión (1.9.2.), con un aumento considerable de plazas (508<sup>43</sup>). En 2012 existían 413 plazas en la CAPV y se alcanzaron las 921 en 2019<sup>44</sup>, por encima de las previsiones establecidas.

**e) Desarrollo en todos los sectores de Servicios Sociales de la CAPV de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales para las viviendas con apoyos para la inclusión social contempladas en el marco de los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)**

**Medio**

Las tres Diputaciones Forales, competentes en esta materia, han puesto en práctica actuaciones concretas en este campo, vinculadas en los tres casos a la reordenación y adaptación de la red de servicios:

- La **Diputación Foral de Álava** informa que, además de la adecuación de la casa de acogida Besarkada Etxea realizada en 2021, transformándola en centro residencial para personas en situación cronificada, las viviendas con apoyos para personas privadas de libertad se adecúan a servicios residenciales para la inclusión (4 viviendas) con un total de 19 plazas residenciales. **Indicadores:** presupuesto ejecutado de 536.102,85€ (2018), 566.092,248€ (2019), 590.156,89€ (2020) y 629.717,41€ (previsión 2021). Plazas 113 hombres (2018), 116 hombres (2019), 92 hombres (2020) y 102 hombres (2021).

En 2020, por motivos de la **pandemia** provocada por la Covid-19, la Diputación habilita de forma temporal 4 viviendas con apoyos para personas con graves problemas convivenciales que habían debido confinarse en otros servicios municipales o forales. De la misma manera, junto al Ayuntamiento de Salvatierra/Agurain se habilita el albergue para personas temporeras sin hogar. Finalmente, al cerrarse la sección abierta del Centro penitenciario, se permite la acogida residencial de aquellas personas privadas de libertad que se han visto afectadas y que pueden clasificarse en tercer grado con control telemático.

<sup>42</sup> Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, [Evaluación Programa "Habitat Bizkaia" 2018 = 2018ko "Habitat Bizkaia" Programaren Ebaluazioa](#). Serie: Colección Inclusión Social - Gizarte Inklusioa Bilduma n. 6, Bilbao, Bizkaiko Foru Aldundia, 2020, 166 p.

<sup>43</sup> Cabe advertir que se ha de realizar una lectura conjunta de los Pisos de acogida (1.9.1.) y las Viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión (1.9.2) ya que algunas necesidades que se cubrían desde el primero, se cubren ahora desde el segundo que no existía en 2011

<sup>44</sup> En el caso de Bizkaia, se incluyen las prestaciones de apoyo técnico para el acceso a la vivienda que se realizan desde los servicios de atención diurna (277).

- La **Diputación Foral de Bizkaia**, por su parte, informa que, sobre el principio de planificación y atención centrada en la persona y conforme a los criterios de sectorización determinados por la Comisión Territorial de Bizkaia en la reunión celebrada el 29 de abril de 2016, en relación a la elaboración del Mapa de los Servicios Sociales de Bizkaia, se está llevando a cabo un proceso de remodelación de la red de servicios y recursos vinculados a la atención especializada en materia de inclusión social, tanto en lo que se refiere a los centros residenciales (2.4.5) como a los servicios de día (2.2.3).

**Indicadores (centros 2.4.5):** número de plazas a 31 de diciembre de 2021 en centros residenciales 2.4.5: 88 plazas residenciales y 399 plazas residenciales combinadas con servicio de atención diurna. La media de personas atendidas por año ha sido 85 personas (las personas atendidas en plazas combinadas se computan en el apartado correspondiente a los servicios 2.2.3). El presupuesto correspondiente a las plazas residenciales de centros 2.4.5. ejecutado en el periodo 2018/2021 es de: 15.761.877,20 €.

Durante la **pandemia** se procedió a la apertura de un centro de acogida de urgencia, con capacidad de atención a veinte personas y al incremento de plazas en servicios convenidos.

- La **Diputación Foral de Gipuzkoa** reporta que el número total de plazas de alojamientos de Inserción es de 378 plazas. El incremento de este trienio ha sido de 37 plazas.

**Indicadores 2021:** 378 plazas de las que el 31% de mujeres.

En respuesta a las necesidades derivadas de la **pandemia**, se activó un recurso social extraordinario de atención a personas en exclusión grave que requerían un aislamiento.

Cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales** constata avances en el desarrollo de los centros residenciales exclusión y marginación (2.4.5.), con un aumento considerable del gasto y de las plazas (207), desde las 832 plazas existentes en la CAPV hasta las 1.039 en 2019<sup>45</sup>. Sin embargo, el gasto se encuentra por debajo de lo previsto en los tres territorios y las plazas están por debajo de lo previsto en Araba y ligeramente en Gipuzkoa.

**f) Ampliación a las personas que no pueden o quieren comprometerse a un itinerario de inclusión social y/o no tienen conciencia de problema y motivación para el cambio de situación de los recursos de alojamiento de atención secundaria previstos en el Decreto de Cartera para las personas en situación de exclusión social**

**Medio**

En el caso de la **Diputación Foral de Bizkaia**, para el acceso a todos los servicios y centros forales del ámbito de la inclusión, se ha flexibilizado el requisito específico establecido en el Decreto 185/2015, relativo a la conciencia de la situación y motivación por cambiarla, entendiéndose como tal la capacidad de la persona de solicitar y aceptar un acompañamiento e intervención por parte de los servicios sociales de atención secundaria. Este cambio se ha materializado en el Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo, de la Diputación Foral de Bizkaia por el que se regula el procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social.

Cabe recordar que, según consta en el informe de seguimiento de la Estrategia del año 2019, la **Diputación Foral de Álava** estaba trabajando en la revisión de los planes individuales de las personas atendidas en los servicios, desde un modelo de calidad de vida y atención centrada en la persona. En el mismo sentido, la **Diputación Foral de Gipuzkoa** estaba revisando y adaptando el decreto de acceso a los recursos para la inclusión social, al objeto de extender a las personas que no pueden o quieren comprometerse a un itinerario de inclusión social y/o no tienen conciencia de problema y motivación para el cambio el acceso a los recursos de alojamiento de atención secundaria.

<sup>45</sup> En el caso de Bizkaia, se incluyen las plazas provistas mediante PEVS, AEI u otras ayudas económicas (260).

**g) Ampliación a las personas en situación de exclusión social moderada y grave del servicio de intervención socioeducativa y psicosocial de atención primaria (1.3) de forma que desde estos servicios se pueda ofrecer una atención socioeducativa de baja intensidad, de carácter ambulatorio, a personas alojadas en viviendas de titularidad pública o privada**

Alto

El **Ayuntamiento de Bilbao** destaca el Programa de intervención Socioeducativa y Comunitaria con personas adultas en situación o riesgo de desprotección y sus Familias (PISECA<sup>46</sup>) y del Programa de intervención socioeducativa en situaciones de gran afectación socio personal<sup>47</sup> que realizan en múltiples casos tareas de información, acompañamiento y mediación vecinal en situaciones dirigidas a prevenir la pérdida de la vivienda.

El **Ayuntamiento de Donostia** cuenta con varios recursos que se encuadran en la ficha 1.3.:

- **Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial para personas en exclusión.** Se trata de un programa con formato de talleres ocupacionales para personas en exclusión (desde 2004). Presupuesto ejecutado de 239.432,57€ (2018), 237.744,19€ (2019), 236.900,00€ (2020) y 236.900,00€ (2021). Personas usuarias: 2018: 39 mujeres y 56 hombres; 2019: 38 mujeres y 62 hombres; 2020: 27 mujeres y 59 hombres.
- **Servicio de acompañamiento social experimental en Intxaurreondo** (desde 2019). presupuesto ejecutado de 56.266,00€ (2019), 84.399,00€ (2020) y 84.399,00€ (2021). Personas usuarias: 2019: 60 personas; 2020: 96 personas.
- **Servicio de atención socioeducativa en los recursos de alojamiento de inserción social** (desde 2019). Presupuesto ejecutado de 38.958,33€ (2019); 187.000,00€ (2020) y 187.000,00€ (2021). Personas usuarias: 2019: 68 personas; 2020: 91 personas.
- **Servicio de educación de calle. Indicadores:** presupuesto ejecutado de 48.613,86€ (2018), 56.552,26€ (2019), 56.552,26€ (2020) y 56.552,26€ (2021). Personas usuarias: 2018: 11 mujeres y 77 hombres; 2019: 7 mujeres y 29 hombres; 2020: 7 mujeres y 23 hombres.

El **Ayuntamiento de Irun**, por su parte, cuenta con un programa de servicios socioeducativos dirigido a personas / familias en situación de vulnerabilidad en la búsqueda de vivienda (contrato con una empresa que presta servicios través de educadores/as).

**Indicadores:** presupuesto ejecutado de 67.568 5€ (2018), 83.792,5 (2019) y 82.090 € (2020), con 73 personas usuarias (2018), 101 (2019) y 87 (2020).

El **Ayuntamiento de Portugalete** desarrolla esta actuación desde el Departamento de Servicios Sociales y en coordinación con Agintzari S. Coop. y Fundación Edex.

**Indicadores:** presupuesto de 170.000 euros y 8 personas usuarias (5 mujeres y 3 hombres) en 2020.

Por último, el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** destaca las acciones que se desarrollan desde programas y talleres de la Unidad para la inserción Sociolaboral del Servicio de Inclusión, y de los programas de intervención socioeducativa, donde se incorpora la figura de educador social e integrador social para personas en situación de exclusión.

A modo orientativo cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales** (2021) apunta al hecho de que, en el caso del Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial

<sup>46</sup> El PISECA es un servicio que ofrece una relación de apoyo por parte de un/a profesional de referencia para desarrollar dentro del domicilio y en el entorno de la persona actuaciones conjuntas mejorando el posicionamiento personal, promoviendo cambios y mejorando su entorno inmediato, desarrollando habilidades de la persona que favorezcan la comunicación y relación, tanto en el ámbito familiar como en el vecinal y comunitario. El servicio ofrece información y asesoramiento para el aumento de la motivación personal, sobre derechos y deberes sociales, para la promoción de la autonomía personal, la mejora de la convivencia y la generación de redes de apoyo, la adquisición y desarrollo de capacidades y habilidades sociales. Las personas destinatarias del Servicio de Intervención socioeducativa son personas adultas en situación de riesgo y/o desprotección que puede ir asociada a riesgo de exclusión, usuarias de los servicios sociales municipales. Se valora que estos servicios resultan fundamentales y por tanto deben intensificarse los servicios de apoyo a la vivienda desde Alokabide y desde Viviendas Municipales.

<sup>47</sup> El Programa de intervención socioeducativa en situaciones de gran afectación socio personal es un programa de intervención socioeducativa en medio abierto especialmente orientado a jóvenes inmigrantes no acompañados, sin domicilio y con carencias importantes en su situación personal y relacional

(1.3), en general, se partía de situaciones muy distintas en los tres territorios, con un elevado desarrollo en Bizkaia. Gipuzkoa ha impulsado el gasto, pero Álava lo ha reducido significativamente respecto a la previsión a 2016. **En conjunto se ha doblado la cobertura del conjunto de la CAPV.**<sup>48</sup>

<b>h)Ampliación a personas en situación de exclusión social moderada y grave del Servicio de apoyo a la vida independiente (2.7.2.1) y Servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familias (2.7.3.1), de forma que se pueda ofrecer una atención socioeducativa y psicosocial de media y alta intensidad, de carácter ambulatorio, a personas alojadas en viviendas de titularidad pública o privada</b>	<b>Bajo</b>
--	-------------

La **Diputación Foral de Bizkaia** informa que ha procedido a la redefinición de los servicios de día especializados de la red foral, sobre la base de la ficha 2.2.3 del Decreto de Cartera, con el fin de incorporar los servicios de apoyo a la vida independiente (2.7.2.1) y los servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familias (2.7.3.1) como recursos del ámbito de inclusión social.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, por su parte, ha reforzado el programa de Acompañamiento Especializado con el fin de ampliarlo a las personas en situación de exclusión social moderada o grave. **Indicadores:** 26,5 profesionales y 303 personas atendidas en 2021, de las que el 27% son mujeres.

Por último, la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021)** concluye que el avance en los servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familia se constata en un aumento en el número de personas usuarias en los tres territorios y, salvo en Gipuzkoa, la cobertura. En todo caso se constata que Gipuzkoa presenta el mayor gasto, de modo que quizás resulte necesario ajustar las previsiones.

En resumen, de acuerdo con la tabla siguiente, de las ocho directrices contempladas en este Eje, cuatro tienen un grado de desarrollo medio; dos un grado de desarrollo bajo y otras dos, por el contrario, un nivel alto. Se considera, por tanto, que **el Eje 2 ha tenido un grado de cumplimiento medio**<sup>49</sup>.

**Tabla 10. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 2**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Aprobación del Decreto por el que se regula el Derecho Subjetivo de Acceso a la ocupación legal de una vivienda o a la prestación económica de vivienda.	Medio
b) Firma de convenios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales	Bajo
c) Acuerdos de colaboración entre departamentos municipales de servicios sociales y departamentos municipales de vivienda para proveer viviendas a personas en situación de exclusión residencial	Medio
d) Desarrollo en todas las comarcas de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV para las viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión	Alto
e) Desarrollo en todos los sectores de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales para las viviendas con apoyos para la inclusión social contempladas en el marco de los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación	Medio
f) Ampliación a las personas que no pueden o quieren comprometerse a un itinerario de inclusión social de los recursos de alojamiento de atención secundaria	Medio
g) Ampliación a las personas en situación de exclusión social moderada y grave del servicio de intervención socioeducativa y psicosocial de atención primaria (1.3)	Alto
h) Ampliación a personas en situación de exclusión moderada y grave del Servicio de apoyo a la vida independiente (2.7.2.1) y Servicios de intervención socioeducativa y psicosocial con familias (2.7.3.1).	Bajo
Grado de desarrollo general	<b>Medio</b>

<sup>48</sup> En la propia evaluación del Plan Estratégico de Servicios sociales se apunta hacia la conveniencia tomar los datos relativos al aumento de la cobertura y de personas usuarias con cierta cautela.

<sup>49</sup> Al haber alcanzado un 2 en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el Medio a una nota entre 1,5 y 2, y el Alto a una nota media superior al 2.

### 3.5. Eje 3. Mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales

Como se ha señalado previamente, la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar apuesta por la introducción de un enfoque basado en la vivienda mediante el cual la respuesta a las situaciones de exclusión residencial se articule fundamentalmente desde las políticas de vivienda. Con todo, la estrategia también incluye la mejora de los recursos de Servicios Sociales orientados a la atención diurna y la acogida nocturna y dirigidos a las personas en situación de exclusión social, en la medida en que, a menudo, exclusión social y exclusión residencial son dos fenómenos o situaciones difíciles de diferenciar.

En ese sentido, la propia Estrategia señala entre sus principios que “la opción por desarrollar un modelo centrado en la vivienda no es óbice para recoger en la Estrategia las medidas necesarias para garantizar la calidad del servicio, y el adecuado despliegue territorial, de los centros de acogida nocturna, alojamiento y atención diurna contemplados en la Cartera y el Mapa de Servicios Sociales. De hecho, cabe pensar que esta red continuará siendo un elemento básico del modelo de atención, tanto en lo que se refiere a la mejora de la calidad de vida de las personas que no acceden a otros recursos como en lo que se refiere a la promoción del acceso de las personas sin hogar a una vivienda independiente”. Desde ese punto de vista, uno de los objetivos básicos de la Estrategia es el de culminar el despliegue del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, garantizando una adecuada distribución territorial de los recursos y reforzar, de manera especial, los servicios sociales de atención primaria orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión social, tanto en lo que se refiere a sus funciones de gestión de casos e intervención socioeducativa y psicosocial como en lo que se refiere a los servicios de alojamiento y de acogida diurna y nocturna.

Desde este planteamiento, el Eje 3 de la Estrategia incluye 12 directrices. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento entre 2018 y 2021:

a) <b>Elaboración de un modelo de intervención común para la gestión de casos con personas en situación de exclusión social grave y/o en situación de exclusión residencial grave desde los Servicios Sociales de Base municipales</b>	<b>Medio</b>
<p>Tal y como se avanzó en el informe de seguimiento de 2019, la <b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> ha avanzado en la definición de metodologías y herramientas de diagnóstico y valoración, en el marco del Plan ElkarEkin. En <b>Álava</b>, desde el <b>Instituto Foral de Bienestar Social</b> se había comenzado a trabajar en el diseño de un modelo de intervención común para la gestión de casos con personas en situación de exclusión, con las profesionales de la Oficina de Información y Atención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, así como con los Servicios Sociales de Base municipales de la zona rural.</p> <p>En esta línea, el Ayuntamiento <b>Vitoria-Gasteiz</b> informa de la existencia de un modelo de intervención de casos en el abordaje del equipo de Alta Intensidad (Hurbil), más centrado en la persona, y ampliado al resto de equipos de apoyo del Servicio de Inclusión. El Área de Acción Social del <b>Ayuntamiento de Bilbo</b> dispone de un modelo de atención dirigido a la satisfacción de necesidades elementales (alojamiento, vestido y alimento) que constituye un modelo de acceso centralizado a los diversos servicios o centros a través del Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS). Las respuestas recibidas por parte de otros ayuntamientos también apuntan hacia el establecimiento de patrones de intervención comunes a nivel de servicios sociales de base municipales (Llodio, Santurtzi).</p>	



<b>b) Elaboración de un modelo de intervención común en los centros de alojamiento y acogida diurna y nocturna que forman parte del sistema de Servicios Sociales, al objeto de garantizar una intervención basada en los principios de calidad de vida, personalización y autodeterminación</b>	<b>Medio</b>
--	--------------

Cabe destacar que las tres **Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa** han avanzado en el establecimiento de un documento base para el "Modelo de atención e intervención en servicios sociales de atención secundaria foral para la inclusión". En el caso de la Diputación Foral de **Bizkaia** se destaca además la aprobación del Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo, regulador del procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social. La **Diputación Foral de Gipuzkoa** también informa de la existencia de un modelo de intervención común.

A nivel municipal, el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** ha elaborado un modelo de intervención común y se han adecuado los recursos de acogida al Decreto de Cartera. Igualmente, el **Ayuntamiento de Donostia** ha trabajado en el establecimiento de un modelo de intervención común en los centros de alojamiento y acogida nocturna, así como en la red de viviendas tuteladas.

<b>c) Desarrollo, de forma experimental y recurriendo a la figura de la Prestación Vinculada al Servicio, de 'presupuestos individuales' para las personas en situación de exclusión social que carecen de domicilio</b>	<b>Bajo</b>
--	-------------

En el desarrollo de la presente directriz, destaca la experiencia desarrollada por la **Diputación Foral de Gipuzkoa**, que ha puesto en marcha de forma experimental una prestación de presupuestos individuales para personas en situación de exclusión. En todo caso, cabe advertir que el programa, que cuenta con una capacidad máxima de 20 personas, no se centra exclusivamente en personas sin hogar.

Cabría citar la activación del programa Azken Sarea Indartzen por parte del Gobierno Vasco, para personas y familias que no cumplen los requisitos para acceder a la RGI ni a la PCV ni las AES, cuyas ayudas se destinan a la cobertura de gastos de necesidades básicas, entre otros, el alojamiento.

<b>d) Impulso a los programas de intervención en medio abierto, en el marco de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3), orientados a las personas sin hogar que pernoctan en la calle y/o a las personas en situación de exclusión social grave</b>	<b>Alto</b>
--	-------------

Diversos ayuntamientos reportan actuaciones orientadas al impulso de los programas de intervención en medio abierto. Así, el **Ayuntamiento de Bilbao** cuenta con un Equipo de intervención socioeducativa y comunitaria con personas sin techo con el objetivo de detectar y conocer la realidad de las personas sin hogar, realizar acompañamiento social a esas personas en coordinación con otros servicios específicos y/o especializados tales como los de alimento, alojamiento, higiene y vestido, y centros de día. Se trabaja en especial coordinación con el sistema público de salud y el sistema público de servicios sociales. El personal ha aumentado con 1 nuevo puesto integrado en el Equipo de Intervención en Calle con PSH.

El **Ayuntamiento de Donostia** ha impulsado el programa de intervención en medio abierto dentro del programa del Centro de día Hestia. La Asociación Arrats recibió una subvención al Gobierno Vasco dentro del plan Lehen Urratsa para la contratación de un educador de calle que refuerza el servicio de educación de calle municipal vinculado al Centro de Día Hestia.

**Indicadores:** Presupuesto ejecutado de 2018: 48.613,86€; 2019: 56.552,26€; 2020: 56.552,26€; 2021: 56.552,26€. Personas usuarias 2018: 88 (11 mujeres y 77 hombres); 2019: 36 (7 mujeres y 29 hombres) y 2020: 30 (7 mujeres y 23 hombres).

El **Ayuntamiento de Irún**, por su parte, cuenta con un programa de acompañamiento a personas en situación de exclusión residencial grave, activado en 2021. El programa cuenta con una trabajadora social que desempeña labores de acompañamiento con personas sin hogar o de exclusión social grave. **Indicadores:** presupuesto de 21.000 € y 30 personas usuarias (2021).

En el **Ayuntamiento de Portugalete**, el proyecto Aproxímate se define como una actividad de procesos de acompañamiento en calle a personas en situación de exclusión social con el objetivo de lograr un acercamiento a los servicios sociales, complementaria a los servicios que se ofrecen en el Centro Social San Roque. El servicio coordinado con Fundación Integrando, parte del encuentro en calle con personas en riesgo de exclusión, la información de servicios y la orientación hacia Abegi, y se completa con algunos itinerarios de inclusión para las personas que así lo desean.

**Indicadores:** presupuesto 14.183€ y 14 personas usuarias (2 mujeres y 12 hombres).

Por último, en el seno del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** las acciones se realizan desde el Equipo de alta intensidad (Hurbil) y desde Equipo de educación de calle. Se valora la posibilidad de un programa piloto de coordinación y colaboración entre el Equipo de Alta Intensidad y los Equipos de Zona para descentralizar la intervención en medio abierto. Se establece el dispositivo de atención inercial (DAI), con máximo de 20 plazas, que en el año 2021 pasa de denominarse Jornada de Puertas Abiertas (JPA).

**Indicadores:** DAI: 199 personas atendidas (25 mujeres) en 2018; 182 personas atendidas (M15) en 2019, 117 personas (M 12) en 2020. Hurbil: presupuesto de 307.656€ con 216 personas usuarias (H:144/M:72) en 2018; 316.153€ y 233 personas (H:148/M:75) en 2019.

En este ámbito, cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021)** apunta al hecho de que, en el caso del Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3), en general, se partía de situaciones muy distintas en los tres territorios, con un elevado desarrollo en Bizkaia. Gipuzkoa ha impulsado el gasto, pero Álava lo ha reducido significativamente respecto a la previsión a 2016. En conjunto se ha doblado la cobertura del conjunto de la CAPV.<sup>50</sup>

**e) Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV del servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión social (1.7)**

Alto

La práctica totalidad de los municipios que participan en la Estrategia han creado servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión social o han reforzado los ya existentes.

El **Ayuntamiento de Bilbao** colabora en la financiación de tres centros de día de baja exigencia para personas sin hogar o en situación de exclusión social, así como de la sala de consumo supervisado, gestionados todos ellos por entidades del Tercer Sector. Se trata del Centro de Día de baja exigencia Onartu, Centro de día de Baja Exigencia Irekia, Centro de Día de Sortarazi, con capacidad para atender a 20 personas y el Centro sociosanitario de atención a las adicciones. Además, procederá en el primer trimestre de 2022 a la apertura de un servicio de atención diurna.

El **Ayuntamiento de Donostia** desarrolla los servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión social a través del servicio de comedor y de las actividades que se ofrecen en el Centro Municipal de Acogida Social durante el día y del Programa Hestia Actualmente, además, se halla en proceso de utilizar las instalaciones del Centro Municipal de Acogida Social CMAS como centro de día. Este programa ofrece un servicio de atención diurna para personas sin hogar, con el objetivo de ofrecerles un lugar de encuentro de referencia alternativo a la calle. Se trata de mejorar su calidad de vida y su autonomía personal y social paliando, en la medida de lo posible su situación de exclusión social. El servicio permanece abierto todos los días, incluyendo fines de semana y festivos. Durante la pandemia se puso en marcha un programa de reparto de alimento y otro programa para dar de comer y cenar a personas sin techo en bares y restaurantes de la ciudad.

**Indicadores:** CMAS: presupuesto 2018: 644.353,70€, 2019: 713.555,35€, 2020: 720.163,87€ y 2021: 738.068,32€. Personas usuarias 2018: 1600 hombres y 326 mujeres, 2019: 1665 hombres y 403 mujeres y 2020: 570 hombres y 159 mujeres. Programa de reparto de alimento: 35 personas atendidas. Programa para dar de comer y cenar a personas sin techo en bares y restaurantes: presupuesto de 173.250€ en 2021.

El **Ayuntamiento de Irun** cuenta con el Centro de inclusión Zubia, que se abrió en el año 2010 en un edificio municipal y que constituye un punto de encuentro social y un comedor de carácter comarcal. En 2018 se incrementa en 1,5 h el horario diario de apertura y pasa a abrir, también, los fines de semana y

<sup>50</sup> En la propia evaluación del Plan Estratégico de Servicios sociales se apunta hacia la conveniencia tomar los datos relativos al aumento de la cobertura y de personas usuarias con cierta cautela.

festivos, de modo que abre todos los días del año. Tiene una capacidad para 90 personas. En la actualidad funciona de 10h a 19h, salvo fines de semana y festivos que abre de 13 a 17 h. En el año 2021 se ha realizado propuesta en la nueva Licitación, para que el Centro abra las 24h del día, todos los días del año.

**Indicadores:** Presupuesto 2018: 299.279 €, 2019: 376.848,15 €, 2020: 440.636,64 €. Personas usuarias 2018: 1239 (210 mujeres, 1029 H). 2019: 841 (135 M, 706 H). 2020: 720 (116 M 604 H).

El Servicio Abegi del **Ayuntamiento de Portugalete** tiene como objetivo ofrecer a las personas en situación de exclusión un lugar al que acudir durante el día, de acceso libre de 09 a 20 horas, donde resguardarse de las inclemencias del tiempo, descansar, cubrir necesidades básicas de alimentación, higiene y lavandería, guardar pertenencias, etc. Una trabajadora social entrevista en el mismo servicio a todas las personas usuarias, si lo desean, para poder recibir los apoyos que se puedan requerir. Durante el confinamiento, se puso en marcha un programa de distribución de comida elaborada, que se entregaba congelada, con el fin de ser consumida a lo largo de toda la semana.

**Indicadores:** presupuesto de 32.235 euros y atiende a 22 personas (2 M 20 H).

El **Ayuntamiento de Santurtzi**, por su parte, cuenta con dos comedores sociales que dan servicio, entre otros colectivos, a personas en situación de exclusión residencial grave. **Indicadores:** presupuesto de 18.200 euros. En el **Ayuntamiento de Sestao**, el servicio de atención diurna se presta juntamente con el servicio de acogida nocturna, por medio de ayudas económicas previstas en la Ordenanza municipal reguladora de la concesión de ayudas económicas no periódicas de carácter social (ver punto siguiente).

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** ha desarrollado las previsiones del decreto de Cartera mediante el Centro de Día Estrada, en funcionamiento desde 1998, El Centro de Día Estrada constituye un espacio físico de acogida diurna, que intenta mejorar la calidad de vida de las personas en situación de exclusión socio-residencial. Se financia mediante convenio de colaboración suscrito con la Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava.

**Indicadores:** presupuesto: 455.346€ (2018); 455.012€ (2019); 453.516€ (2020) y 430.559€ (2021). Plazas: 70. Personas usuarias 2018: H61 y M36; 2019: H 48, M 31; 2020: H 30, M 21.

Por último, cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales** (2021) ha constatado un crecimiento del Servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión (1.7.2), pasando de 139 plazas en 2012 a 413 en 2019. Este avance se produce de manera relevante en Bizkaia y Gipuzkoa, mientras que Araba se encuentra por debajo del gasto en 2011 y de las previsiones de 2016.

**f) Desarrollo en todas las comarcas de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV del servicio de acogida nocturna para personas en situación de exclusión social (1.8)**

**Alto**

También cabe hablar de un grado de desarrollo **alto** en lo que se refiere a los **centros de acogida nocturna**, que existen y/o han sido reforzados recientemente en la mayoría de los ayuntamientos adscritos a la Estrategia.

El **Ayuntamiento de Bilbao** cuenta con los siguientes dispositivos para la acogida nocturna de personas sin hogar: Servicio Municipal de Acogida Nocturna (SMAN), con 83 plazas; Albergue de Elejabarri, con 71 plazas de corta estancia; Centro de acogida nocturna de Lagun Artea, con 32 plazas; Centro de Acogida Nocturna de Hontza, con 16 plazas; y Residencia Lurberri, con 25 plazas. La capacidad de atención de estos centros se incrementaba con 75 plazas adicionales en el periodo invernal, que se han transformado en permanentes, añadiéndose así a la oferta de plazas ordinarias. Además, durante la pandemia, y en el marco de Lehen Urratsa, mediante acuerdo con Caritas Bizkaia y en un edificio cedido por el Obispado, se activó un centro de acogida para alojar en el centro espiritualidad de Begoña a 25 personas en habitaciones individuales con baño incluido destinado a personas con problemas asociados de enfermedad mental y/o patología dual; el recurso cerró en junio 2021 y las personas usuarias transitaron a otros recursos de Lehen Urratsa.

El **Ayuntamiento de Donostia** desarrolla el servicio de acogida nocturna a través de dos dispositivos. Por una parte, Gaueko Aterpea es un servicio de baja exigencia y apoyo que ofrece a personas en situación de exclusión, en particular a personas transeúntes y a personas sin hogar, un recurso en el que pasar la noche y, con carácter inmediato, prestaciones básicas de pernocta, manutención (desayuno) e



higiene personal. Este servicio funciona con carácter permanente, sin perjuicio de que puedan reforzarse en determinados periodos del año para responder a un incremento de las necesidades. Con carácter general, el servicio permanece abierto desde las 20 horas hasta las 9 del día siguiente. Además del Gaueko, Donostia ofrece servicios de acogida nocturna en el Centro Municipal de Acogida Social, configurado como un recurso destinado al acogimiento temporal de personas que hallándose en la ciudad no disponen de alojamiento ni medios económicos para lograrlo.

**Indicadores:** Gaueko aterpea con presupuesto 2018 de 440.568,56€, 2019: 515.275,98€, 2020: 537.593,45€ y 2021: 538.848,26€. Personas usuarias en 2018: 123 hombres y 20 mujeres; en 2019: 94 hombres y 24 mujeres; en 2020: 59 hombres y 17 mujeres. Centro Municipal de Acogida Social CMAS: presupuesto 2018 de 644.353,70€; 2019: 713.555,35€; 2020: 720.163,87€ y 2021: 738.068,32€. Personas usuarias 2018: 1600 hombres y 326 mujeres; 2019: 1665 hombres y 403 mujeres y 2020: 570 hombres y 159 mujeres.

El **Ayuntamiento de Irun** puso en marcha en 2018 el Servicio comarcal de acogida nocturna, ubicado en el centro de inclusión Zubia. El centro abre todos los días del año, en horario de 21 a 9 horas. Dispone de 20 plazas, que pasan a 29 en el periodo de invierno (1 noviembre a 30 de abril). El dispositivo del frío se integró dentro del servicio de acogida en 2018. Cuenta además con un dispositivo para acogida de migrantes en tránsito y durante la pandemia se activó un servicio extra de alojamiento en Martindozenea

**Indicadores:** Centro inclusión Zubia, presupuesto 2018: 42.491 €, 2019:422.491 €; 2020: 417.284 €. Personas usuarias 2018: 251 (17 M, 234 H). 2019: 22 (5 M, 17 H). 2020: 19 (3 M 16 H).

En el caso del **Ayuntamiento de Portugalete**, este servicio se presta mediante la disponibilidad de una trabajadora social, de forma telefónica y presencial, para atender todas las necesidades de alojamiento que son detectadas, y ofrecidas, por los servicios que atienden las urgencias en el municipio (Policía Municipal, Ertzaintza, Cruz Roja). Cualquiera de ellos, fuera de horarios de oficina, si detecta una persona sin alojamiento, le ofrece la posibilidad de alojarse y, si acepta, llama a la Trabajadora Social que localiza un alojamiento entre hoteles y pensiones convenidos en la zona.

**Indicadores:** presupuesto (sin personal) 31.356,16 € con 58 personas usuarias (21 M y 37 H)

El servicio de atención diurna y acogida nocturna se presta, en el caso del **Ayuntamiento de Sestao** por medio de ayudas económicas previstas en la Ordenanza municipal reguladora de la concesión de ayudas económicas no periódicas de carácter social. Por medio de las citadas ayudas, se garantizan los períodos mínimos fijados por el Decreto de Cartera.

**Indicadores:** presupuesto 2018: 13.075 €. 2019: 13.281 €. 2020: 15.856 €. 2021: 4.087 €. Personas usuarias 2018: 40. 2019: 34. 2020: 19 (9 M y 10 H). 2021: 9 (1 M y 8 H).

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** ha desarrollado las previsiones mediante el Centro de Noche Aterpe (dese 2001) y Centro Municipal de Acogida Social CMAS (desde 1985). El centro Aterpe es un recurso de acogida nocturna de baja exigencia para personas en situación de exclusión social y residencial grave, con 30 plazas. El CMAS es un recurso de alojamiento y convivencia de media-larga estancia destinado a personas en situación de exclusión residencial, con apoyos de media o alta intensidad dirigidos a intervenciones orientadas a la inclusión social que cuenta con 67 plazas. Facilita también alojamiento a personas en tránsito por la ciudad pudiendo permanecer durante 3 días cada 3 meses. Permanece abierto durante 24 horas todos los días del año.

**Indicadores:** Aterpe presupuesto 2018: 490.436,37€. 2019: 504.716,86 €. 2020:457.126€. 2018: 206 accesos, 2019 162 accesos, 2020 52 accesos. CMAS presupuesto 2018: 1.548.416,65€. 2019:1.561.480,66€. Personas usuarias 2018: 278; 2019: 265 y 2020: 82.

El **Ayuntamiento de Santurtzi** no cuenta en la actualidad con un centro municipal para esta finalidad, pero el servicio se presta a través de recurso habitacional en establecimientos hosteleros y pensiones, con un presupuesto de 30.000 euros anuales. El **Ayuntamiento de Barakaldo** reporta que, durante el estado de alarma se atendió, con emergencia, a más de 60 personas, con recursos municipales.

En consonancia con ello, cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales** (2021) constata un avance en el desarrollo del Servicio de acogida nocturna (1.8) especialmente en Bizkaia, dado que el número total de plazas ha pasado de 389 en 2012 a 488 en 2019 en toda la CAV.

Por último, durante la **pandemia**, varios ayuntamientos tuvieron que activar recursos extraordinarios de acogida y la práctica totalidad hubieron de reforzar los ya existentes para dar respuesta a las necesidades de las personas en situación de exclusión residencial grave durante el confinamiento. Por último, y en

respuesta a las circunstancias excepcionales de la pandemia, hay que destacar la activación del programa Aterpeak creado en el marco de Fondo Inor Atzean Utzi Gabe<sup>51</sup> del Gobierno Vasco.

**g) Desarrollo en todos los sectores de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV para el servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3)**

**Alto**

La **Diputación Foral de Álava**, teniendo en cuenta la reordenación de los servicios relativa a los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5), adecúa en el año 2021 las plazas de día para personas privadas de libertad que se prestan en los servicios residenciales *ad hoc* (3 viviendas para hombres y una vivienda para mujeres), con un total de 6 plazas de día para hombres y 6 para mujeres.

**Indicadores:** personas usuarias 2018: 18H y 15 M; 2019: 18 H y 8 M; 2020:18H y 8 M; 2021: 102 H y 15 M.

La **Diputación Foral de Bizkaia** está llevando a cabo un proceso de remodelación de la red de servicios y recursos vinculados a la atención especializada en materia de inclusión social, tanto en lo que se refiere a los centros residenciales (2.4.5) como a los servicios de día (2.2.3). El proceso se desarrolla sobre el principio de planificación y atención centrada en la persona y conforme a los criterios de sectorización determinados por la Comisión Territorial de Bizkaia en la reunión celebrada el 29 de abril de 2016, con relación a la elaboración del Mapa de los Servicios Sociales de Bizkaia.

**Indicadores (centros 2.2.3):** Presupuesto ejecutado 2018/2021: 40.854.220,03 €. Número de plazas a 31 de diciembre de 2021 (incluidas plazas combinadas con apoyo residencial): 504. Media de personas atendidas al año: 594 personas.

Por su parte, la **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa de que, en el marco del proceso de remodelación de la red foral de servicios y recursos de inclusión, se han creado y ampliado los recursos enmarcados en el Decreto de Cartera como ficha de servicios 2.2.3. El incremento de plazas en este trienio ha sido de 18 plazas.

**Indicadores:** 138 plazas de centros de día, más 56 específicas de atención a consumos de sustancias, con un 23% de mujeres usuarias (2021) y un presupuesto de 6.201.496,18 euros.

Por último, la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales** (2021) constata el desarrollo del Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3) en los tres territorios (en 2011 se centraba en Bizkaia), si bien Araba está algo por debajo de la previsión para 2016 y Bizkaia y Gipuzkoa por encima. En el conjunto de la CAPV, el número de plazas pasa de 743 en 2012 a 1.038 en 2019.

**h) Desarrollo en los tres Territorios Históricos de la CAPV de los centros residenciales para personas en situación cronicada (2.4.5.1) y de los centros de acogida nocturna para atender las necesidades de inclusión social (2.3.2)**

**Medio**

La **Diputación Foral de Álava** informa de la adecuación de la casa de acogida Besarkada Etxea realizada en 2021, transformándola en centro residencial para personas en situación cronicada y no sólo a personas con estadios avanzados de VIH/Sida, como sucedía con anterioridad.

**Indicadores:** Presupuesto en 2018: 616.581 €; 2019: 616.957 €; 2020: 599.160 € y previsión cierre 2021: 750.369 €. Personas usuarias en 2018: 11 H y 5 M; 2019: 12 H y 5 M; 2020: 12 H y 5 M; 2021: 19 H y 10 M.

El Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la **Diputación Foral de Bizkaia** cuenta con un programa de larga estancia para el apoyo a procesos de personas en situación cronicada que comprende la intervención con personas usuarias que requieran de apoyos de media o alta intensidad mediante la provisión de prestaciones técnicas propias del sistema de servicios sociales y, además, adolezcan de nula o casi nula posibilidad de desarrollar un proceso de inclusión que derive en el acceso a una vida autónoma sin apoyos. El objetivo principal de este programa radica en mejorar la calidad de vida de las personas usuarias y lograr que éstas alcancen el mayor grado de autonomía posible, siempre

<sup>51</sup> Al final del presente capítulo se detallan las características básicas de los programas del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe.

teniendo en cuenta que su mantenimiento en la media estándar de la sociedad de pertenencia estará vinculado a contar con apoyos especializados de carácter permanente.

**Indicadores:** Número de plazas a 31 de diciembre de 2021 en centros residenciales 2.4.5.1: 108. Presupuesto correspondiente a centros 2.4.5.1 ejecutado en el periodo 2018/2021: 10.328.612,33€. Media de personas atendidas por año: 125,35 personas.

Por otro lado, de forma experimental la Diputación de Bizkaia ha implementado un recurso con aspiración de convertirse, superado el periodo inicial, en un centro de acogida nocturna para atender las necesidades de inclusión social 2.3.2.

**Indicadores:** Número de plazas a 31 de diciembre de 2021: 12. Presupuesto ejecutado en el periodo 2018/2021: 360.000,00 €.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, por su parte, ha puesto en marcha un proyecto integral de atención residencial y comunitaria de cobertura territorial, para ofrecer un servicio de alojamiento con apoyos generalizados de media y alta intensidad a personas en situación de exclusión social con grave deterioro de carácter personal, relacional y sanitario, que permite desarrollar, principalmente, una función de asistencia-protección y, en su caso, reducción de daños.

**Indicadores:** 70 plazas en alojamientos para personas en situación cronicada, con un 24% de usuarias mujeres y un presupuesto de 5.074.197,49 euros. El incremento de este trienio ha sido de 17 plazas. Próxima apertura de 24 plazas<sup>52</sup>.

A modo orientativo cabe recordar que la **evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021)** concluye que se ha reducido el número de plazas de los centros de acogida nocturna para atender las necesidades de inclusión social (39 en 2012 a 27 en 2019) y que, en todo caso, se trata de un número muy reducido de centros y con pocas plazas. En cuanto a los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5), sin atender específicamente a los centros para personas en situación cronicada, la evaluación muestra que ha aumentado del gasto respecto a 2011, particularmente en Gipuzkoa, pero por debajo de lo previsto en los tres territorios, aunque en mayor proporción en Araba, seguida de Bizkaia. Las plazas están por debajo de lo previsto en Araba y ligeramente en Gipuzkoa. En Bizkaia no, contabilizando las ayudas económicas habilitadas.

**i) Desarrollo de protocolos y planes individuales de intervención para facilitar en el plazo de tiempo más breve posible el acceso de las personas usuarias de los centros de acogida y de alojamiento previstos en el Decreto de Cartera a viviendas independientes con apoyo ambulatorio, de intensidad variable, prestado desde los Servicios Sociales**

Alto

Desde **Lanbide-Servicio Vasco de Empleo** se recoge, tras acuerdo con las Diputaciones Forales, el criterio relativo a los “alojamientos colectivos” de modo que se facilita el cobro de Renta de Garantía de Ingresos a personas residentes en servicios residenciales de carácter temporal. Así, se pretende promover la transición hacia una salida autónoma, una vez concluya la intervención social especializada.

Varios ayuntamientos han informado de la activación de mecanismos orientados a facilitar en el plazo de tiempo más breve posible el acceso desde los centros de acogida y alojamiento a viviendas independientes. Sin embargo, en general se constatan serias dificultades derivadas tanto de la situación del mercado inmobiliario libre como de la insuficiencia del mercado de vivienda social, lo que provoca un estancamiento en la permanencia de las personas usuarias en los recursos tanto de urgencia y en las viviendas tuteladas.

Así, desde el área de Bienestar Social del **Ayuntamiento de Irun** se elaboran Planes de Atención Personalizados para el acceso a determinadas ayudas económicas especiales, alojamiento en servicios municipales, acceso a padrón social, etc. Se ha establecido como requisito de acceso a estas prestaciones el suscribir un Plan de Atención Personalizada con la persona solicitante.

**Indicadores:** presupuesto 0 euros, personas beneficiarias: 2018: 37 personas; 2019: 43; 2020: 33; 2021: 27.

<sup>52</sup> La Diputación ha diseñado y planificado la apertura en Donostia de un centro residencial con 24 plazas para personas en situación de exclusión social con necesidades sociosanitarias de carácter polivalente que aporte una atención integral de baja exigencia y media alta intensidad para personas en exclusión residencial grave con necesidades sociosanitarias

El Departamento de Servicios Sociales del **Ayuntamiento de Portugalete** ofrece a todas las personas atendidas en los servicios de atención diurna o nocturna municipales, así como a todas las personas que se encuentran en riesgo de perder su vivienda habitual, el acompañamiento de su Trabajadora Social de Referencia que, mediante un Plan Individual de Atención, con el fin de acceder lo antes posible a un alojamiento estable. Este acompañamiento se realiza en coordinación con el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, Caritas y agentes inmobiliarios e incluye la orientación, mediación con entidades de vivienda, y acceso a las ayudas económicas de emergencia o de urgencia, que sean precisas.

En el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** estas actuaciones se realizan desde los Recursos de Acogida y Alojamiento: CMAS, Pisos de Acogida, Aterpe, Casa Abierta; Equipo Alta Intensidad-Hurbil... Se realizan planes individuales de intervención desde los diferentes Servicios Municipales para que las personas que se encuentran en recursos de acogida y alojamiento municipales pasen a viviendas independientes.

**Indicadores:** Aterpe (30 plazas), 2018: 206 accesos. 2019: 162. 2020: 52. Centro Municipal CMAS (67 plazas): 2018: 278 personas usuarias. 2019: 265. 2020: 82. Pisos Acogida: 2018 45 plazas; 2019:48; 2020:34. Viviendas Tuteladas Año 2019 :65 plazas, Año 2020 120 plazas.

A nivel foral, desde la **Diputación Foral de Bizkaia** se destaca que la intervención especializada en materia de inclusión social tiene como uno de sus principios generales el enfoque comunitario, de manera que, en clave de proximidad, se apoye en la medida de lo posible en las redes primarias familiares y no familiares y comunitarias. Asimismo, se persigue la adaptación de los servicios y de la propia intervención al modelo de vida independiente, de forma que se permita a la persona usuaria desenvolverse en su medio habitual, con prestaciones técnicas que contemplen la atención personal y doméstica y se refuercen procesos de acompañamiento social no necesariamente vinculados a actividades de tipo congregado. Es sobre estas premisas que se sustentan los planes de atención personalizada, así como los programas individualizados de atención que se suscriben con todas las personas atendidas en la red foral en materia de inclusión social. Desde la Diputación se destaca positivamente la experiencia de los proyectos Hegan y Hegalak<sup>53</sup>, que actúan como puente hacia los procesos de inclusión.

En respuesta a la excepcionalidad de las circunstancias derivadas de la pandemia por COVID-19, hay que destacar la creación del **programa Lehen Urratsa**, surgido del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe<sup>54</sup> del **Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco**. El programa surge con el objetivo de ofrecer alternativas de alojamiento con apoyo e itinerarios de integración social a las personas que vivían en la calle y que se alojaron en los refugios de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia y otros municipios, durante el periodo de confinamiento. Los refugios, que también recibieron apoyo del programa Aterpeak del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe, acogieron durante el confinamiento tanto a personas que ya vivían en la calle como a otras que, por efecto de este, se habían visto abocadas a la pérdida del alojamiento del que disponían (vivienda en alquiler, habitación, pensión, hotel, etc). El programa 'Lehen Urratsa', activo durante 2020, 2021 tuvo como objetivo ofrecer alternativas que permitieran a estas personas retomar o iniciar itinerarios de integración social, sin verse abocadas a tener que vivir de nuevo en la calle y evitar la cronificación de las situaciones de sinhogarismo. El programa se activa con la colaboración de Zabalduz Cooperativa Elkartea, Cruz Roja, Peñasal S.Coop, Cáritas Diocesana de Bilbao, Ellacuría Fundazioa, Bizitegi, Arrats y Caritas Diocesana de Donostia, Pertsonalde, Goiztiri, Erain, Bizkaisida

**Indicadores:** 694 personas atendidas (2020) y 600 personas atendidas (2021). Presupuesto: 2.309.771,65 € (2020<sup>55</sup>) y 4.685.936,31 € (2021<sup>56</sup>).

<sup>53</sup> <https://www.fundacionadsis.org/es/bizkaia/proyectos/hegan-y-hegalak>

<sup>54</sup> Se ofrece información más detallada sobre el Fondo Inor Atzean Utzi gabe y los programas que integra al final del presente capítulo.

<sup>55</sup> Distribuido entre Cruz Roja 153.252,88 €, Peñasal 641.145,00 €, F. Ellacuría 232.038,00 €, Caritas D. Bilbao 264.445,00 € y Bizitegi 433.954,00 €.

<sup>56</sup> Distribuido entre Arrats 561.020,70 €, Bizitegi 948.676,00 €, Caritas Bilbao 422.220,00 €, Caritas Gipuzkoa 322.488,00 €, Cruz Roja Álava 241.752,41 €, Cruz Roja Durango 60.812,00 €, Ellacuría 232.263,20 €, Erain 106.490,00 €, Goiztiri 200.000,00 €, Peñasal 1.076.644,00 €, Perualde 206.620,00 €, Zabalduz 306.950,00 €, Zabalduz 206.758,00 €, Arrats 243.423,27 € y Caritas D. Donostia 134.755,50 €

**j) Desarrollo de una oferta suficiente, en todos los Territorios, de centros de preparación a la emancipación y pisos de emancipación, en el marco de los Centros residenciales para personas menores de edad (2.4.4) y extensión a todas las personas que abandonan estos centros de los programas de intervención socioeducativa y psicosocial, de nivel primario o secundario**

Medio

En esta directriz cabe destacar la presentación, en junio de 2021, de la Declaración Interinstitucional **Euskarri. Estrategia compartida para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad**, refrendada por EUDEL, las tres Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco. La Estrategia pretende dar respuesta a las dificultades para su emancipación efectiva a la que hacen frente las personas menores tuteladas y personas jóvenes ex tuteladas, de hasta 21 años, tanto autóctonas como extranjeras. El objetivo es favorecer un proyecto de vida autónoma mediante un contrato de responsabilidades, un compromiso de derechos y deberes personalizado en el que se desarrollan actuaciones de apoyo, inserción sociolaboral, vivienda y sustento vital.

A nivel foral, la **Diputación Foral de Álava** cuenta con el programa Aukera de Emancipación con 2 centros de preparación a la emancipación (Bideberria II y III, 27 plazas) y 2 pisos de emancipación (Ekilore y Xabier, con 17 plazas).

**Indicadores 2020:** Piso Ekilore: 12 plazas y 23 personas atendidas 11H 12M. Piso Xabier: 5 plazas y 10 personas atendidas 7M y 3 H. Centro Bideberria II: 15 plazas y 13 personas atendidas 12H y 1M. Piso Bideberria III cn 12 plazas y 12 personas atendidas, 10 H y 2M. Personas usuarias 2018: 93 H y 20 M; 2019: 85 H y 23 M; 2020: 36 H y 22 M (reducción debida a la pandemia); 2021: 62 H y 23 M. Presupuesto 2018 2.853.075,35€, 2019: 2.585.879,65€, 2020: 2.664.641,17 € y previsión cierre 2021: 2.662.422,47€.

A pesar de tratarse de servicios de competencia foral, el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** de forma complementaria, por las necesidades que van llegando, va dando respuesta desde el nivel municipal, mediante el CMAS, piso tutelado para jóvenes y determinadas acciones enmarcadas en el PLINA (Plan Local de Infancia y Adolescencia).

La **Diputación Foral de Bizkaia**, por su parte, ha implantado un programa preventivo de atención a personas jóvenes que busca acompañarlas en su proceso de emancipación y transición a la edad adulta y dotarlas de recursos personales que les permitan obtener resultados en lo concerniente a su inclusión relacional, desarrollando también, acciones encaminadas a atajar la merma de su autonomía vital. Se cuenta con dos recursos específicos para mujeres jóvenes.

**Indicadores:** Número de plazas a 31 de diciembre de 2021: 544. Presupuesto ejecutado en el periodo 2018/2021: 14.792.398,76 €. Media de personas atendidas por año: 495.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** cuenta con una red de 102 plazas para jóvenes en proceso de emancipación. El incremento de este trienio ha sido de 7 plazas.

**Indicadores:** presupuesto de 10.498.130,30 euros en 2021, con un 19% de mujeres entre las personas usuarias.

**k) Regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios orientados a las personas en situación de exclusión leve, moderada o grave que forman parte del Decreto de Cartera**

Bajo

No se han desarrollado en este ámbito regulaciones de ámbito autonómico, aunque sí se han producido algunos avances a nivel territorial y municipal.

Así, la **Diputación de Bizkaia** ha aprobado recientemente el Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social. Escasos ayuntamientos han informado sobre el desarrollo de normativas de funcionamiento y reglamentos internos para los respectivos recursos de atención diurna y nocturna.

En general, desde las entidades se reclama la necesidad de una regulación común en cuanto a estructura, funcionamiento y dotación.

**l) Puesta en marcha de una campaña específica de evaluación y garantía de calidad –y, en su caso, readecuación– del conjunto de los centros de alojamiento y acogida diurna y nocturna orientado a las personas en situación de exclusión social**

**Bajo**

No existe una campaña específica para la evaluación ni para la implementación de procesos de calidad de la atención del conjunto de centros de acogida para personas en situación de exclusión social.

En cambio, sí constan actuaciones puntuales como, por ejemplo, la evaluación del programa Lehen Urratsa y otros del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe impulsado por la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco, la evaluación de *Habitat Bizkaia*<sup>57</sup> realizada por la Diputación Foral de Bizkaia, las preceptivas labores de inspección por parte de las Diputaciones o las encuestas de satisfacción a las personas usuarias que realizan la Diputación Foral de Gipuzkoa o el Ayuntamiento de Vitoria<sup>58</sup>.

La tabla siguiente recoge el grado de desarrollo de las doce directrices que la Estrategia incluye en el Eje 3, evidenciando que en cinco casos cabe hablar de un grado de desarrollo alto, en cuatro medio y en tres bajo. Se considera, por tanto, que **el grado de cumplimiento total del Eje 3 ha sido alto**<sup>59</sup>, constituyendo, de hecho, el Eje con el grado de ejecución más alto del conjunto de la Estrategia y el único que alcanza esta calificación.

**Tabla 91. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 3**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Modelo de intervención común para la gestión de casos desde los Servicios Sociales de Base municipales.	Medio
b) Modelo de intervención común en los centros de alojamiento y acogida diurna y nocturna	Medio
c) Presupuestos individuales	Bajo
d) Impulso a los programas de intervención en medio abierto	Alto
e) Desarrollo del servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión social (1.7).	Alto
f) Desarrollo del servicio de acogida nocturna para personas en situación de exclusión social (1.8).	Alto
g) Desarrollo para el servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3)	Alto
h) Desarrollo de los centros residenciales para personas en situación cronificada (2.4.5.1) y de los centros de acogida nocturna para atender las necesidades de inclusión social (2.3.2).	Medio
i) Desarrollo de protocolos y planes individuales para facilitar el acceso a viviendas independientes	Alto
j) Desarrollo de centros de preparación a la emancipación y pisos de emancipación,	Medio
k) Regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios	Bajo
l) Puesta en marcha de una campaña específica de evaluación y garantía de calidad	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Alto</b>

<sup>57</sup> Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad - Enplegu, Gizarte Inklusioa eta Berdintasuna Sustatzeko Saila, [Evaluación Programa "Habitat Bizkaia" 2018 = 2018ko "Habitat Bizkaia" Programaren Ebaluazioa](#). Serie: Colección Inclusión Social - Gizarte Inklusioa Bilduma n. 6, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia = Bizkaiko Foru Aldundia, 2020, 166 p., or

<sup>58</sup> En el caso del ayuntamiento, se refieren al conjunto de las personas usuarias de los servicios sociales municipales

<sup>59</sup> Al haber alcanzado un 2,2 en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el Medio a una nota entre 1,5 y 2, y el Alto a una nota media superior a 2.



### FONDO INOR ATZEAN UTZI GABE

#### Programas Azken Sarea Indartzen, ERDU, Aterpeak y Lehen Urratsa

A lo largo de cada una de las directrices del Eje 3 descritas hasta el momento, se han ido indicando las actuaciones concretas que han ido activando las diferentes administraciones públicas en respuesta a la situación excepcional derivada de la pandemia. Sin embargo, por sus dimensiones y por su impacto, resulta oportuno dedicar un apartado específico al fondo Inor Atzean Utzi Gabe.

Ante la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, y en respuesta a la situación de emergencia social generada por la crisis de COVID-19, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco establece los 8 programas que conforman el Fondo Inor Atzean Utzi Gabe en cooperación con las entidades del tercer sector social desde la fase de diseño de las respuestas, trabajando en ellas en el marco de una comisión de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi. Cuatro de estos programas responden específicamente las necesidades de personas en situación de exclusión y/o sin hogar, más concretamente: Azken Sarea Indartzen, Erdu, Aterpeak y Lehen Urratsa. Se genera una red por programa, conformada por entidades del tercer sector social de distinto tamaño y con distintas funciones, coordinada por alguna de ellas, pero preservando la contribución de cada una y su función de referente para las personas y familias para las que venían siéndolo.

Todos los programas han sido financiados al 100% a través de subvenciones nominativas y/o subvenciones directas. Se han evaluado todos los programas (personas atendidas, personas que se han vuelto a integrar tras recuperar su situación anterior a la pandemia y personas que aún se mantienen en los recursos). La valoración es altamente positiva, destacando entre los puntos fuertes el número de personas atendidas, la implicación interinstitucional y social y la capacidad de ofrecer una respuesta de manera inmediata y coordinada desde el liderazgo público y la cooperación-público social.

Presupuesto €	2020	2021
Azken Sarea Indartzen	4.899.949	3.199.592
Erdu	375.733	400.000
Aterpeak	389.678	
Lehen Urratsa	2.555.980	2.709.622
<b>Total Fondo</b>	<b>10 millones</b>	<b>8,6 millones</b>

#### AZKEN SAREA INDARTZEN. Cobertura de necesidades básicas

El programa se destina a personas y familias que no cumplen los requisitos para acceder a la RGI ni a la PCV ni las AES, no disponen de ninguna fuente de ingresos (salvo prestaciones o ayudas compatibles) o la perdieron por el confinamiento y han visto agravada su situación económica por el COVID-19 (del tercer requisito quedan exceptuadas las personas sin hogar acogidas en "refugios", siempre que estén acompañadas por una entidad en su proceso de inclusión de manera estable). Se cubren las necesidades: alimentos, y productos de higiene de primera necesidad, así como alojamiento (pago de una habitación) o alquiler de la vivienda en la que se reside (pago del alquiler y gastos de luz, gas y agua). Excepcionalmente, y de manera justificada cabe incluir también el acceso a medicación indispensable (prescrita) o a dispositivos que permitan cierta comunicación (a personas solas).

En 2021 y, pese a finalizar el confinamiento, se ha mantenido el programa Azken Sarea Indartzen porque aún queda un número importante de personas en situación de exclusión con necesidades básicas no atendidas.

**Indicadores:** 7.621 prestaciones concedidas a diciembre de 2020, a 3.259 unidades familiares y 4.362 unidades unipersonales. Presupuesto de 4.899.949 € (2020) y 3.199.592 € (2021)

### **ATERPEAK. Refugios habilitados o reforzados durante el periodo de confinamiento**

Programa de apoyo para la acogida urgente, con carácter temporal a personas sin hogar o en situación de calle y sin alternativa habitacional al declararse el estado de alarma. Se trata de personas con perfiles muy diversos: trabajadoras sexuales, personas en tránsito, hospedadas en hostales y pensiones que se cierran... Funciona con dos modalidades de recursos:

- Refuerzo de recursos ya existentes (de atención diurna y nocturna, comedores sociales): ampliación de plazas y horarios (y de profesionales), refuerzo de servicios de higiene o limpieza, de las entregas de alimentos, ropa, etc.
- Recursos de nueva creación habilitados en instalaciones de las administraciones públicas (polideportivos municipales mayormente y financiadas por propios los ayuntamientos) y /o de las organizaciones del tercer sector social.

Ambas modalidades se ponen en marcha desde que se declara el estado de alarma y se adoptan medidas de confinamiento y la mayoría de quienes los utilizan lo hacen desde su puesta en marcha.

**Indicadores:** 1.635 plazas, con 1.635 intervenciones, 978 kit prendas y 62 de material escolar a diciembre de 2020. Presupuesto de 389.678 € en 2020.

### **LEHEN URRATSA. Tránsito desde los refugios a otras situaciones**

Este programa conecta directamente con la necesidad de procurar itinerarios de integración social a las personas acogidas en "refugios", adecuando los itinerarios atendiendo a la diversidad de perfiles que presentan, entre otros:

- Hombres sin hogar en situación de exclusión grave y con largo recorrido en la calle.
- Mujeres sin hogar en diferentes situaciones.
- Personas que están en calle por primera vez tras perder su única fuente de ingresos.
- Jóvenes extranjeros no acompañados, algunos de los cuales cursaban estudios antes del confinamiento.
- Personas sin hogar con adicciones y/o con problemas de salud mental.
- Personas que están en calle al cerrarse los alojamientos turísticos por decisión de la Administración General del Estado (pensiones, *youth hostels*...).

Se trata de ofrecer un apoyo temporal para acompañar la salida de los refugios de manera que todas las personas acogidas en ellos puedan acceder a una alternativa de alojamiento con acompañamiento social y nadie se encuentre o regrese a una situación de calle. En el 2021 y, pese a finalizar el confinamiento, se ha mantenido el programa Lehen Urratsa, porque la experiencia demuestra que con alojamiento y acompañamiento social se evita la calle, se evitan deterioros y se avanza en los procesos de inserción. El programa realizado en colaboración con 8 entidades<sup>60</sup>, ha sido evaluado y tanto los resultados como las valoraciones se consideran positivas. Entre otras cuestiones se ha evidenciado un número importante de jóvenes migrantes sin apoyo familiar –en torno al 40-50% del colectivo– que necesitan apoyo para poder desarrollar un proyecto de vida autónomo y que, contando con alojamiento, no se pueden considerar personas en situación o riesgo de exclusión, de modo que no requieren apoyo desde el sistema de servicios sociales. Por ello, se ha diseñado un proyecto piloto de atención a este colectivo de jóvenes, denominado Trapezistak.

**Indicadores:** 649 personas atendidas en 2020 y 600 en 2021. Presupuesto de 2.555.980 € en 2020 y 2.709.622 € en 2021.

<sup>60</sup> Zabalduz, Cruz Roja, Peñascal, Caritas Diocesana Bilbao, Caritas Diocesana Donostia, Ellakuría Fundazioa, Bizitegi, Arrats, Goiztiri, Pertsonalde, Erain, Bizkaisida



### ERDU. Intervención de proximidad en adicciones

Se destina a personas con problemas de adicciones y/o patología mental concomitante en situación de confinamiento en “refugios” o en recursos residenciales de diversa índole y a equipos de profesionales de recursos de atención dirigidos a cualquiera de estos colectivos que soliciten asesoramiento u orientación para el abordaje de situaciones con personas con adicciones y/o patología mental. Así como a personas a las que la propia situación de confinamiento pone en situación de riesgo ante el aumento de consumos; personas que hasta el momento no se habían acercado a recursos de tratamiento, pero que en esta situación toman conciencia de su situación y no conocen los recursos o las formas de contacto; profesionales de recursos sociales y sociosanitarios con personas usuarias con problemas de adicciones.

El programa desarrolla las siguientes actividades:

- 5 unidades móviles con personal especializado en adicciones: medicina/psiquiatría; psicología clínica/sanitaria; enfermería/educación social/trabajo social.
- Desarrollo de un modelo de atención telemática en adicciones.
- Campaña de comunicación, sensibilización y soporte para personas con adicciones.

El programa, que se ha coordinado con la Fundación Jeiki, AGIPAD, Fundación Gizakia y Fundación Etorkintza, se prolonga durante 2021 al considerar que persiste la necesidad de atención ambulatoria.

**Indicadores:** 832 personas atendidas a diciembre de 2020, 359 en unidades móviles y 473 telemáticamente. Se desarrollaron 983 sesiones individuales, 816 coordinaciones y 509 salidas a recursos. Presupuesto de 375.733 € (2020) y 400.000 € (2021).

En el momento de cerrar esta evaluación:

- Lehen Urratsa se ha convertido en otro programa (Trapezistak), vinculado a políticas normalizadas de migraciones y juventud, en el caso de las personas jóvenes sin red de apoyo familiar.
- Por otro lado, se ha estructurado la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión desde las redes de atención primaria y secundaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales

### 3.6. Eje 4. Refuerzo de la perspectiva de género en las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial

La Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar establece entre sus ejes básicos de actuación el refuerzo de la perspectiva de género en las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial. A partir de esta idea, el Eje 4 incluye 5 directrices concretas. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento:

<p><b>a) Reserva, en la realización de los Mapas de Servicios Sociales de cada Territorio Histórico, de un número determinado de centros de alojamiento previstos en Cartera para ser utilizados de forma exclusiva por mujeres en situación de exclusión residencial. El personal adscrito a tales centros – incluyendo el personal de seguridad– debería ser además, fundamentalmente, femenino</b></p>	<p><b>Medio</b></p>
<p>La <b>Diputación Foral de Álava</b>, ha realizado en el año 2021 la adecuación de la vivienda con apoyos para mujeres privadas de libertad transformándola en vivienda con apoyos para mujeres en situación de exclusión grave.</p> <p><b>Indicadores:</b> presupuesto 2018: 174.737,48€; 2019: 192.752,88€; 2020:196.947,27€ y previsión cierre 2021: 199.760,63€. Personas usuarias 2018: 24 M; 2019: 26 M; 2020: 21 M; 2021: 15 M.</p> <p>La <b>Diputación Foral de Bizkaia</b>, por su parte, informa que se ha incrementado el número de servicios residenciales dirigidos en exclusiva para la atención de mujeres. En 2021, el número de plazas en centros residenciales para el colectivo de mujeres en situación de exclusión supone el 14.35% del total de plazas disponibles.</p> <p>La <b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> informa que, dentro de la red de atención de inclusión, constan 65 plazas de alojamiento específicamente reservadas para mujeres en situación de exclusión social, lo que equivale a en torno al 12% del conjunto de las plazas.</p> <p>A nivel municipal, cabe destacar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El <b>Ayuntamiento de Bilbao</b> ha reorganizado y aumentado las plazas de atención residencial específicas para mujeres disponibles en el Albergue Municipal de Elejabarri.</li> <li>- En el <b>Ayuntamiento de Donostia</b>, al menos dos de las viviendas tuteladas y unos cinco pisos de Acogida están destinados a mujeres. En el equipo educativo vinculado a las viviendas tuteladas trabajan al menos dos mujeres (de cuatro) que atienden preferiblemente estos pisos.</li> <li>- El <b>Ayuntamiento de Irun</b>, por su parte, de las 20 plazas existentes en el servicio de acogida nocturna, ha reservado 2 para mujeres.</li> <li>- El <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b> cuenta con reserva de plazas y ha creado un espacio independiente, protegido y de uso exclusivo para mujeres en el centro Aterpe (5 plazas) y en el CMAS. Además, las mujeres tienen prioridad de acceso en los diferentes recursos.</li> </ul> <p>En el contexto de la pandemia, y en el marco del citado proyecto Lehen Urratsa, existe una línea de acción centrada en la atención a las mujeres sin hogar a través de la cual se ha creado un dispositivo temporal específico para dar respuesta a las mujeres que estaban alojadas en los refugios comunes, con el fin de ofrecerles cobertura en sus necesidades básicas de alojamiento, manutención y acompañamiento operativo y psicológico básico. Se prevé dar continuidad al recurso.</p> <p><b>Indicadores:</b> 20 mujeres atendidas.</p>	

<b>b) Impulso a la especialización de los profesionales de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial, así como a los profesionales encargados de las funciones de gestión de casos en los Servicios Sociales de base, en los procesos de orientación y acompañamiento a las mujeres en situación de exclusión residencial grave</b>	<b>Bajo</b>
--	-------------

Se han reportado las siguientes actuaciones en esta directriz:

- **Emakunde** promueve la formación de profesionales que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres, mediante el programa Jabetuz.
- La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, por su parte, desarrolla actividades de formación sobre el nuevo Modelo de gestión de casos y la referencialidad a profesionales de los servicios forales de inclusión.
- En el Centro Municipal de Acogida del **Ayuntamiento de Donostia** se han realizado actividades formativas específicas para la atención a mujeres, como consecuencia del diagnóstico realizado sobre la calidad de la atención a este colectivo en el centro.

<b>c) Elaboración de guías o manuales de buenas prácticas para la introducción de la perspectiva de género en el conjunto de los centros destinados a las personas en situación de exclusión residencial grave, al objeto de que los centros mixtos sean capaces de dar una respuesta a las necesidades específicas de las mujeres</b>	<b>Nulo</b>
--	-------------

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** reporta avances en la elaboración de materiales de buenas prácticas sobre la incorporación de la perspectiva de género en los recursos de inclusión.

<b>d) Fomento de la realización de planes de igualdad en el conjunto de las entidades que trabajan en el ámbito de la atención a personas en situación de exclusión residencial grave, orientados tanto a garantizar la igualdad entre los y las profesionales como entre las personas usuarias</b>	<b>Alto</b>
---	-------------

En el ámbito foral, la **Diputación Foral de Álava** ha incorporado, en los contratos de prestación de servicios, la obligación de las entidades de contar con los correspondientes planes de igualdad en el seno de la empresa. La **Diputación Foral de Bizkaia** establece que todos los convenios suscritos con las entidades gestoras de servicios de la red foral están sujetos a la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. La **Diputación Foral de Gipuzkoa** también fomenta la realización de planes de igualdad entre las entidades que trabajan en el ámbito de la inclusión residencial.

Sin ser propiamente un plan de igualdad, cabe destacar que en el Centro Municipal de Acogida del **Ayuntamiento de Donostia** se ha llevado a cabo un proceso de diagnóstico sobre la calidad de la atención ofrecida a las mujeres en el centro. El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, por su parte, reporta que cuando se realizan pliegos para la licitación de gestión de algunos recursos dependientes del ayuntamiento, se valora la existencia de planes de igualdad y cláusulas sociales con relación a la igualdad de género.

<b>e) Fomento del desarrollo de grupos de ayuda mutua entre mujeres que están, o han estado, en situación de exclusión residencial grave</b>	<b>Bajo</b>
--	-------------

La **Diputación Foral de Álava** realiza el taller "Empodérate: reflexionando y resistiendo juntas, por vidas más plenas y libres" dirigido a personas que ejercen la prostitución (principalmente mujeres y transexuales), algunas de las cuales son personas en situación de exclusión residencial grave. Esta actividad se realiza dentro del Programa Nahikari en convenio de colaboración con la Comisión Ciudadana Antisida de Álava.

**Indicadores**<sup>61</sup>: presupuesto 2018: 4.818€; 2019: 6.213€; 2020:5.545€ y previsión de cierre 2021: 5.804€. Personas usuarias 2018: 1 M; 2019: 1 M; 2020: 1 M; 2021: 1 M.

El **Ayuntamiento de Bilbao** informa del trabajo junto con la Asociación Bizitegi en el Proyecto Borobiltzen, que realiza un acompañamiento socioeducativo y psicosocial de mujeres en situación de exclusión residencial grave, potenciando la identificación colectiva, creando vínculos más estables y seguros con otras mujeres y contando con la participación de las mujeres, que han expresado sus deseos y necesidades, siendo sujetas activas y protagonistas. En el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** se han realizado algunos grupos de manera puntual y según la realidad diagnóstica en el proceso de acompañamiento de las mujeres. Se promueve la interacción y apoyo mutuo entre mujeres que ocupan el espacio habitacional, y se constata que es un trabajo que requiere de la presencia de otros profesionales de ámbito sanitario.

**Tomadas en conjunto**, el grado de desarrollo de las directrices contenidas en este Eje muestra que en una sola puede hablarse de un grado de desarrollo alto, en dos de ellas es bajo y en otras dos es medio y nulo, respectivamente. **Se considera, por tanto, que el grado de cumplimiento total del Eje 4 ha sido bajo**<sup>62</sup>.

**Tabla 102. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 4**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Reserva de un número determinado de los centros para ser utilizados de forma exclusiva por mujeres en situación de exclusión residencial	Medio
b) Impulso a la especialización en los procesos de orientación y acompañamiento a las mujeres en situación de exclusión residencial grave	Bajo
c) Elaboración de guías o manuales de buenas prácticas para la introducción de la perspectiva de género	Nulo
d) Impulso a la realización de planes de igualdad	Alto
e) Impulso a los grupos de autoayuda	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Bajo</b>

<sup>61</sup> La determinación del gasto se realiza respecto del 1% de participación de PSH sobre el total.

<sup>62</sup> Al haber alcanzado un 1,4 en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media superior al 2.

### 3.7. Eje 5. Garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa

El quinto de los ejes de la Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar incluye actuaciones concretas relativas a los derechos de ciudadanía que se derivan de la regularización administrativa, como por ejemplo, en lo que se refiere al empadronamiento, la tarjeta sanitaria, el permiso de trabajo o la residencia legal en el Estado español.

Partiendo de esta base, el Eje 5 de la Estrategia incluye 4 directrices concretas. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento en el periodo 2018-2021:

<p>a) <b>Desarrollo de actuaciones específicas por parte de los Ayuntamientos de la CAPV al objeto de facilitar el empadronamiento de todas las personas sin hogar que residen habitualmente en el territorio con independencia de su lugar de pernocta, en los términos contemplados en el apartado 3.3. de la Resolución de 16 de marzo de 2015 del Ministerio de la Presidencia sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal</b></p>	<p>Alto</p>
<p>La mayoría de los ayuntamientos que han participado en la recogida de información han desarrollado procedimientos especiales, basados a menudo en normativa municipal propia, para facilitar el acceso de las personas sin hogar al empadronamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El <b>Ayuntamiento de Bilbao</b> ha modificado el procedimiento municipal con objeto de cumplir la instrucción del INE sobre empadronamiento de personas sin domicilio. <b>Indicadores:</b> en 2021, el número de personas con empadronamiento social asciende a unas mil.</li> <li>- El <b>Ayuntamiento de Donostia</b> facilita el empadronamiento a todas las personas que residen habitualmente en el municipio y tienen documentación acreditativa de su identidad. Se consta que, en ocasiones, sobre todo con personas argelinas, el problema suele ser la acreditación de la identidad.</li> <li>- El <b>Ayuntamiento de Irun</b> facilita el empadronamiento de las personas sin hogar, para lo que cuenta con una regulación municipal para el acceso al Padrón social, que se otorga en la dirección donde se encuentra el Centro de Inclusión Zubia. <b>Indicadores:</b> 43 personas (37 H, 6 M) en 2019; 45 (38 H, 7 M) en 2020; sin presupuesto asociado.</li> <li>- El <b>Ayuntamiento de Portugalete</b> cuenta con un procedimiento de empadronamiento aprobado en 2017, para personas sin domicilio, a propuesta de los servicios sociales municipales y según el cual se acepta como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan las personas solicitantes. Para la realización del empadronamiento de las personas que carecen de techo, debe recurrirse a un «domicilio ficticio». En estos casos, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del servicio de alojamiento de urgencia, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc. <b>Indicadores:</b> 1 persona (hombre) en 2021.</li> <li>- En el <b>Ayuntamiento de Santurtzi</b> también se aplica el recurso de empadronamiento social o "ficticio", de manera que se permite, con carácter temporal limitado empadronarse en los Servicios Sociales de Base para hacer valer otros derechos o acceder a recursos sociales, como parte del proceso de inclusión marcado por las profesionales del servicio.</li> </ul>	

- En el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** existe un Protocolo de Padrón desde 2017, que intenta ordenar, regular y posibilitar el empadronamiento, adaptándose a las necesidades de las personas que están en proceso de arraigo (Padrón Social).

En esta línea, la **Diputación Foral de Bizkaia** informa de un acuerdo entre la Dirección General de Inclusión Social y la Subdirección General de Atención Ciudadana, mediante el que se autoriza como domicilio de empadronamiento, la dirección de los servicios de día (2.2.3), de modo que las personas usuarias en situación de calle puedan contar con una dirección que les permita ejercer los derechos que les reconoce la normativa vigente en diversos ámbitos (servicios sociales, garantía de ingresos, etc.).

**b) Puesta en marcha de medidas específicas para facilitar el reconocimiento de las situaciones de discapacidad y/o dependencia de las personas en situación de exclusión residencial que puedan tener una discapacidad o estar en situación de dependencia**

**Bajo**

Con relación a esta directriz, la **Diputación Foral de Bizkaia** constata la suscripción de un protocolo de coordinación en casos compartidos entre el Servicio de Valoración y Orientación de la dependencia/discapacidad y el Servicio para la Inclusión, a fin de que desde aquel puedan ser valorados con carácter prioritario las personas atendidas en la red foral del ámbito de la inclusión.

En el caso de la **Diputación Foral de Gipuzkoa**, consta el dictamen de Secretaría Técnica que autoriza, excepcionalmente la valoración de la discapacidad para personas en situación administrativa irregular, con 1 año de residencia efectiva.

**c) Desarrollo de medidas específicas para garantizar el acceso a la Tarjeta Individual Sanitaria a todas las personas en situación de exclusión residencial grave que residan de forma permanente en la CAPV y carezcan de la misma**

**Medio**

Desde el **Departamento de Salud del Gobierno Vasco** se destaca la habilitación, en 2019, del Título de aseguramiento denominado "Documento de Asistencia Sanitaria Temporal (DAST)" válido durante 6 meses ampliables a otros 6 meses, enfocado a, entre otros:

- personas extranjeras no documentadas, no empadronadas, en situación de riesgo de exclusión social, adultos y menores no acompañados,
- personas españolas carentes de todo tipo de documentación en situación de riesgo de exclusión social,
- personas extranjeras en situación irregular sin padrón ni acreditación de residencia efectiva en la CAE y con informe de ONG y
- personas extranjeras migrantes, la mayoría de origen subsahariano que según manifiestan sus acompañantes de la red ciudadana, quieren quedarse aquí, pero que parece están fuera de los recursos establecidos para los migrantes en tránsito, con informe de ONG.

Destaca asimismo la habilitación en octubre de 2020 de un formulario para que las ONGs certifiquen la imposibilidad de empadronamiento en un municipio de Euskadi para dar acceso al Documento de Asistencia Sanitaria Temporal (DAST).

**Indicadores:** Registros activos en Base de Datos DAST (enero 2022): 647 (H 472, M 175).

Se destaca asimismo el hecho de que, durante la pandemia por COVID-19, se atendió a las necesidades sanitarias de las personas contagiadas y las pruebas diagnósticas, a éstas y a sus contactos, sin ningún

tipo de restricción proveniente de la ausencia de Tarjeta Individual Sanitaria o de la situación de residencia irregular.

**d) Establecimiento de protocolos de actuación con las fiscalías para determinar criterios de intervención con personas sin hogar con un deterioro extremo, de modo que se garantice su tutela judicial efectiva**

**Bajo**

La **Diputación Foral de Álava** informa que, en 2021, con la modificación de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas en el ejercicio de su capacidad jurídica, se han establecido los canales de comunicación y coordinación con el ministerio fiscal de Álava.

En el caso del **Ayuntamiento de Vitoria -Gasteiz** desde los Servicios Sociales de Base Municipales y Servicio Municipal de Urgencias Sociales se realizan notificaciones, informes y coordinación con los Juzgados, pero se percibe que la respuesta desde el Juzgado no es suficientemente rápida; por ello, se reclama el establecimiento de un protocolo efectivo y que las tutelas vayan más allá de lo económico y ligado a todas las áreas de la persona.

En consecuencia, tal y como se observa en el cuadro siguiente, **el grado de cumplimiento total del Eje 5 se valora como medio**<sup>63</sup>.

**Tabla 11. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 5**

<b>Directrices</b>	<b>Grado de desarrollo</b>
a) Desarrollo de actuaciones específicas al objeto de facilitar el empadronamiento de todas las personas sin hogar	Alto
b) Reconocimiento de las situaciones de discapacidad y/o dependencia	Bajo
c) Medidas que faciliten el acceso a la Tarjeta Individual Sanitaria	Medio
d) Protocolos de actuación con las fiscalías	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Medio</b>

<sup>63</sup> Al haber alcanzado una puntuación total de 1,8, en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media superior a 2.

### 3.8. Eje 6. Mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo

Al señalar los principios y criterios generales que rigen la Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar, se puso el énfasis en su carácter multidimensional, a partir del reconocimiento de la necesidad de abordar de manera integral las diversas problemáticas que afectan a las personas en situación de exclusión residencial grave. El texto de la Estrategia señala en ese sentido que la centralidad que otorga a las políticas de vivienda y de servicios sociales no impide reconocer la necesidad de adoptar también medidas en otros ámbitos como el empleo, la salud, la justicia, la participación social o la garantía de ingresos.

A partir de este planteamiento, el Eje 6 de la Estrategia incluye 8 directrices concretas. A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de ellas y su grado de cumplimiento:

a) Desarrollo en los tres Territorios de la CAPV de programas de tratamiento asertivo comunitario (TAC) específicamente orientados a personas sin hogar con trastorno mental grave	Medio
<p>En esta directriz destaca el Programa de tratamiento psiquiátrico comunitario para personas sin Hogar de Bilbo. Se trata de un programa de atención psiquiátrica para atender a pie de calle a personas sin hogar con enfermedad mental grave y que no están siendo atendidas en la red pública de salud mental. Se coordina con otros servicios de alojamiento, alimento, higiene, vestido o centro de día, y con el sistema público de salud y servicios sociales. Este servicio a pie de calle lo realiza un equipo de profesionales, de la psiquiatría, del trabajo social y de la educación social del <b>Ayuntamiento de Bilbo, en colaboración con la Red de Salud Mental de Bizkaia</b>. Ambas instituciones han aumentado los profesionales dedicados a este programa, que se valora muy positivamente. El programa se considera un referente y se constata una demanda generalizada por parte de las entidades para que el programa se extienda de manera prioritaria a los territorios de Gipuzkoa y Álava.</p> <p><b>Indicadores:</b> Presupuesto de 810.463 euros y 89 personas atendidas al año (71 hombres /18 mujeres).</p> <p>Durante la crisis por COVID-19 hay que destacar la activación del programa ERDU, en el marco del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe del <b>Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco</b>. El programa se crea para atender a personas con problemas de adicciones y/o patología mental concomitante en situación de confinamiento en “refugios” o en recursos residenciales de diversa índole y para apoyar a equipos de profesionales de recursos de atención dirigidos a cualquiera de estos colectivos que soliciten asesoramiento u orientación para el abordaje de situaciones con personas con adicciones y/o patología mental. También atiende a personas a las que la propia situación de confinamiento pone en situación de riesgo ante el aumento de consumos; personas que hasta el momento no se habían acercado a recursos de tratamiento, pero que en esta situación toman conciencia de su situación y no conocen los recursos o las formas de contacto; profesionales de recursos sociales y sociosanitarios con personas usuarias con problemas de adicciones. El programa, que se ha coordinado con la Fundación Jeiki, AGIPAD, Fundación Gizakia y Fundación Etorikintza, se prolonga durante 2021 al considerar que persiste la necesidad de atención ambulatoria. Este programa, gestionado por 4 entidades del tercer sector (Etorikintza, Gizakia, Jeiki y Agipad), desarrolla tres tipos de actividades principales: 5 unidades móviles con personal especializado en adicciones: medicina/psiquiatría; psicología clínica/sanitaria; enfermería/educación social/trabajo social; desarrollo de un modelo de atención telemática en adicciones y campaña de comunicación, sensibilización y soporte para personas con adicciones.</p> <p><b>Indicadores:</b> 832 personas atendidas a diciembre de 2020, 359 en unidades móviles y 473 telemáticamente. Se desarrollaron 983 sesiones individuales, 816 coordinaciones y 509 salidas a recursos. Presupuesto de 375.733 € (2020) y 400.000 € (2021).</p>	



**b) Creación en los tres territorios de la CAPV de programas o centros de convalecencia de carácter sociosanitario para personas sin hogar que son dadas de alta de un centro hospitalario y/o se recuperan de una enfermedad o tratamiento médico, mediante la reserva de plazas en centros de la red sociosanitaria y/o la utilización con carácter temporal de determinadas plazas en los centros residenciales de servicios sociales**

**Medio**

Desde el **Departamento de Salud** del Gobierno Vasco se indica que en la cobertura de plazas de las Unidades Residenciales Sociosanitarias orientadas a la convalecencia habilitadas en centros residenciales de titularidad foral y con financiación mixta (Diputaciones Forales/Departamento de Salud), cada vez es más frecuente la persona en situación formal de exclusión que le impide la vuelta a su domicilio por la precarización o inexistencia el mismo. Si bien no hay en estos casos una situación de sinhogarismo previa, el ingreso sanitario desencadena situaciones de este tipo. Estas unidades residenciales sociosanitarias están presentes en los tres territorios y estas situaciones producen una ocupación impropia de las mismas.

Desde la **Diputación Foral de Álava** se indica que el Decreto Foral 32/2015 regula el acceso a la Unidad Residencial Sociosanitaria del Territorio Histórico de Álava y entre las personas usuarias establece el perfil de personas que no pueden regresar al domicilio por problemática básicamente social y otras situaciones con requerimientos sociales y sanitarios intensos y que, sin embargo, no requieren hospitalización. Se matiza que, para preservar el carácter de esta Unidad Residencial Sociosanitaria, en ningún momento se sobrepasará la proporción del 25 por ciento de plazas ocupadas por personas usuarias con este perfil. Desde el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se valora como precaria la situación del recurso al considerar que existen muchas dificultades para el acceso por parte de las personas sin hogar derivadas desde los Servicios Sociales Municipales.

**Indicadores**<sup>64</sup>: presupuesto 2019: 18.965,21€; 2020: 13.744,19€; 2021: 8.274,66€. Personas usuarias 2019: 3H; 2020: 2H; 2021: 1H.

El albergue municipal del **Ayuntamiento de Bilbao** (Elejabarri) cuenta con plazas de convalecencia para personas en exclusión, gestionadas por la **Diputación Foral de Bizkaia** y financiadas a través de convenio del Departamento de Salud del Gobierno Vasco. El Departamento de Salud se hace cargo de la asistencia sanitaria a dichas personas durante la convalecencia.

**Indicadores**: presupuesto de 200.000 euros/año (a partir de 2020); personas atendidas: 58/año (51 hombres y 7 mujeres).

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** indica que se prevé la próxima apertura del centro Errondo Etxea con 24 plazas de alojamiento y 24 de centro de día. En el Centro Municipal de Acogida del **Ayuntamiento de Donostia** también se realizan numerosas convalecencias, aunque no tiene carácter sociosanitario, pues no se ofrece asistencia sanitaria.

**c) Revisión del Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi al objeto de eliminar los obstáculos que todavía subsisten para el acceso de las personas sin hogar no empadronadas a la atención sanitaria pública**

**Medio**

El Decreto 114/2012 fue declarado inconstitucional en su mayor parte en noviembre de 2017. En enero de 2018, mediante Instrucción del director de Aseguramiento y Contratación Sanitarias se puso en marcha el **Programa de Protección Integral de la Salud (PPIS)** destinado a personas en situación administrativa irregular empadronadas en Euskadi. En julio de 2018, mediante el RD-Ley 7/2018 la mayoría de los destinatarios del PPIS pasaron a estar cubiertos por normativa estatal, de modo que el PPIS ha quedado limitado a situaciones muy específicas.

**Indicadores** (enero de 2022): los registros activos en la Base de Datos son: 85 ANE: 45.526 (Hombres 21.997, Mujeres: 23.529). Antiguo 114 Tarjeta CAE: 1.254 (Hombres 582, Mujeres 672). Antiguo 114 Anexo 3: 73 (Hombres 36, Mujeres 37).

<sup>64</sup> La determinación del gasto se realiza respecto del 1% de ocupación de PSH sobre el total

El **Departamento de Salud del Gobierno Vasco** informa de que, durante el confinamiento, las personas usuarias fueron atendidas en aquellos recursos en los que estuvieran confinadas ya que la incidencia de casos positivos en esa fase de confinamiento fue muy baja, de modo que se pudo gestionar el aislamiento necesario en los recursos sociales. Como dato de interés, merece la pena señalar que se atendió a las necesidades sanitarias tanto de las personas contagiadas como de sus contactos y a las pruebas diagnósticas precisas, sin ningún tipo de restricción proveniente tanto de la ausencia de Tarjeta Individual Sanitaria como de una posible situación de residencia irregular. Asimismo, desde el Departamento de Salud del Gobierno Vasco se hace constar la buena coordinación existente con los diferentes recursos sociales.

**d) Impulso a la ordenación de los programas que integran entre sus funciones la mediación y el acompañamiento a los servicios de salud a las personas con más dificultades para manejarse de forma autónoma en ese sistema**

**Medio**

El **Departamento de Salud del Gobierno Vasco** indica que, dentro de los protocolos de coordinación de las distintas ONG que dan cobertura a las personas en situación de exclusión, la coordinación y el acompañamiento al sistema sanitario figura sistemáticamente. Ello no implica que estas necesidades detectadas se cubran en todas las ocasiones por la imposibilidad real de su cobertura dada la variedad de casuística (problemas de traducción, carencia de personas o voluntarios, picos asistenciales relacionados con crisis de migración, estacionalidad...) pero sí que está contemplado como una necesidad y también incorporado, por consenso, a los protocolos conjuntos sobre las posibilidades de ambos sistemas (asistir a horas determinadas, que la primera visita se haga siempre acompañado, que el acompañante a ser posible hable el idioma de comunicación ...).

Al nivel foral, la **Diputación Foral de Bizkaia** informa que tanto en el Decreto Foral regulador del procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social como en los respectivos convenios suscritos con las entidades colaboradoras se incluye, dentro de las prestaciones de salud y en los casos de personas con dificultades para ello, la custodia y dispensación de medicamentos bajo prescripción médica, el seguimiento de las pautas y tratamientos médicos de las personas usuarias, el acompañamiento a consultas o pruebas médicas, el apoyo en la gestión de las mismas y la coordinación con los centros de salud. La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, por su parte, ha mejorado la definición del programa de acompañamiento especializado, se puesto en marcha en la comarca de Oarsoaldea un servicio de acompañamiento especializado y se ha elaborado una ficha para los servicios de mediación/intermediación.

A nivel municipal, el **Ayuntamiento de Portugalete** informa de la existencia de la Red Osasunsarea: programa de trabajo en red entre los Servicios Sociales de Atención Primaria de Salud y de Servicios Sociales, que posibilita una vía de comunicación, con derivación en los dos sentidos, de los casos que requieren una intervención conjunta de profesionales de ambos servicios y la elaboración de un plan de trabajo compartido.

**Indicadores:** 48 personas atendidas al año (27 mujeres y 21 hombres).

Por su parte, en el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, el programa de mediación y acompañamiento a los servicios de salud se realiza desde los equipos socioeducativos de los recursos tanto del Servicio de Inclusión como Servicios Sociales Municipales, donde la figura profesional de Integrador Social realiza específicamente este tipo de acompañamientos. Se valora que la situación de pandemia ha revelado la necesidad de creación y mantenimiento de estos programas, que sigue pendiente.

**e) Establecimiento de programas o unidades específicas para facilitar el acceso de las personas sin hogar que cumplan los requisitos de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos y al resto de las prestaciones económicas que les pudieran corresponder (PNCs, etc.)**

**Bajo**

Se procura dar respuesta a la necesidad de facilitar el acceso de las personas sin hogar que cumplan los requisitos de acceso a las prestaciones económicas que les pudieran corresponder en el marco de medidas más genéricas.

Así, **Lanbide-Servicio Vasco de Empleo** no cuenta con un programa específico como tal, aunque se constata que el acceso al Sistema de Renta de Garantía de Ingresos es universal y, en el caso de las personas sin hogar, el requisito que genera más dificultades de acreditación es el de empadronamiento y residencia efectiva en la CAE para lo que se ha habilitado la utilización del Padrón Social por parte de los Servicios Sociales de Base de los Ayuntamientos.

**Indicadores:** 195 expedientes concedidos de RGI en Padrones Sociales (2021), de los que 59 mujeres y 136 hombres.

El Instituto Foral de Bienestar Social de la **Diputación Foral de Álava**, dispone de una Oficina de Información y Atención Social, con una profesional a jornada completa con funciones de información y tramitación de PNC, LISMI y FBS para toda la ciudadanía del municipio de Vitoria-Gasteiz. En el resto del Territorio Histórico se realiza a través de los Servicios Sociales de Base correspondientes.

A nivel municipal, gran parte de los **Ayuntamientos** confirman que esta actividad se viene realizando de manera ordinaria por los profesionales que atienden a estas personas en los servicios sociales de base y recurriendo a la figura del Padrón Social.

**f) Establecimiento de programas específicos de orientación para el empleo destinados a personas en situación de exclusión residencial grave**

**Medio**

Se ha informado en torno a algunas medidas de carácter genérico, no específicamente orientadas a las personas en situación de exclusión residencial, pero de las que este colectivo puede beneficiarse.

Así, la convocatoria específica de Orientación para Colectivos Vulnerables de **Lanbide** contempla entre los colectivos indicados uno que hace referencia a las personas en situación de exclusión (acreditada por los servicios sociales) y también incluye a las personas que, sin tener acreditación de exclusión, se valora por el orientador de referencia de Lanbide que están en situación de vulnerabilidad. Además, como línea estratégica se está trabajando en la promoción de programas específicos de itinerarios integrales para facilitar la empleabilidad y la inclusión sociolaboral de personas especialmente alejadas del mercado de trabajo, incluyendo las personas sin hogar. En todo caso, desde el momento en el que las personas sin hogar pueden tener acceso a las prestaciones en base al Padrón Social, tal y como se ha indicado previamente, se activan los procesos de acompañamiento habituales para su inserción laboral y, salvo que, atendiendo al diagnóstico de su situación concreta, se les considere exentas, se les ofertan los diversos programas y servicios (orientación, formación...) acordes a su situación.

En el Territorio Histórico de **Álava**, el **Instituto Foral de Bienestar Social de Álava** cuenta con el programa Oinez para la inserción de personas en situación de riesgo y exclusión social residentes en la zona rural. El Servicio, gestionado por IRSE y Sartu, ofrece a las personas un espacio orientado a su inclusión social, de carácter polivalente, donde se presta una atención prolongada en el tiempo, ofreciendo un acompañamiento individualizado en el itinerario de incorporación y apoyo socioeducativo y/o psicosocial, conjugando intervenciones de carácter ocupacional, educativas y de inclusión sociolaboral.

**Indicadores:** durante 2020 se han atendido, un total de 484 personas (337 mujeres y 147 hombres).

Desde la **Diputación Foral de Gipuzkoa** se ha trabajado el desarrollo de la Estrategia Elkar-Ekin Lanean para la empleabilidad y activación inclusiva; aunque la Estrategia no se dirige de forma específica a las personas sin hogar, contempla entre sus destinatarios/as a las personas en situación de exclusión social grave.

A nivel municipal, en el caso del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, se reservan algunas plazas en determinados Planes de Empleo en coordinación con algunas empresas de Inserción. Además, desde los Servicios Sociales Municipales se trabajan habilidades y/o competencias previas al empleo (ámbito prelaboral), dentro del marco de los Programas del Servicio de Inclusión.

Aunque no se destina específicamente a personas en exclusión grave, los **Ayuntamientos de Irun y Hondarribia**, junto con **Diputación Foral de Gipuzkoa y Lanbide** pusieron en marcha un proyecto de consolidación de una red de empleo y formación en la comarca del Bidasoa (GipuzkoaLab Bidasoa 2018-2019). Entre sus objetivos destacan el desarrollo de un mapa detallado de los recursos que existen en la comarca del Bidasoa para activar el empleo y la formación, la creación y consolidación de una red

completa de empleo y formación y la implantación de las herramientas para la gestión y comunicación de la red de formación y empleo.

**g) Impulso a las medidas que faciliten el acceso de las personas en situación de exclusión residencial grave a los centros ocupacionales, centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo con apoyo**

**Bajo**

Se han indicado algunas medidas de carácter genérico, no específicamente orientadas a las personas en situación de exclusión residencial. Así, desde **Lanbide – Servicio Vasco de Empleo** se indica que, en el caso de las empresas de inserción, se contempla el acceso de personas en situación de exclusión acreditada por los servicios sociales, entre otros colectivos (personas perceptoras de prestaciones, personas con drogodependencias, personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las autoridades competentes de la CAPV...). Por otra parte, constituye una línea estratégica actual de Lanbide la promoción de programas específicos de itinerarios integrales para facilitar la empleabilidad y la inclusión sociolaboral de personas especialmente alejadas del mercado de trabajo, incluyendo las personas en situación de exclusión residencial grave.

En el Territorio Histórico de **Álava**, el **Instituto Foral de Bienestar Social de Álava** cuenta con el citado programa Oinez orientado a la inserción de personas en situación de exclusión social en la zona rural. Se trata de un servicio de carácter polivalente, donde se presta un acompañamiento individualizado y prolongado en el tiempo, conjugando intervenciones de carácter ocupacional, educativas y de inclusión sociolaboral.

**Indicadores:** durante 2020 se han atendido un total de 484 personas (337 mujeres y 147 hombres).

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, por su parte, no cuenta con un programa específico, pero se reservan determinadas plazas en algunos Planes de Empleo para colectivos específicos en situación de vulnerabilidad, en coordinación con el Departamento de Empleo y/o con empresas de Inserción. Los Servicios Municipales realizan acompañamientos y propuestas. El acceso a este tipo de recursos depende de IFBS y de Lanbide, pero en ocasiones, se suele realizar con apoyo desde el Equipo de Alta Intensidad Hurbil.

**h) Inclusión de las personas sin hogar entre los colectivos de ‘especial necesidad’ de las políticas de empleo, introduciendo criterios de calidad en los incentivos de contratación en función de la estabilidad y calidad del contrato**

**Bajo**

Tampoco consta que se hayan desarrollado actuaciones específicas en lo que se refiere a la inclusión de las personas sin hogar entre los colectivos de ‘especial necesidad’ de las políticas de empleo, introduciendo criterios de calidad en los incentivos de contratación en función de la estabilidad y calidad del contrato.

En el caso del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, la inclusión de las personas sin hogar entre los colectivos de ‘especial necesidad’ de las políticas de empleo se realiza con el apoyo del equipo de alta intensidad Hurbil. También se concreta mediante la inclusión de cláusulas en los Pliegos de Contratación Municipal y siguiendo la Instrucción Municipal para la contratación pública responsable. Desde el Ayuntamiento se señala en cualquier caso que se requiere mejorar la coordinación con Lanbide y establecer requisitos más flexibles que puedan a dar acceso a las personas en situaciones de vulnerabilidad más alta y que hoy plantean dificultades insalvables (situación de regularidad documental, permiso de trabajo, etc.).

**En resumen**, como se observa en la tabla, de las ocho directrices contempladas en este eje, el grado de desarrollo de cinco directrices es medio y el de otras tres es bajo. **Se considera, por tanto, que el grado de cumplimiento total del Eje 6 ha sido medio**<sup>65</sup>.

**Tabla 12. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 6**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Desarrollo en los tres Territorios de programas de tratamiento asertivo comunitario (TAC)	Medio
b) Creación en los tres territorios de la CAPV de programas o centros de convalecencia de carácter sociosanitario	Medio
c) Acceso a la Tarjeta Sanitaria	Medio
d) Impulso a la ordenación de los programas que integran entre sus funciones la mediación y el acompañamiento a los servicios de salud	Medio
e) Programas o unidades específicas para facilitar el acceso a la Renta de Garantía de Ingresos	Bajo
f) Programas específicos de orientación para el empleo	Medio
g) Medidas que faciliten el acceso a los centros ocupacionales, centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo con apoyo	Bajo
h) Inclusión de las personas sin hogar entre los colectivos de 'especial necesidad' de las políticas de empleo	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Medio</b>

<sup>65</sup> Al haber alcanzado un 1,6 en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media entre el 2,1 y el 3.

### 3.9. Eje 7. Acceso de las personas sin hogar al ocio, la educación y la participación social y política

En lo que se refiere a promocionar el acceso de las personas sin hogar a las actividades de ocio, la educación y la participación política, la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar plantea seis directrices concretas, cuyo despliegue se detalla a continuación:

<p>a) <b>Impulso al asociacionismo de las personas sin hogar y a su participación en la realización de diagnósticos y en la toma de decisiones con relación a las políticas públicas que les afectan de forma directa</b></p>	<p>Bajo</p>
<p>La <b>Diputación Foral de Bizkaia</b> destaca el impulso de intervenciones de base comunitaria y el diseño de un procedimiento de atención que se basa, en todo momento, en la participación de la persona usuaria de forma que se tengan en cuenta sus preferencias y potencialidades.</p>	
<p>b) <b>Fomento del desarrollo de programas basados en la figura del usuario/a experto/a, al objeto de aprovechar la experiencia y el conocimiento de las personas que están o han estado en una situación de exclusión residencial grave</b></p>	<p>Bajo</p>
<p>Cabe citar que la <b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> informa que se encuentra diseñando un programa de <i>mentoring</i> en el que personas voluntarias (con o sin exclusión social) tienen una relación de ayuda/colaboración con personas en exclusión social.</p>	
<p>c) <b>Elaboración de manuales y guías de buena práctica para el impulso de la participación de las personas usuarias en la gestión de los centros y programas de los que son usuarios/a</b></p>	<p>Bajo</p>
<p>Se han reportado algunos proyectos puntuales. Así, la <b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> ha llevado a cabo en 2020 un estudio sobre los procesos de participación de las personas usuarias de los servicios de inclusión social. Por su parte, el <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b> informa de avances en el diseño del proyecto IREKIA en el Centro Municipal de Acogida Social - CMAS, incluido en el Proyecto de Autonomía, cuya puesta en marcha se prevé a lo largo del 2022.</p>	
<p>d) <b>Desarrollo de programas específicos que favorezcan la utilización de los equipamientos culturales y deportivos públicos por parte de las personas en situación de exclusión residencial</b></p>	<p>Bajo</p>
<p>Cabe citar la experiencia desarrollada en el <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b>, donde el profesional referente puede proponer exenciones en el pago del coste (matricula) para determinadas personas, en el marco de un protocolo de colaboración con centros cívicos para participar en actividades deportivas y culturales. Además, en el Centro Municipal de Acogida Social (CMAS) se ha puso en marcha en 2018, con un Graduado en Educación Física (IVEF), un programa de actividades y acciones de ocio y deportes programadas para la participación de las personas en exclusión residencial (“Carrilanos de Fuego”). Por último, en el Centro Municipal de Acogida Social existe un parque de bicicletas para el uso de las personas sin hogar en actividades programadas en el Centro.</p>	
<p>e) <b>Desarrollo de programas de formación y capacitación de personas en situación de exclusión social grave en el uso de redes sociales y nuevas tecnologías</b></p>	<p>Bajo</p>



A nivel foral, la **Diputación Foral de Álava** destaca que el servicio para la inserción en el medio rural de colectivos en situación de riesgo y/o exclusión social OINEZ, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, implementa módulos formativos sobre nuevas tecnologías con el fin de disminuir la brecha digital.

**Indicadores<sup>66</sup>:** Presupuesto 2018: 226.751,5€; 2019: 226.751,5€; 2020: 604.670,7€; 2021: 604.670,7€. Personas atendidas en 2018: 20H y 77M; 2019: 15H y 68M; 2020: 10 H y X 64M; 2021: 9 H y 63M.

Al nivel municipal, en Bilbo cabe destacar la experiencia programa Konekta - Nuevas tecnologías para todos y todas que desarrolló el **Ayuntamiento de Bilbao**, en colaboración con la Fundación Aldauri. Se trata de un proyecto de carácter educativo y social que persigue, promover el acceso a las nuevas tecnologías como medida para combatir la exclusión social mediante la formación, así como promover el acceso y la incorporación de las nuevas tecnologías por parte de las asociaciones facilitando herramientas de comunicación, de gestión y de animación de actividades a través de la red. En **Vitoria-Gasteiz**, el **Ayuntamiento** desarrolla talleres de formación en nuevas tecnologías en el Centro de Día Estrada, la infoteca del Centro Municipal de Acogida Social, talleres de ISL-Norabide y en la Casa de Iniciativas de Abetxuko.

**Indicadores:** Centro de día Estrada presupuesto 2018: 455.346€; 2019: 455.011€; 2020:453.516€. 36 plazas, 256 usos en 2020, media de 11 personas. Presupuesto Casa Iniciativas Abetxuko: 77.000€/año.

**f) Impulso de las actividades de Educación Permanente de Adultos especialmente orientadas a la participación de las personas sin hogar**

**Bajo**

Se ha reportado un programa que, sin estar específicamente destinado a personas en exclusión residencial grave, sí es susceptible de dar cobertura a las personas inmigrantes en esta situación. Se trata del **programa Ojalá de alfabetización de adultos** que gestiona la fundación Itaka eskolapios en colaboración con el **Ayuntamiento de Bilbao**. Las personas beneficiarias de este programa son personas adultas inmigrantes en procesos de inserción laboral, con dificultades socioeconómicas, que no se encuentran dentro del sistema educativo formal y que demuestran interés en realizar un proceso de alfabetización. Las mujeres tienen prioridad de atención en el programa. A través de la orden de subvenciones anual, el **Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales** también informa de la financiación de actividades de Educación Permanente de Adultos en situación de exclusión.

En conjunto, las actuaciones previstas del Eje han tenido un desarrollo bajo y **se considera, por tanto, que el grado de cumplimiento total del Eje 7 ha sido bajo<sup>67</sup>.**

**Tabla 135. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 7**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Impulso al asociacionismo de las personas sin hogar y a su participación	Bajo
b) Fomento del desarrollo de programas basados en la figura del usuario/a experto/a	Bajo
c) Elaboración de manuales y guías de buena práctica para el impulso de la participación	Bajo
d) Desarrollo de programas específicos que favorezcan la utilización de los equipamientos culturales y deportivos públicos	Bajo
e) Desarrollo de programas de formación y capacitación en el uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías	Bajo
f) Impulso de las actividades de Educación Permanente de Adultos	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Bajo</b>

<sup>66</sup> La determinación del gasto se realiza respecto del % de actividad digital sobre el total. en el Año 2018 y 2019 la actividad digital ha supuesto un 30% del total del programa y en 2020 y 2021 el 80%.

<sup>67</sup> Al obtener un 1 sobre 3, en una escala en la que el desarrollo nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media entre el 2,1 y el 3.



### 3.10. Eje 8. Mejoras en el ámbito de la sensibilización y de la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial

Más allá de las directrices relacionadas con el acceso a los derechos sociales –la vivienda, los servicios sociales, el empleo, la salud, la participación o el ocio–, la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar también incluye una serie de directrices orientadas a impulsar la sensibilización de la ciudadanía en relación con el fenómeno de la exclusión residencial, así como a facilitar la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial.

A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de las 6 directrices que componen este eje y su grado de cumplimiento:

<p><b>a) Establecimiento de protocolos de colaboración entre los departamentos de servicios sociales, las entidades del Tercer Sector y los cuerpos de seguridad municipales y autonómicos para la puesta en marcha de medidas de prevención de situaciones de victimización de personas sin hogar, así como la investigación y resolución de los casos que se produzcan</b></p>	<p><b>Bajo</b></p>
<p>En el <b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b> existen cauces que pueden ayudar a prevenir y tratar la problemática de victimización de personas en situación de exclusión residencial desde los foros y protocolos de coordinación: el protocolo con la Policía Local, el foro centrado en las personas en situación de exclusión residencial entre el Ayuntamiento y las Entidades del Tercer Sector del ámbito de la exclusión, convocado desde el Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública, y la colaboración regular con entidades como Cruz Roja o el Banco Alimentos para el intercambio de datos.</p> <p>El Área de Acción y el Área de Seguridad Ciudadana del <b>Ayuntamiento de Bilbao</b> han establecido un protocolo de colaboración para articular la coordinación entre los dos servicios en el marco del Pacto por la Seguridad del Municipio de Bilbao.</p>	
<p><b>b) Elaboración de guías de sensibilización con relación a los crímenes de odio contra las personas sin hogar dirigidas a la ciudadanía en general, así como a los profesionales de los servicios sociales, sanitarios, de justicia y de seguridad</b></p>	<p><b>Nulo</b></p>
<p>En el marco de la presente directriz hay que destacar la firma en junio de 2018 de una Declaración de rechazo frente a las agresiones, la intolerancia y el odio contra las personas sin hogar por parte de todas las entidades adheridas a la Estrategia.</p>	
<p><b>c) Desarrollo de un sistema de alerta rápida y recogida de datos con relación a los delitos y crímenes de odio cometidos contra personas en situación de exclusión</b></p>	<p><b>Nulo</b></p>
<p>No se ha reportado información con relación a ninguna actuación vinculada a la presente directriz.</p>	
<p><b>d) Elaboración de un manual de estilo y realización de actividades de formación con profesionales de los medios de comunicación para favorecer la eliminación de los estereotipos sobre las personas en situación de exclusión residencial grave</b></p>	<p><b>Bajo</b></p>

Se han reportado dos actuaciones: por un lado, en colaboración con EAPN, el **Ayuntamiento de Bilbao** organizó en 2017 y 2018 dos jornadas sobre el tratamiento en los medios de comunicación de las cuestiones relacionadas con la exclusión social y las personas sin hogar. Por otro, el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** realizó una actividad sobre el tratamiento de la prensa de la realidad de las personas en situación de exclusión residencial en las Jornadas sobre los 30 años del Centro Municipal de Acogida Social CMAS en 2018 y 2019.

<b>e) Fomento, mediante la provisión de ayudas económicas y/o la prestación de apoyo técnico y supervisión, de la autoorganización comunitaria y las redes de organización vecinal para la prestación de servicios de apoyo a las personas en situación de exclusión residencial</b>	<b>Nulo</b>
--	-------------

No se ha reportado información con relación a ninguna actuación vinculada a la presente directriz.

<b>f) Desarrollo de guías, protocolos o manuales de buenas prácticas para facilitar la aceptación vecinal en lo que se refiere a la implantación de centros y programas de atención a las personas sin hogar y a la estructuración de la colaboración entre tales centros y las asociaciones vecinales y comunitarias de cada zona</b>	<b>Bajo</b>
--	-------------

Cabe destacar que, desde el **Ayuntamiento de Bilbao** se realizan las siguientes actuaciones: gestión de las quejas relacionadas con las personas sin hogar que se reciben en los diferentes canales de participación ciudadana, actividades de sensibilización en el marco de los recuentos trimestrales realizados por el equipo de intervención de calle y reuniones vecinales con motivo de la instalación de determinados equipamientos

Por tanto, en el eje correspondiente a la sensibilización y la participación comunitaria se concluye que el **desarrollo global ha sido bajo**<sup>68</sup>: de las seis directrices planteadas, tres han tenido un desarrollo nulo y las otras tres un desarrollo bajo.

**Tabla 146. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 8**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Protocolos de colaboración entre los departamentos de servicios sociales, las entidades del Tercer Sector y los cuerpos de seguridad	Bajo
b) Elaboración de guías de sensibilización con relación a los crímenes de odio contra las PSH	Nulo
c) Desarrollo de un sistema de alerta rápida y recogida de datos sobre los delitos y crímenes de odio contra personas en situación de exclusión	Nulo
d) Elaboración de un manual de estilo y realización de actividades de formación con profesionales de los medios de comunicación	Bajo
e) Fomento de la autoorganización comunitaria y las redes de organización vecinal para la prestación de servicios de apoyo a las personas en situación de exclusión residencial	Nulo
f) Desarrollo de protocolos o manuales de buenas prácticas para facilitar la aceptación vecinal	Bajo
Grado de desarrollo medio:	<b>Bajo</b>

<sup>68</sup> Al obtener un 0,5 sobre 3, en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media entre el 2,1 y el 3.

### 3.11. Eje 9. Coordinación, evaluación y gestión del conocimiento

El último de los Ejes de la Estrategia se refiere a la coordinación y colaboración interinstitucional para el desarrollo de las políticas orientadas a la prevención y el abordaje de la exclusión residencial, así como a la construcción de un modelo común de intervención y el desarrollo de actividades relacionadas con la evaluación de las intervenciones y la gestión del conocimiento. La Estrategia plantea, en ese sentido, la necesidad de reforzar el liderazgo público en la propia gestión del Plan y de impulsar las medidas que fomenten la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y, en definitiva, la práctica basada en la evidencia científica.

A continuación, se describen con detalle las actuaciones desarrolladas en el marco de cada una de las 9 directrices, así como su grado de cumplimiento final:

<p>a) <b>Establecimiento a nivel de todas las comarcas de servicios sociales de mesas de coordinación con participación del Tercer Sector y de todos los organismos que trabajan en el ámbito de los servicios sociales, de empleo, de vivienda y de garantía de ingresos, al objeto de coordinar las diversas actuaciones y establecer estrategias integrales de base territorial</b></p>	<p><b>Medio</b></p>
--	---------------------

Se han detectado varias experiencias al respecto, aunque en pocas ocasiones se trata de mecanismos de coordinación específicos para la atención a personas sin hogar, sino que hacen referencia a los sistemas de inclusión social, en general.

**A nivel autonómico**, y en el marco del Proyecto de Barrios Piloto, iniciado en 2017 en los barrios de Txomin Enea (Donostia) y Txonta (Eibar), y extendido hasta 2021 a Aramotz (Durango), Basauri Bailara (Lasarte), Otxarkoaga (Bilbao), Amurrio y Portugalete, las Oficinas de proximidad han participado en el proyecto de mesas locales de coordinación entre sistemas de inclusión social en 4 municipios. Estas mesas locales constituyen instrumentos para la interacción entre agentes de los Sistemas Locales Empleo, Servicios Sociales de Base, Salud (Atención Primaria y Salud Mental), Vivienda, Educación y Tercer Sector. La **Diputación Foral de Gipuzkoa** informa del impulso de las mesas comarcales de inclusión sociolaboral. En el ámbito específico de las personas sin hogar, el **Ayuntamiento de Bilbao** cuenta con una Comisión Municipal que aborda específicamente las cuestiones relacionadas con las personas sin hogar en el municipio.

Por último, al margen de la hoja de ruta establecida en la Estrategia y en el eje específico de la coordinación hay que aludir inevitablemente a los múltiples **procesos de coordinación activados en el contexto del estado de alarma**. Tal y como se ha detallado en el eje 3, en marzo 2020, una vez activado el estado de alarma por la pandemia de la COVID-19, se puso en marcha la comisión de exclusión desde la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi, a propuesta del Gobierno Vasco. A partir de un diagnóstico compartido, se elaboró un documento de bases del fondo Inor Atzean Utzi Gabe y más de 40 entidades presentaron propuestas en relación con las líneas de dicho documento. El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales estableció los 8 programas que conformaron el Fondo en base a las propuestas presentadas. Se generó una red por programa, conformada por entidades de distinto tamaño y con distintas funciones, preservando la contribución de cada una y su función de referente para las personas y familias. Entre los aspectos positivos del proceso las entidades destacan la cooperación público-social en todo el ciclo de gestión, desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por el propio diseño de los programas; la proximidad, tanto en el análisis de la realidad como en la respuesta; la capacidad de respuesta inmediata, en una situación de emergencia sanitaria y social y la máxima flexibilidad en la gestión administrativa, articulando el marco a la par que se responde.

**b) Elaboración de modelos comunes de intervención para los diferentes centros y servicios orientados a las personas en situación de exclusión social previstos en el Decreto de Cartera, al objeto de tender a la unificación de las normas y reglamentos, condiciones de acceso, prestaciones ofrecidas y estrategias de intervención**

Alto

En la **Diputación Foral de Álava**, la elaboración de modelo foral de intervención se ha trabajado mediante la Coordinación del Equipo de Trabajo para la valoración de la exclusión social, así como mediante la coordinación del Equipo de trabajo sobre los servicios para la exclusión social. Destaca asimismo, el desarrollo del servicio especializado de valoración de la exclusión social<sup>69</sup>.

En la **Diputación Foral de Bizkaia**, el Decreto Foral 59/2019 regulador del procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social se establece que mediante orden foral de la diputada del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad se deberá aprobar el reglamento interno marco de aplicación a todos los servicios de día y residenciales de atención especializada en materia de inclusión social. A fin de lograr el máximo consenso y homogenización, se ha desarrollado un proceso, próximo a finalizar, con participación de personal técnico de la DFB y de las entidades del Tercer Sector gestoras de los servicios de la red foral en materia de inclusión social. Una vez aprobado, deberá implantarse y ser de obligado cumplimiento en de los servicios y centros de la red foral en materia de inclusión social.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha avanzado en el establecimiento del modelo de intervención, mediante un proceso de trabajo colaborativo con las entidades gestoras de los recursos y programas de la red foral. Además, se ha trabajado el abordaje de la referencialidad de caso y las herramientas de planificación y coordinación entre primaria y secundaria. Destaca asimismo la aprobación y desarrollo del Plan Elkar-Ekin, estrategia integrada y de carácter multidepartamental para la empleabilidad y la activación inclusiva a través de la reactivación y competitividad económica, el empleo de calidad y las políticas sociales.

El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, por su parte, informa que está elaborando el Marco Teórico Global de los Recursos, a nivel local.

**c) Impulso al convenio establecido entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz para la realización de actividades de gestión del conocimiento en el ámbito de la exclusión social grave**

Alto

En esta directriz destacan fundamentalmente los Recuentos de personas en situación de calle y las Jornadas sobre Exclusión Residencial en la CAPV que se celebran cada año, alternativamente. Así, se han realizado los siguientes recuentos<sup>70</sup> durante la vigencia de la Estrategia:

- IV recuento de personas en situación de exclusión residencial en la CAPV, realizado en 2018, se llevó a cabo el mes de octubre, como en las ediciones precedentes. Participaron en el mismo 27 municipios y más de 1.000 personas voluntarias.
- V recuento de personas en situación de exclusión residencial en la CAPV. Debido a las circunstancias excepcionales de la pandemia se adelantó al mes de mayo de 2020, con el objetivo de aprovechar la situación de confinamiento domiciliario, momento en el que una parte muy mayoritaria de las personas que habitualmente se encuentran en calle permanecían alojadas en los diversos equipamientos que se habilitaron para la pandemia. Participaron las 3 Diputaciones Forales y 19 municipios<sup>71</sup> y, a diferencia de los recuentos previos, en esta quinta edición no pudo contarse con la colaboración de las personas voluntarias.

<sup>69</sup> Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritz (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, 85 páginas.

<sup>70</sup> Para los datos más detallados en torno a los resultados de los sucesivos recuentos, se puede consultar el capítulo 2 del presente informe

<sup>71</sup> Más concretamente, participaron en el recuento, tanto en calle como en centros, los ayuntamientos de Amurrio, Arrasate/Mondragón, Barakaldo, Beasain, Bilbo, Donostia, Eibar, Errenteria, Galdakao, Getxo, Irun, Leioa, Llodio, Oiartzun, Pasaia, Portugalete, Sestao, Tolosa y Vitoria-Gasteiz.

En cuanto a las Jornadas sobre Exclusión Residencial Grave, se han celebrado dos ediciones:

- IV Jornadas, celebradas en noviembre de 2019 en Donostia en las que se presentaron los resultados principales tanto del recuento como del informe de seguimiento; se dedicó además especial atención a las iniciativas impulsadas para la participación de las personas usuarias y celebraron talleres formativos.
- V Jornadas, celebradas en junio 2021 en Bilbo, en las que, además de avanzar los resultados del recuento, se analizaron las políticas para personas sin hogar durante la pandemia. Se celebraron una serie de talleres centrados en el debate sobre las lecciones aprendidas durante la misma y su posible implicación en la reorientación de las políticas públicas al respecto.

**d) Impulso, mediante los Observatorios de Servicios Sociales y de Vivienda, de la publicación de datos y la realización de investigaciones específicas con relación a la exclusión residencial grave y a las políticas públicas**

**Medio**

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha elaborado siete diagnósticos comarcales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (Bidasoa, Donostialdea, Urola Kosta, Tolosaldea, Goierri, Debabarrena y Debagoiena) para conocer el alcance de la exclusión residencial en cada una de las comarcas, los recursos habilitados para hacerle frente y las necesidades no cubiertas en cada comarca y sus correspondientes planes de acción para la prevención y el abordaje de la exclusión residencial.

A nivel local, destacan las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos de **Bilbao** – mediante una investigación sobre la situación de las personas sin hogar en el municipio- y de **Vitoria-Gasteiz** que, dentro de la acción propuesta en el Plan Estratégico del Departamento de Políticas Sociales, trata de observar tendencias de la evolución de las necesidades de exclusión residencial, con el fin de compartir la información y adecuar las propuestas de intervención.

Por último, cabe hacer referencia a las labores de diseño de **nuevo portal del Observatorio de Servicios Sociales** en el que se está trabajando desde el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que se espera esté disponible para finales de 2022.

**e) Actividades de formación sobre exclusión residencial, para profesionales de diferentes ámbitos (vivienda, empleo, servicios sociales, sanidad, justicia, transportes, cuerpos de seguridad, medios de comunicación...), conjunto de la ciudadanía, personas voluntarias o con responsabilidad política o institucional**

**Medio**

En la **Diputación Foral de Bizkaia**, a lo largo de 2019 se realizó una formación dirigida a diferentes agentes de intervención social, en especial al personal de atención directa de los diferentes servicios y centros encuadrados en la red especializada del ámbito de la inclusión social de responsabilidad foral. Dicha formación estaba dirigida a la adquisición de una visión pormenorizada respecto al marco ético, a las estrategias y el modelo de atención de la Diputación, sus apuestas filosóficas y conceptuales, y el procedimiento de intervención así como mejorar las competencias técnicas de las personas participantes. Por otro lado, junto con la Universidad de Deusto el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia ha implementado un curso de Formación Continua para personas trabajadoras que desempeñan sus laborales en el ámbito de la Inclusión Social, a lo largo de todo el curso 2021/2022. Esta formación se plantea de forma semipresencial, con 60 horas de asistencia en el aula y 40 horas de trabajo personal a través de lecturas, elaboración y revisión de casos. Indicadores: presupuesto ejecutado en el periodo 2018/2021 de 36.236,50 €.

La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, por su parte, ha organizado varias jornadas en torno a los modelos de intervención y la calidad de la atención en el ámbito de la inclusión social, en el marco de los sucesivos cursos de verano organizados por la Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea.

A nivel local, el Equipo de Intervención en Calle del **Ayuntamiento de Bilbao** realiza un recuento trimestral de personas sin hogar en el que participa un grupo de unas 20 personas voluntarias, suponiendo esta experiencia un avance en materia de concienciación social.

Por su parte, en el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** se realizan diversas intervenciones locales de formación: jornadas del Centro Municipal de Acogida Social; participación de profesionales del Dpto. en la Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social formando sobre personas en situación de exclusión

residencial y los recursos municipales para estas personas; formación en la Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social, Integración Social y Educación Social en el campo de prácticas y en el marco de recuentos de personas sin hogar; y formación conjunta con **Instituto Foral de Bienestar Social** de la Diputación Foral de Álava para el conocimiento y valoración de la utilidad de la herramienta IVES.

**f) Impulso a la realización de evaluaciones, mediante metodologías comunes, en relación con la calidad y los resultados de los distintos centros y programas que intervienen en la actualidad en el ámbito de la atención a las personas en situación de exclusión social y/o residencial**

**Medio**

No se aplica una metodología común para la realización de evaluaciones con relación a la calidad y resultados de los recursos de atención a las personas en situación de exclusión social y/o residencial. Sí cabe destacar algunos avances específicos:

- Por parte de la **Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco** cabe destacar la evaluación de los programas que han conformado el Fondo Inor Atzean Gabe<sup>72</sup>.
- A nivel foral, cabe destacar que la **Diputación Foral de Bizkaia** ha evaluado el programa Habitat Bizkaia<sup>73</sup>; por su parte, la **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha evaluado desde el enfoque del modelo orientado a los resultados en calidad de vida diferentes proyectos (proyecto de inclusión del asentamiento de Astigarraga, el módulo Ustez UBA de atención a personas en exclusión con problemas de salud mental, etc.) y ha realizado encuestas de satisfacción a las personas usuarias de los recursos. También cabría mencionar las preceptivas labores de inspección por parte de las Diputaciones.
- A nivel local, en 2021, el área de Acción Social del **Ayuntamiento de Bilbo** ha realizado dos estudios con el objetivo de conocer, analizar y planificar en materia de servicios de alimento y de atención diurna a personas sin hogar.  
**Indicadores:** presupuesto ejecutado de 37.000 €.
- El **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** constata que la única sistemática que existe es la referida a las evaluaciones y memorias anuales de cada uno de los recursos, así como las encuestas de satisfacción que se realizan a las personas usuarias, que se refieren al conjunto de los servicios sociales municipales.

Finalmente, el proceso de seguimiento de 2019 y el presente informe de evaluación final de la Estrategia Vasca de Personas sin Hogar también podrían considerarse también actuaciones enmarcadas en esta directriz

**g) Impulso a la realización de encuestas específicas sobre la percepción de la ciudadanía en relación con la situación de las personas sin hogar y en relación con las políticas públicas contra la exclusión residencial**

**Bajo**

Únicamente el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** ha reportado una actuación enmarcable en esta directriz, mediante el proyecto Gasteizko Es-KALE-AN desarrollado en 2018. En el marco del proyecto se realizaron aproximaciones a la percepción social en relación con la cuestión de la mendicidad (Word café con personas en situación de mendicidad, profesionales, entidades del Tercer Sector, ciudadanía, comercios, etc.).

<sup>72</sup> Para más información sobre el Fondo, consultar el despliegue del eje 3.

<sup>73</sup> *Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad - Enplegu, Gizarte Inklusioa eta Berdintasuna Sustatzeko Saila, [Evaluación Programa "Habitat Bizkaia" 2018 = 2018ko "Habitat Bizkaia" Programaren Ebaluazioa](#). Serie: Colección Inclusión Social - Gizarte Inklusioa Bilduma n. 6, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia = Bizkaiko Foru Aldundia, 2020, 166 p., or*



<b>h) Impulso a la organización de seminarios y otras actividades de investigación y análisis dirigidos a la difusión, estudio e intercambio de buenas prácticas en todos los aspectos relativos a la exclusión residencial grave</b>	<b>Bajo</b>
---	-------------

La celebración de las Jornadas sobre Exclusión Residencial en Euskadi –y específicamente las sesiones de trabajo complementarias con profesionales y entidades– financiadas por la Dirección de Servicios Sociales del **Gobierno Vasco** y que se celebraron en 2019 y 2021, serían actividades enmarcadas en esta línea.

Por parte del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** se realizan diversas actuaciones a nivel local en este ámbito: salidas y seguimiento de las personas que pernoctan en calle por parte del Equipo de Alta Intensidad – HURBIL, que incluyen tanto un registro numérico como de una sencilla “historia de vida”; estudio Gasteizko ES-KALE-AN y salidas para realizar el seguimiento de las personas que piden en calle por parte del el Equipo de Alta Intensidad; así como mantenimiento de un cuadro de mando relativo al seguimiento del uso y atención de los recursos de Alojamiento por parte de las personas en situación de exclusión residencial.

<b>i) Desarrollo de planes específicos formativos, de grado y de posgrado, para la cualificación específica de los profesionales de la intervención social en el trabajo con las personas en situación de exclusión residencial grave</b>	<b>Alto</b>
---	-------------

La Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea imparte, desde el curso 2018-2019, el título de Especialista Universitario sobre gestión e innovación en servicios sociales, que cuenta con la financiación de la **Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco**.

La **Diputación Foral de Álava** colaboró en 2018 en el Curso de extensión Universitaria de la UNED sobre Introducción a la Salud Mental Comunitaria, que está becado para profesionales de centros y servicios dependientes del Instituto Foral de Bienestar Social.

A partir del curso 2019/2020, se imparte en el Campus de Donostia de la Universidad de Deusto, el Máster en Intervención con Personas en Situación de Vulnerabilidad y Exclusión Social, codiseñado y cofinanciado junto con la **Diputación Foral de Gipuzkoa** y la Fundación Eguía Careaga.

Como se observa en la tabla siguiente, de las nueve directrices contempladas en este eje, dos tienen un grado de desarrollo bajo, cuatro, medio y tres un grado de desarrollo alto. Se considera, por tanto, que el **grado de cumplimiento total del Eje 9 ha sido alto**<sup>74</sup>.

**Tabla 157. Grado de desarrollo de las directrices del Eje 9**

Directrices	Grado de desarrollo
a) Establecimiento de mesas de coordinación	Medio
b) Elaboración de modelos comunes de intervención	Alto
c) Impulso al convenio para la realización de actividades de gestión del conocimiento en el ámbito de la exclusión social grave	Alto
d) Publicación de datos y la realización de investigaciones específicas	Medio
e) Desarrollo de actividades de formación en el ámbito de la exclusión residencial grave	Medio
f) Realización de evaluaciones, mediante metodologías comunes, en relación con la calidad y los resultados de los distintos centros y programas	Medio
g) Encuestas específicas sobre la percepción de la ciudadanía en relación con la situación de las personas sin hogar	Bajo
h) Organización de seminarios y otras actividades de investigación y análisis	Bajo
i) Desarrollo de planes específicos formativos, de grado y de posgrado	Alto
Grado de desarrollo medio:	<b>Medio</b>

<sup>74</sup> Al haber alcanzado un 2,1 sobre 3, en una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo nulo equivale a una nota inferior a 0,3, el desarrollo bajo a una nota inferior a 1,5, el medio a una nota entre 1,5 y 2, y el alto a una nota media entre el 2,1 y el 3.



## Capítulo 4.

# Valoración de la Estrategia por parte de las administraciones y entidades sociales

---

### 4.1. Introducción

El carácter orientador de la Estrategia Vasca de Personas sin Hogar requería activar unos mecanismos de seguimiento capaces de supervisar la materialización de las directrices acordadas. Más allá de esta rendición de cuentas en términos de actividad, desde la Secretaría Técnica se ha considerado conveniente incorporar al proceso de evaluación una perspectiva de carácter más valorativo respecto del despliegue y posible reorientación de la Estrategia. Con el objetivo de obtener una valoración de las entidades y principales agentes involucrados en el fenómeno de la exclusión residencial en Euskadi, se han activado los siguientes mecanismos:

- Cuestionario valorativo destinado a las 17 entidades públicas adheridas a la Estrategia en torno a las fortalezas, debilidades, resultados y posible reorientación (enero 2022).
- Mesas de reflexión vinculadas a las V Jornadas de Exclusión Residencial que, en formato virtual, se desarrollaron en junio de 2021 en torno a los siguientes temas:
  - o Impacto de la pandemia en las personas sin hogar.
  - o Mejora de la atención a las personas sin hogar.
  - o Cooperación institucional y público-social en la atención a personas sin hogar.
  - o Orientaciones para la nueva Estrategia vasca para personas sin hogar.
- Nueva convocatoria a diversas entidades sociales participantes en dichas mesas, en marzo 2022, para actualización de aportaciones.

Aunque las personas y/o entidades que han aportado sus valoraciones no representan al conjunto de las agentes que trabajan en el ámbito de la exclusión residencial grave, sus opiniones sí permiten reflejar la visión que una parte muy significativa del sector tiene sobre la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar y sobre sus resultados. En ese sentido, no se ha buscado recoger la opinión de una muestra estadísticamente significativa de las personas que intervienen en el sector, algo por otra parte imposible, sino pulsar la opinión de los agentes más representativos, así como ofrecer a todas las entidades involucradas un canal de participación y de expresión de sus opiniones durante

el proceso de evaluación. En el presente apartado se sintetizan las aportaciones de carácter valorativo que se han recopilado durante el proceso de evaluación de la Estrategia<sup>75</sup>.

## 4.2. Fortalezas de la Estrategia

Consultadas por las fortalezas de la Estrategia, entendiendo por tales aquellos aspectos positivos que habría que reforzar o incluso mantener en el diseño de la próxima Estrategia, cabe destacar que existe un amplio consenso, tanto entre las entidades sociales como en los organismos públicos, en torno a los puntos fuertes de la Estrategia:

- La **propia existencia** de la Estrategia que, si bien precisa mejorar, se valora como necesaria para visibilizar el fenómeno de la exclusión residencial grave, para incorporarlo a la agenda pública y para reivindicar su abordaje desde las políticas públicas.
- En general, el **grado de conocimiento de la Estrategia es alto**, tanto en las administraciones públicas como en las entidades sociales. Este conocimiento se vincula positivamente con el carácter participativo de su proceso de elaboración, el pilotaje y seguimiento realizado al inicio de su despliegue, así como con las actuaciones interinstitucionales conjuntas llevadas a cabo, fundamentalmente el recuento de personas en situación de exclusión residencial y la celebración de las Jornadas bienales sobre exclusión residencial grave en Euskadi.
- Se valora como ambiciosa por su abordaje multidimensional y por su clara determinación de establecer un **cambio de paradigma, trasladando el foco de la intervención con las personas sin hogar hacia el Sistema de Vivienda** –sin olvidar el rol de los sistemas de Empleo y Salud–, frente a planteamientos previos que depositaban dicha responsabilidad en Servicios Sociales.
- Se considera fundamental el **acuerdo interinstitucional**, al haber contribuido a implicar a un número mayor de instituciones, de modo que la problemática del sinhogarismo se ha extendido a diferentes niveles competenciales, superando la centralidad de las tres capitales y ampliándolo a toda la CAV.
- La Estrategia se valora como **bien orientada y dimensionada**, sus principios se consideran adecuados y se califica como un instrumento válido para orientar la planificación a largo plazo; debido fundamentalmente a un muy **buen marco teórico** que, en el caso de algunas entidades, ha servido de guía para establecer la hoja de ruta.
- El **diagnóstico de la situación** del que parte de la Estrategia constituye una de sus fortalezas, pues constituye una muy buena base para el diseño de las políticas, a entender de buen número de entidades.
- La Estrategia se erige como un buen soporte para actuaciones periódicas como los recuentos (que se han extendido a nuevos municipios) y para las jornadas sobre exclusión residencial grave.

## 4.3. Debilidades de la Estrategia

Con relación a los aspectos mejorables de la Estrategia, las respuestas de las entidades que hacen referencia a las debilidades son, como en cualquier proceso de evaluación, algo más abundantes

---

<sup>75</sup> Igualmente, se hace referencia a las conclusiones del informe de seguimiento del Ararteko, publicado en abril de 2022, relativo a su Recomendación 2/2020 sobre la atención a personas que viven en la calle".

que las fortalezas. Cabe destacar que, al igual que en el caso de los puntos fuertes, a la hora de valorar las debilidades de la actual Estrategia hay amplias coincidencias entre informantes provenientes tanto de la administración pública como de las entidades sociales.

Las principales carencias de la Estrategia se consignan en torno a los siguientes aspectos:

- La **no obligatoriedad** se considera un aspecto clave en la debilidad de la Estrategia. Este carácter orientador y voluntario se traduce en que quien ya intervenía con anterioridad cuenta con un marco teórico que sustenta su actuación, pero, en la práctica, no estimula la implicación de las entidades que no desarrollaban actuaciones previamente. El hecho de que la adhesión institucional sea voluntaria se percibe como un gran obstáculo para la puesta en marcha de una acción global, coordinada y estable. Además, se considera que la excesiva politización de las políticas públicas ha dificultado una voluntad política real para la erradicación del sinhogarismo. Se apunta, en todo caso, a que la obligatoriedad por sí misma tampoco es la solución, tal y como se ha constatado en otros ámbitos en los que, a pesar de existir un marco normativo y un plan de carácter obligatorio, no siempre se ha cumplido con lo establecido en ellos. En todo caso, se reclama un mayor liderazgo en la fase de despliegue.
- La **falta de capítulo presupuestario** constituye otra de las grandes debilidades de la Estrategia, según la práctica totalidad de entidades consultadas. La Estrategia se encuentra condicionada a la voluntad y recursos de cada entidad lo que genera una gran desigualdad en los niveles de implicación de las distintas instituciones. La ausencia de una memoria económica y de medios de financiación específicos genera que el despliegue no sea efectivo, especialmente en el ámbito local. La ausencia de ambos elementos, junto con la **falta de calendarización**, obstaculiza enormemente el despliegue de la Estrategia, a juicio de las entidades.
- La **debilidad de la coordinación interinstitucional** destaca como otra de las principales debilidades de la Estrategia. La citada falta de obligatoriedad y de financiación, junto con una débil alineación con otros planes sectoriales repercute negativamente en la efectividad de la Estrategia. Se constata una falta de asunción de responsabilidades por parte de sectores distintos a los servicios sociales (vivienda, salud, educación, etc.) así como grandes dificultades de coordinación de los servicios sociales con el resto de los sistemas, especialmente en ámbitos como el sociosanitario o la vivienda, considerados esenciales en la atención a personas sin hogar. También se apunta hacia graves problemas de coordinación e integración entre los niveles primario y secundario del propio sistema de servicios sociales.
- El **diagnóstico de la situación** del que parte de la Estrategia constituye una de sus fortalezas. Desde algunas entidades, sin embargo, se considera que falta una correcta cuantificación de necesidades, en cuanto que el diagnóstico no visibiliza la situación de un buen número de personas que sobreviven en condiciones de habitabilidad muy precarias y más ocultas que el sinhogarismo, situación que afecta en gran medida a las mujeres. A este respecto, el reciente informe del Ararteko (2022), hace referencia a un estudio reciente sobre sinhogarismo femenino<sup>76</sup> que plantea que *“las dimensiones de este problema respecto a las mujeres son subestimadas y, también por menos estudiadas y abordadas que en el caso de los hombres, constatándose que existe aún una falta elemental de datos básicos sobre la naturaleza, extensión e impacto de este fenómeno, así como sobre sus necesidades específicas y las intersecciones con otros grupos de mujeres afectadas por la exclusión social residencial grave, pero con distintas necesidades como las mujeres víctimas de trata de personas o de violencia de género”*.

---

<sup>76</sup> Bretherton, J., Mayock, P. (2021) Women's homelessness. European evidence review. Serie: Review, Bruselas, European Federation of National Organisations Working with the Homeless, 49 páginas.

- En esta línea, se apunta a la **escasa presencia de la perspectiva de género** como otra de las debilidades de la Estrategia. A pesar de la existencia de un eje específico, desde las entidades se echa en falta la presencia de la perspectiva de género de un modo transversal, tanto en la parte diagnóstica como en el desarrollo de las actuaciones y servicios, que siguen respondiendo mayoritariamente a la realidad de los hombres. En este sentido se reitera la necesidad de cumplir con lo establecido en la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres que en su artículo 18 establece que *“los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas y de los planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas, así como de los contratos, de los programas subvencionales y de los actos administrativos”*.
- Por último, se consideran debilidades con relación al diseño de la Estrategia la ausencia de mecanismos de **implantación desde una perspectiva territorial** (comarcal y municipal), la necesidad de descentralizar responsabilidades y la falta de programas de **actuación más focalizados**.

#### 4.4. Valoración sobre el despliegue de la Estrategia

En línea con las fortalezas detectadas, desde las entidades consultadas se valora que, a pesar de sus carencias, el despliegue de la Estrategia ha permitido avances en la incorporación del sinhogarismo a la agenda pública, el refuerzo de las hojas de ruta de entidades que ya trabajaban en este ámbito y en el cambio de paradigma en la intervención con las personas sin hogar, estableciendo el foco en el papel central de la Vivienda.

Por su parte, los problemas surgidos en el despliegue de la Estrategia durante estos cuatro años de vigencia se atribuyen mayoritariamente al carácter orientador y voluntario de la Estrategia, a la falta de capítulo presupuestario y de calendarización, a la escasa implicación de la Estrategia desde un punto de vista territorial, a la falta de proyectos tractores para el cambio y a la necesidad de un mayor liderazgo en el despliegue.

Con relación al despliegue concreto de cada uno de los ejes y sus respectivas directrices, las entidades han reportado las siguientes valoraciones:

##### a) Prevención de las situaciones de exclusión residencial grave

Gran parte de las entidades coinciden tanto en destacar la importancia fundamental del eje relativo a la prevención como en considerar que no ha conseguido su objetivo. Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de reforzar esta apuesta preventiva, entendiéndola como la base de la pirámide del abordaje de la exclusión residencial, en la que resultan necesarias medidas integrales para poder erradicar el problema, tal y como sucede en el ámbito como las adicciones o de la promoción de la autonomía personal.

Entre las principales carencias detectadas destaca la falta de despliegue de servicios de prevención y mediación de desahucios que deberían partir desde Vivienda y a nivel autonómico, cuando en la práctica se han puesto en marcha a nivel municipal y desde servicios sociales. Se apunta asimismo a la falta de mecanismos que garanticen que las personas que abandonan los centros o servicios en régimen cerrado (hospitales, centros penitenciarios, servicios con alojamiento del Sistema Vasco de Servicios Sociales, centros de internamiento de menores, etc.) cuenten, en el momento de su salida, con una alternativa habitacional concreta, sin que pasen directamente al sistema de emergencias.

Se destaca que durante la crisis de COVID-19 se ha agravado la situación de un importante número de personas en situación de precariedad vital, que han acabado en la calle sin ser un “perfil clásico” de exclusión; considerándose que, con las medidas de prevención adecuadas, se podría haber evitado la pérdida de alojamiento.

Para reforzar el enfoque preventivo, desde las entidades se considera esencial cuantificar la importancia de las políticas de prevención que ya se llevan a cabo (prevención de desahucios, ayudas de emergencia social destinadas a gastos de vivienda, etc.) con el fin de visibilizar su papel esencial a la hora de evitar que el fenómeno del sinhogarismo se agudice y que actualmente permanece relativamente oculta. Es decir, resulta imprescindible poner en valor la importancia de la prevención como inversión, saber cuántos casos de sinhogarismo se están evitando con las medidas actuales y el ahorro que esas intervenciones conllevan.

## **b) Enfoque basado en la vivienda**

Existe un amplio consenso al valorar que el importante cambio de paradigma que pretendía impulsar la Estrategia, mediante el desarrollo de un enfoque centrado en la vivienda, no se ha plasmado en el despliegue de actuaciones. La percepción es que desde la parte de vivienda no se han asumido suficientemente las correspondientes directrices y, por tanto, persisten grandes dificultades en el acceso a la misma, fundamentalmente vinculadas a:

- Ausencia de servicios de apoyo, activados desde el Departamento de Vivienda, para la prevención de situaciones de riesgo de pérdida de vivienda.
- Retrasos en la asignación excepcional de vivienda para personas pertenecientes a colectivos específicos (violencia de género, exclusión...) que cuentan con informe de Índice de Valoración de la Exclusión.
- Reticencias, por parte de propietarios particulares, para alquilar viviendas a personas que son receptoras de ayudas para gastos de vivienda y/o de otro tipo de prestaciones.
- Necesidad de reforzar y agilizar la gestión de la Prestación Complementaria de Vivienda (siguiendo las prácticas de la pandemia) para evitar que los gastos de vivienda se financien mediante las Ayudas de Emergencia Social o, en su defecto, aumentar la financiación de las AES.
- La persistencia de un considerable parque de viviendas vacías.

Durante la pandemia y ante la situación de emergencia, ha habido que dar una respuesta asistencialista a las personas sin hogar y el sistema, afortunadamente, ha funcionado. Se advierte, sin embargo, que el problema es que esta respuesta ha sido posible a costa de volver a la inercia de poner el foco en servicios sociales. Desde las entidades se reclama que ello no debe dar pie a que se deje de lado el citado cambio de paradigma y se insiste en que el foco debe seguir orientado hacia el ámbito de la vivienda.

## **c) Mejora de los recursos en el ámbito de los Servicios sociales**

Con relación a la mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales se constata una percepción ambivalente por parte de las entidades y muy mediatizada por la respuesta generada frente a la crisis derivada de la COVID-19.

Por un lado, se valora positivamente la respuesta del sistema vasco de servicios sociales frente a la situación de emergencia generada por la pandemia por COVID-19. Entre los puntos fuertes de esta reacción de urgencia, se destacan:

- Capacidad de respuesta inmediata, en una situación de emergencia sanitaria y social, mediante una **buena articulación entre administraciones y la cooperación con el Tercer Sector Social**, que ha permitido activar de manera extraordinariamente ágil varios programas en el marco del Fondo Inor Atzean Utzi gabe<sup>77</sup>. La valoración de los programas, en general, es altamente positiva en términos de inmediatez de la respuesta, número de personas atendidas implicación interinstitucional y cooperación público-social. Se valora muy especialmente el desarrollo del programa “Lehen Urratsa”, programa de tránsito y acompañamiento individualizado a personas que, durante el periodo de alarma, estuvieron acogidas en el programa Aterpeak (refugios) adecuando los itinerarios a la diversidad de perfiles existentes. Se valora positivamente el hecho de que se ha podido aprovechar la oportunidad para conocer las necesidades de las personas en exclusión residencial e innovar en la puesta en marcha de procesos de inserción más personalizados.
- **Mejora de las prestaciones y recursos de atención a personas sin hogar.** Las entidades constatan que “gracias” a las circunstancias especiales derivadas de la pandemia se ha podido implantar el cambio de modelo que se venía propugnando –basado en la atención centrada en la persona– y se ha evidenciado que este modelo funciona.

Así, se destaca que en los alojamientos se han generado espacios de vida, mediante habitaciones individuales con baño, grandes espacios de comedor, acceso a espacios al aire libre.... Este cambio, obligado por el confinamiento, ha resultado especialmente beneficioso para personas con problemas asociados de enfermedad mental y/o patología dual... Se trata de un perfil que antes de la crisis de COVID-19 no hacía uso de los dispositivos de alojamiento o tenían experiencias negativas de los mismos y para las que la existencia de espacios privados y con alta intimidad parece haber propiciado un punto de partida para comenzar tratamientos. Se percibe que otro cambio sustancial ha venido del hecho de que ha sido el personal sanitario el que se ha desplazado a los recursos sociales en los que estaban las personas usuarias y no a la inversa, como se venía haciendo.

En los comedores también se ha evidenciado en la pandemia que, al reducir dimensiones, aforos y número de personas usuarias, los espacios se vuelven más acogedores, hay más contacto personal entre profesional y persona usuaria y, por tanto, se da pie a iniciar procesos que de otro modo no se producen. La pandemia ha hecho además que se dé respuesta en un mismo centro a personas en situaciones muy diversas, forzando una intervención de carácter más personalizado.

En general, se constata que los recursos han adquirido una perspectiva más individualizada, más integral y continuada, no tan puntual. Y, en consecuencia, las personas atendidas han mostrado una evolución más positiva en términos de desarrollo personal. También se valora positivamente la generación de plazas específicamente destinadas a mujeres y la extensión en el uso de tecnologías digitales.

Desde las entidades sociales se constata que este cambio de modelo, que se venía reclamando con anterioridad y se intuía ya en el diseño de la propia Estrategia, se ha visto impulsado por la emergencia de la COVID-19. Se valora ahora que el cambio de modelo se vea consolidado y se normalice tras la finalización de la pandemia. Este salto en el modelo de intervención solo ha sido posible ampliando horarios, centros y plazas, es decir, aportando más recursos como los que se han activado en respuesta a la crisis de la COVID-19. Superada la pandemia y su necesidad de confinar a las personas sin hogar, se aboga por el mantenimiento de los mecanismos de financiación extraordinarios.

---

<sup>77</sup> En el capítulo 3 se describen con más detalle el despliegue de los programas para la atención de personas en situación de exclusión residencial activados en el marco del Fondo Inor Atzean Utzi Gabe.

Desde otra perspectiva, tal y como se ha apuntado previamente, se cuestiona que la respuesta generada por los servicios sociales en la pandemia, valorándose como adecuada y precisamente por ello, presenta el peligro de volver a poner el foco en la intervención social, desviando la responsabilidad que la propia Estrategia ubicó en el ámbito de la vivienda.

En resumen, desde las entidades se valora positivamente la implicación de las administraciones públicas vascas en la atención a las personas sin hogar durante el confinamiento, así como los esfuerzos realizados para dar continuidad a los programas y a los procesos de inclusión que se han iniciado. A pesar de ello, se considera que debe profundizarse en la creación de un sistema articulado, estable y de calidad dentro del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que atienda a la diversidad de situaciones vinculadas con la exclusión residencial grave. Resulta imprescindible dar el salto hacia el establecimiento de infraestructuras y programas de atención centrados en la continuidad e individualización de la atención, y hacia la mejora de la calidad de las instalaciones.

Sin tener en cuenta la pandemia, y puesto que la Estrategia se diseñó al margen de ella, las entidades realizan las siguientes **propuestas**:

- Reglamentación de los recursos para personas sin hogar, dando cabida además a las mejoras que se han mostrado su efectividad en tiempos de pandemia.
- Actualización del actual decreto de cartera para posibilitar el desarrollo de recursos específicos para personas en situación de exclusión residencial.
- Respuesta a la situación de todas aquellas las personas que no tienen derecho a los servicios por no cumplir con los requisitos de acceso y/o que son expulsadas por problemas de conducta, sin alternativa habitacional<sup>78</sup>.
- Mejorar la vinculación entre la atención primaria y la secundaria pues se constata una falta en la continuidad de la atención que establece la ley; las consecuencias son graves puesto que, si la persona no puede realizar el tránsito de unos servicios a otros, se rompe el proceso de inserción<sup>79</sup>. En este sentido, desde las entidades se apunta hacia la conveniencia de realizar valoraciones especializadas de manera integrada (siguiendo el modelo aplicado en las OSIs de Osakidetza); así como de desarrollar prestaciones combinadas entre atención primaria y secundaria (centros de noche, intervenciones de calle intensivas...).
- Impulso a los sistemas de información, se requiere centralizar y unificar los registros de las personas atendidas.
- Garantizar un continuo en el tránsito desde el sistema de protección a menores, al constatarse que algunos jóvenes salen de la protección y van directamente al sistema de emergencias sociales.
- No perder de vista la gran movilidad de las personas sin hogar, lo que implica que aquellos municipios que destinan más recursos no ven reducido el número de personas sin hogar, sino que, al contrario, absorben los de municipios cercanos: por ello, se considera esencial una planificación a nivel territorial.

---

<sup>78</sup> y, en ocasiones, sin el cumplimiento de garantías procedimentales básicas, según denuncia el Ararteko (2022).

<sup>79</sup> A este respecto, cabe recordar que la reciente evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (2021) evidencia la necesidad de mejorar la articulación de la red de exclusión en el territorio desde la colaboración entre atención primaria y secundaria.



#### **d) Perspectiva de género**

Actualmente, el diseño y gestión de las actuaciones y servicios siguen respondiendo mayoritariamente a la realidad de los hombres sin que se tengan en cuenta las necesidades específicas del colectivo de mujeres en exclusión residencial (mayor riesgo de ser víctimas de aporofobia o de abusos sexuales, mayor deterioro de la salud mental, etc.).

En cuanto al estudio de necesidades, se apunta hacia la conveniencia de realizar una aproximación a la realidad del sinhogarismo encubierto<sup>80</sup>, estrechamente vinculado a las mujeres y que no puede abordarse desde la metodología actual de los recuentos de calle, sino en colaboración con los servicios sociales de base que mejor conocen la realidad de estas mujeres en situación de gran precariedad residencial.

El contexto de excepcionalidad de la pandemia también ha propiciado la apertura de plazas específicamente destinadas a las mujeres y una atención más individualizada, a pesar de lo que se sigue constatando una ausencia de recursos y plazas específicos para mujeres.

#### **e) Garantía de acceso a los derechos**

En el eje relativo a la garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa, desde las entidades se destaca la necesidad de analizar específicamente las dificultades que derivan de aspectos como, por ejemplo, la ley de extranjería, que requerirían un análisis más específico para su resolución.

A este respecto, el reciente informe de seguimiento del Ararteko (2022<sup>81</sup>), ha constatado las siguientes dificultades:

- Dificultades para el acceso a la inscripción en el padrón y a la valoración de la exclusión social por no disponer de un pasaporte expedido por el país de origen.
- Obligación de cumplimiento de determinados trámites que retrasan la intervención social, como es la inscripción en el padrón en un determinado municipio o la valoración de la exclusión social, sin que mientras tanto se prevea un acompañamiento social.
- Dificultades para el acceso a la autorización administrativa de residencia y trabajo en el caso de las personas extranjeras en situación administrativa irregular.

#### **f) Mejoras en el ámbito de la salud, garantía de ingresos y acceso al empleo**

Si bien la Estrategia prevé la implicación de los sistemas de salud, garantía de ingresos y el empleo como ejes del abordaje de las situaciones de sinhogarismo, las entidades valoran la implicación del resto de sistemas como escasa. Se percibe una falta de asunción de responsabilidades por parte de sectores distintos a los servicios sociales (vivienda, salud, educación, etc.) y grandes dificultades en la coordinación de los servicios sociales con el resto de los sistemas, especialmente en ámbitos como el sociosanitario, considerados esenciales en la atención a personas sin hogar.

---

<sup>80</sup> Se constata un incremento en el número de mujeres en calle, que presentan además un mayor deterioro de la salud física y mental (FACIAM, 2021, Ararteko 2022).

<sup>81</sup> Ararteko (2022) Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: "Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021

Esta falta de coordinación intersistemas se vincula muy directamente con la falta de obligatoriedad y de financiación que, junto con una débil alineación con otros planes sectoriales repercute negativamente en la efectividad de la Estrategia. La causa se atribuye a una falta de voluntad política, destacando que, en una situación de emergencia como la propiciada por la pandemia, cuando ha habido necesidad de cooperación entre sistemas y entre la administración y el Tercer Sector se ha hecho y se ha hecho muy bien.

Se reitera la idea de que el reto de dar respuesta al sinhogarismo no puede recaer únicamente en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, sino que resulta imprescindible la implicación de los diferentes niveles institucionales y de aquellos ámbitos con competencias relativas a los diversos derechos sociales a los que las personas en situación de calle no tienen acceso.

Tal y como se ha señalado previamente, en el ámbito específico de la atención sociosanitaria, se valora como muy positiva la experiencia<sup>82</sup> derivada de la pandemia –y que ya se venía reclamando con anterioridad al confinamiento– en la que los y las profesionales sanitarios se han desplazado hacia la persona usuaria y no a la inversa. También se cita como referencia el programa de atención psiquiátrica en calle, que funciona mediante la colaboración del Ayuntamiento de Bilbo y Osakidetza, y que sería conveniente extender a otros territorios.

#### **g) Acceso al ocio, educación y participación social y política**

La principal reivindicación en este ámbito se vincula a la ausencia de mecanismos de participación de las personas sin hogar en la propia Estrategia, ni en la fase de diagnóstico ni en el diseño de las políticas públicas que les afectan de forma directa. Solo en el contexto de las jornadas sobre exclusión residencial grave se ha solido dar cabida a la voz del colectivo, aunque de un modo meramente testimonial.

#### **h) Sensibilización e implicación comunitaria**

Con relación a las mejoras en el ámbito de la sensibilización y de la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial, las entidades han transmitido las siguientes valoraciones:

- Los servicios sociales siguen sin poder relacionarse de igual a igual con los cuerpos de seguridad municipales ni autonómicos. Se requiere, a juicio de algunas entidades, una mayor labor de sensibilización de las fuerzas de seguridad con relación a la situación de las personas en situación de exclusión. Durante la pandemia, se percibió un aumento de la criminalización hacia las personas en calle.
- Se reclama, así mismo, un refuerzo de la actividad formativa y de sensibilización, tanto entre los profesionales de servicios sociales como en los sistemas de salud, vivienda, justicia y educación con relación al abordaje de la exclusión residencial grave.

Mayoritariamente, se solicita una mayor inversión en actuaciones orientadas a apuntalar la legitimidad social de las políticas públicas sobre exclusión residencial. Sin esta legitimidad resulta complicado reforzar la actuación pública. Y esta legitimidad está muy vinculada con la evidencia. Existe evidencia suficiente, no solo sobre los beneficios directos de la intervención sobre la persona sin hogar, sino también sobre el elevado coste de la no intervención y, al contrario, sobre el ahorro que genera invertir en prevención y atención por la gran incidencia que tiene en ahorro para otros sistemas (sanitario, justicia, policial). Las entidades consideran que hay que visibilizar mejor los beneficios individuales y sociales que generan las políticas públicas de acción frente al sinhogarismo: no hay duda de que el modelo de atención se ha mostrado claramente beneficioso

---

<sup>82</sup> Se cita como buena práctica la experiencia de ERDU en Busturia.

en términos de coste-eficacia, ahora toca transmitirlo con claridad y contundencia a la sociedad en su conjunto.

### **i) Coordinación, evaluación y gestión del conocimiento**

El carácter multidimensional, interdepartamental e interinstitucional de la Estrategia constituye una de sus principales fortalezas y así lo reconocen las entidades implicadas en el mismo. Sin embargo, este enfoque interinstitucional requiere necesariamente la implicación de diferentes unidades organizativas y administraciones públicas, cuestión que no siempre se ha resuelto adecuadamente lo cual ha dificultado enormemente el desarrollo y, en consecuencia, los resultados de la Estrategia.

En el **ámbito de la coordinación**, tanto entre administraciones como con el Tercer Sector interinstitucional, desde las entidades se traslada una percepción dual, muy condicionada por la situación derivada de la pandemia.

Por un lado, se destaca muy positivamente el grado de colaboración – entendiendo como tal un nivel de implicación mayor al de la mera coordinación- alcanzado durante la crisis. Se ha percibido una gran capacidad de trabajo, así como un alto nivel de dinamismo y adaptabilidad para poder dar una respuesta inminente y adecuada a una situación sin precedentes. En consecuencia, se reclama tener en cuenta los aprendizajes extraídos de la crisis de la COVID-19 para incorporarlos a las dinámicas institucionales del día a día.<sup>83</sup>

Por otro, persisten problemas estructurales para una cooperación efectiva entre administraciones, entre sistemas y con el Tercer Sector, a los que ya aludía la propia Estrategia. Tal sigue siendo la percepción de las entidades implicadas en la Estrategia que demandan, por ello, un liderazgo más consistente que vaya más allá del seguimiento y evaluación de las actuaciones y dinamice el despliegue de la Estrategia de una manera más continuada e integral. A nivel municipal, se reclama un mayor apoyo a los ayuntamientos, de modo que la actuación local pueda ir más allá del liderazgo asumido por las tres capitales<sup>84</sup>. En cuanto a la colaboración entre sistemas y con el Tercer Sector, se cuestiona que no se hayan activado suficientemente los órganos de trabajo interinstitucional previstos en la Estrategia. Y cuando se han convocado, se percibe que el planteamiento ha sido más informativo que participativo o colaborativo.

A este respecto, cabe recordar que el Ararteko (2022<sup>85</sup>), en el marco del citado seguimiento de su Recomendación General 2/2020, tras reconocer la implicación de las administraciones en la atención a las personas sin hogar durante el confinamiento, matiza que *“A pesar de ello, dicho esfuerzo no ha sido suficiente para solucionar el problema del sinhogarismo creciente en nuestras calles y para permitir que, tras el confinamiento, se avance con la suficiente agilidad en la creación de un sistema articulado, estable y de calidad dentro del sistema vasco de servicios sociales y en colaboración con otros sistemas públicos como el de vivienda y el de garantía de ingresos. El sistema vasco de servicios sociales, caracterizado por la responsabilidad pública y un modelo de intervención comunitario y de atención centrada en la persona, necesita la colaboración entre sistemas para atender la diversidad de situaciones y necesidades: jóvenes, mujeres, hombres de edad madura, personas con diversos problemas de salud, etc. que no disponen de un alojamiento seguro y adecuado”*.

<sup>83</sup> Entre las buenas prácticas de colaboración durante la pandemia se destaca, por ejemplo: en el caso de la cooperación intersistemas, destacan los avances producidos en la coordinación sociosanitaria; en el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la cooperación efectiva entre ayuntamiento de Donostia y Diputación Foral; en el caso de Bizkaia, destaca el funcionamiento de la Mesa de Diálogo Civil, etc. Con carácter más permanente, destacan las encomiendas de gestión de los ayuntamientos alaveses con la Diputación Foral.

<sup>84</sup> Para ello, se sugiere buscar fórmulas de traspaso de competencias, encomiendas de gestión, activación de mecanismos supramunicipales, etc.

<sup>85</sup> Ararteko (2022), Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: “Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”, 62 páginas.

Las consideraciones referidas a los **mecanismos de seguimiento y evaluación previstos en la Estrategia** aluden a aspectos muy variados:

- A pesar de las limitaciones asociadas a la falta de obligatoriedad de la Estrategia, se valora positivamente el haber activado mecanismos de rendición de cuentas sobre la actividad de cada institución.
- Se cuestiona que, en la práctica, cada entidad aporta la información que quiere, sin que la Secretaría técnica tenga capacidad de cuestionar su pertinencia. En este sentido, los informes de seguimiento han tenido un carácter puramente recopilador de las actuaciones descritas por las respectivas administraciones; de modo que la supervisión ha quedado en un segundo plano. Se cuestiona asimismo la ausencia de una memoria completa que recoja el presupuesto ejecutado y los recursos que se han invertido.
- Se evidencia la necesidad de impulsar el Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales para disponer de un conocimiento actualizado y uniforme de sus magnitudes. Urge disponer de sistemas de recogida de información con sistemas compartidos e indicadores consensuados, lo que facilitaría el conocimiento de las magnitudes del sistema, su evaluación y reorientación.
- Por el contrario, se valora positivamente la incorporación de mecanismos de recogida de información de carácter más cualitativo, como el desarrollado durante el proceso de evaluación final y cuyas conclusiones se reflejan en el presente capítulo.
- Se cuestiona el objetivo cuantitativo medible establecido en la Estrategia: reducir de forma significativa –al menos en un 20%– el número de personas que duermen en la calle en los grandes municipios de la CAPV de cara al año 2020. En este sentido, se valora este indicador como poco útil, en la medida en que una entidad puede desarrollar un gran esfuerzo de recursos y seguir teniendo el mismo número de personas en calle o más, a causa del efecto llamada, por la gran movilidad de las personas en situación de exclusión residencial o por otros factores externos. Se recomienda, por tanto, establecer objetivos vinculados al desarrollo de actuaciones y no a la reducción global de personas que duermen en calle.

Por último, en el ámbito de la **gestión del conocimiento**, se reivindica una mayor agilidad en la publicación de los datos sobre el sinhogarismo. En esta línea, se valoran positivamente la ampliación y periodicidad de los recuentos, así como la celebración de las jornadas bienales sobre exclusión residencial en Euskadi, como foros de intercambio de conocimiento y aprendizaje. También se considera fundamental la necesidad de extender una política basada en la evidencia, con el fin de reforzar la legitimidad de las políticas públicas frente al sinhogarismo. En este sentido, se aboga por establecer un banco de evidencias en torno a los programas de atención a la exclusión residencial, pudiendo extraer conclusiones de aquellos programas que funcionan con el fin de que puedan replicarse.

## Capítulo 5.

# Resultados básicos de la evaluación final de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar

---

Como síntesis general del proceso de evaluación de la Estrategia, y a pesar de que puede resultar un planteamiento un tanto reduccionista, en el presente apartado se da respuesta a las principales preguntas de evaluación planteadas en la parte introductoria, a partir del análisis de la información recogida durante el proceso de evaluación.

### 5.1. ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento efectivo de los Ejes y Directrices establecidos en la Estrategia?

Uno de los objetivos del proceso de evaluación ha sido la valoración del nivel de ejecución de las directrices previstas en la Estrategia, desde un punto de vista lo más objetivo posible. Los datos recopilados durante el proceso de evaluación final muestran que la **Estrategia Vasca para Personas sin Hogar ha tenido un grado de cumplimiento medio**, al obtener una calificación de 1,7<sup>86</sup> sobre 3, en el conjunto de los ejes y directrices que la componen.

En cuanto al nivel concreto de ejecución de cada uno de los nueve ámbitos de intervención que establece la Estrategia, destacan por su elevado desarrollo, por encima del aprobado y en orden descendente, el Eje 3 relativo a la mejora de los recursos y programas orientados a las personas en situación de exclusión social grave en el ámbito de los Servicios Sociales (2,2 sobre 3), el Eje 9 de coordinación, evaluación y gestión del conocimiento (2,1), el Eje 2 de enfoque basado en la vivienda (2), el Eje 1 de prevención de las situaciones de sinhogarismo (1,9), el 5 de regularización y acceso a derechos (1,8) y el Eje 6 del ámbito de a salud, empleo y garantía de ingresos (1,6). Por el contrario, los Ejes 4. Refuerzo de la perspectiva de género en las políticas de prevención y abordaje de la exclusión residencial (1,4 sobre 3); el 7. Acceso de las personas sin hogar al ocio, la educación y la participación social y política (1) y 8. Mejoras en el ámbito de la sensibilización y de la implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial (0,5) son los Ejes que presentan un menor porcentaje de actuaciones en marcha.

---

<sup>86</sup> En una escala de 0 a 3 en la que el desarrollo Nulo equivale a una nota inferior a 0,3; el desarrollo Bajo a una nota inferior a 1,5, el Medio a una nota entre 1,5 y 2, y el Alto a una nota media superior al 2.

La tabla siguiente responde a otro de los objetivos del proceso de evaluación: determinar en qué medida se han desplegado las directrices y clasificarlas en función de su grado de cumplimiento.

**Tabla 16. Clasificación de las Directrices por grado de ejecución (2018-2021)**

<b>Alto</b>	
<b>Eje 1. Prevención</b>	d) Prevención e intervención en caso de desahucios j) Servicios de intervención rápida
<b>Eje 2. Enfoque en vivienda</b>	d) Desarrollo en todas las comarcas de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales para viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión g) Ampliación a personas en situación de exclusión social moderada y grave del servicio de intervención socioeducativa y psicossocial de primaria (1.3)
<b>Eje 3. Servicios Sociales</b>	d) Impulso a los programas de intervención en medio abierto e) Desarrollo del servicio de atención diurna personas en situación de exclusión social (1.7) f) Desarrollo del servicio de acogida nocturna personas en situación de exclusión social (1.8) g) Desarrollo del servicio/centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3) i) Desarrollo de protocolos/planes individuales para el acceso a viviendas independientes
<b>Eje 4. Igualdad de género</b>	d) Fomento de planes de igualdad en entidades que trabajan con personas en exclusión residencial grave, orientados a garantizar la igualdad entre profesionales y usuarias.
<b>Eje 5. Regulariza</b>	a) Desarrollo de actuaciones específicas para facilitar el empadronamiento de las PSH
<b>Eje 9. Coordinación, evaluación y conocimiento</b>	b) Elaboración de modelos comunes de intervención c) Impulso al convenio para la realización de actividades de gestión del conocimiento i) Desarrollo de planes específicos formativos, de grado y de posgrado
<b>Medio</b>	
<b>Eje 1. Prevención</b>	a) Servicios de información, orientación e intermediación a personas con dificultades para acceder al mercado de la vivienda b) Servicios de mediación y asesoramiento c) Servicios de valoración preventiva e intervención social desde los Servicios de Vivienda f) Prestaciones económicas de garantía de ingresos y/o acceso a la vivienda g) Incremento del parque público de alquiler social k) Fomentar los programas de mediación familiar
<b>Eje 2. Enfoque basado en vivienda</b>	a) Aprobación del Decreto por el que se regula el Derecho Subjetivo de Acceso a la ocupación legal de una vivienda o a la prestación económica c) Acuerdos de colaboración entre dptos. municipales de servicios sociales y de vivienda para la provisión de viviendas a personas en situación de exclusión e) Desarrollo de dotaciones previstas en el Mapa para viviendas con apoyos para la inclusión en el marco de centros residenciales de exclusión y marginación f) Ampliación a las personas que no pueden/quieren comprometerse a un itinerario de inclusión social de los recursos de alojamiento en secundaria
<b>Eje 3. Servicios Sociales</b>	a) Modelo de intervención común para gestionar casos en Servicios Sociales Base b) Modelo de intervención común centros de alojamiento/acogida diurna/ nocturna h) Impulso centros residenciales para personas en situación cronificada (2.4.5.1) y centros de acogida nocturna para necesidades de inclusión social (2.3.2) j) Desarrollo de centros de preparación y pisos de emancipación
<b>Eje 4. Perspectiva de género</b>	a) Reserva de un nº determinado de los centros para su uso de forma exclusiva por mujeres
<b>Eje 5. Derechos</b>	c) Medidas que faciliten el acceso a la Tarjeta Individual Sanitaria
<b>Eje 6. Salud, Empleo e Ingresos</b>	a) Desarrollo en los tres Territorios de programas de tratamiento asertivo comunitario (TAC) b) Creación en los tres territorios de programas o centros de convalecencia sociosanitarios c) Revisión del Decreto 114/2012 y acceso a la Atención Sanitaria d) Impulso a los programas de mediación y acompañamiento a los servicios de salud f) Programas específicos de orientación para el empleo
<b>Eje 9. Coord., evaluación y conocimiento</b>	a) Establecimiento de mesas de coordinación d) Publicación de datos y realización de investigaciones específicas e) Actividades de formación en el ámbito de la exclusión residencial grave

<b>Bajo</b>	
<b>Eje 1. Prevención</b>	e) Servicios de ayuda al sobreendeudamiento familiar
	h) Programas de vivienda compartida
	i) Diseño y aplicación de protocolos de alta
<b>Eje 2. Enfoque basado en vivienda</b>	b) Firma de convenios entre la Administración autonómica y los ayuntamientos a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales
	h) Ampliar a personas en exclusión moderada y grave del Servicio de apoyo a vida independiente (2.7.2.1) y de intervención socioeducativa/psicosocial con familias (2.7.3.1)
<b>Eje 3. Servicios Sociales</b>	c) Presupuestos individuales
	k) Regulación de los requisitos materiales y funcionales de los diversos centros y servicios
	l) Puesta en marcha de una campaña específica de evaluación y garantía de calidad
<b>Eje 4. Perspectiva de género</b>	b) Impulso a la especialización en procesos de orientación y acompañamiento a mujeres
	e) Fomento de grupos de ayuda mutua entre mujeres en situación de exclusión residencial
<b>Eje 5. Regularización</b>	b) Reconocimiento de las situaciones de discapacidad y/o dependencia
	d) Protocolos de actuación con las fiscalías
<b>Eje 6. Salud, Empleo e Ingresos</b>	e) Programas o unidades específicas para facilitar el acceso a la RGI
	g) Mejora del acceso a centros ocupacionales, centros especiales de empleo, empresas de inserción y programas de empleo con apoyo
	h) Inclusión de PSH entre colectivos de 'especial necesidad' de las políticas de empleo
<b>Eje 7. Ocio, Educación y Participación</b>	a) Impulso al asociacionismo de las personas sin hogar y su participación
	b) Fomento de programas basados en la figura del usuario/a experto/a
	c) Elaboración de manuales y guías de buena práctica para impulsar la participación
	d) Desarrollo de programas para el uso de equipamientos culturales y deportivos públicos
	e) Desarrollo de programas de capacitación en uso de redes sociales y nuevas tecnologías
	f) Impulso de las actividades de Educación Permanente de Adultos
<b>Eje 8. Sensibilización</b>	a) Protocolos de colaboración entre Servicios sociales, Tercer Sector y cuerpos de seguridad
	d) Elaboración manuales de estilo y formación con profesionales de medios de comunicación
	f) Desarrollo de protocolos o manuales de buena práctica para facilitar la aceptación vecinal
<b>Eje 9. Coordinación, evaluación y conocimiento</b>	f) Realización de evaluaciones, mediante metodologías comunes, en relación con la calidad y resultados de los distintos centros y programas
	g) Encuestas específicas sobre la percepción de la ciudadanía sobre las PSH
	h) Organización de seminarios y otras actividades de investigación
<b>Nulo</b>	
<b>Eje 4. Igualdad de género</b>	c) Elaborar guías o manuales de buenas prácticas para incorporar perspectiva de género
<b>Eje 8. Sensibilización</b>	b) Elaboración de guías de sensibilización sobre crímenes de odio contra las PSH
	c) Sistemas de alerta rápida sobre delitos y crímenes de odio contra personas en exclusión
	e) Fomento de la autoorganización comunitaria y de redes vecinales de apoyo a PSH



En este punto, resulta necesario volver a mencionar el hecho de que, habida cuenta de que la vigencia de la Estrategia ha coincidido con la **crisis derivada de la pandemia por COVID-19**, ésta ha tenido un indudable impacto en su despliegue:

- Por un lado, los datos parecen sugerir que el sistema ha funcionado en cuanto que se han activado los mecanismos necesarios para dar una respuesta inmediata a la emergencia del confinamiento entre las personas que se encontraban sin hogar. Debido a las particulares circunstancias del estado de alarma, en general, y del confinamiento, en particular, las administraciones se vieron obligadas a dar una solución urgente a unas situaciones de sinhogarismo que, de otro modo, hubieran podido permanecer sin respuesta.
- Por otro, se percibe que las medidas de distancia social derivadas de la pandemia han propiciado la implantación de un modelo de atención más personalizado y de calidad – habitaciones individuales, aforos reducidos, espacios al aire libre–. La activación de estos mecanismos de respuesta frente a la pandemia ha propiciado de facto una transformación –y una mejora– de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar, tal cual fue aprobada en 2018.

A este respecto, cabe recordar asimismo que el Ararteko (2022<sup>87</sup>), en el marco del seguimiento de su Recomendación General 2/2020 ha concluido que *“El análisis de las respuestas recibidas permite reconocer la implicación de las administraciones públicas vascas en la atención a las personas sin hogar durante el confinamiento y los esfuerzos realizados para dar continuidad a los procesos de inclusión iniciados y a los programas que se pusieron en marcha. Tras finalizar los dos estados de alarmas y las sucesivas prórrogas, las administraciones han continuado con las medidas y los programas que se pusieron en marcha y se han adaptado e impulsado nuevos programas y acciones, lo que permite concluir que se ha cumplido la recomendación general del Ararteko.”*

Por último, a la hora de valorar el nivel de cumplimiento de la Estrategia, hay que poner sobre la mesa el carácter voluntario y básicamente orientador de la misma, sin que se hubieran establecido **ninguna obligatoriedad explícita en cuanto a su cumplimiento**. En este sentido, **el nivel de cumplimiento alcanzado, por encima del “aprobado” (1,7 sobre 3), adquiere un mayor valor**.

## 5.2. ¿Qué valoración hacen las entidades de la Estrategia?

Tal y como se ha detallado en la introducción, más allá de la rendición de cuentas en términos de actividad, desde la Secretaría Técnica se ha considerado conveniente incorporar al proceso de evaluación una perspectiva de carácter más valorativo. Para ello, se han activado mecanismos de recogida cualitativa de información entre las administraciones firmantes de la Estrategia y entre las principales entidades sociales involucradas en el fenómeno de la exclusión residencial grave en Euskadi. Aunque las personas y/o entidades que han aportado sus valoraciones no representan estadística o institucionalmente hablando al conjunto de los agentes que trabajan en el ámbito de la exclusión residencial grave, sus opiniones sí permiten recoger la visión que una parte muy significativa del sector tiene sobre la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar y sus resultados.

Entre las **fortalezas de la Estrategia actual**, las personas informantes tanto de las entidades sociales como públicas muestran un amplio consenso en torno a los siguientes aspectos:

---

<sup>87</sup> Ararteko (2022), Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: “Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”, 62 páginas.

- la propia importancia de la Estrategia como elemento visibilizador del fenómeno de la exclusión residencial grave y para su incorporación a la agenda pública,
- la parte diagnóstica que, a pesar de sus limitaciones, constituye una base única para el diseño de las políticas,
- el abordaje multidimensional y la clara determinación de establecer un cambio de paradigma trasladando el foco de la intervención hacia Sistema de Vivienda,
- el acuerdo interinstitucional, la implicación de más instituciones, y la extensión a diferentes niveles competenciales y a toda la CAV,
- la adecuación de la Estrategia en términos de orientación, dimensiones y establecimiento de principios,
- el buen marco teórico y su validez como un instrumento válido para orientar la planificación y establecer la hoja de ruta, y como soporte para actuaciones periódicas como los recuentos y las jornadas sobre exclusión residencial grave.

Las entidades vuelven a mostrar un amplio acuerdo al percibir como debilidades o **aspectos mejorables de la Estrategia** en su planteamiento actual, los siguientes aspectos:

- la no obligatoriedad; el carácter orientador y voluntario se percibe como un gran obstáculo para la puesta en marcha de una acción global, coordinada y estable,
- la falta de capítulo presupuestario, de medios de financiación específicos, junto con la falta de calendarización, generan que el despliegue no sea efectivo,
- la debilidad de la coordinación e implicación interinstitucional, que se evidencia en una falta de asunción de responsabilidades por parte de sectores distintos a los servicios sociales (vivienda, salud, educación, etc.), en grandes dificultades de coordinación de los servicios sociales con el resto de los sistemas, así como entre los niveles primario y secundario de servicios sociales,
- el diagnóstico no visibiliza la situación de un buen número de personas que sobreviven en condiciones de habitabilidad muy precarias y más ocultas que el sinhogarismo, fundamentalmente entre las mujeres,
- la debilidad de la perspectiva de género que debiera estar presente de un modo transversal, tanto en la parte diagnóstica como en el desarrollo de las actuaciones y servicios, que siguen respondiendo mayoritariamente a la realidad de los hombres,
- la escasa aplicación de la Estrategia desde un punto de vista territorial, que debería abordarse mediante el despliegue de programas y recursos a nivel comarcal y municipal, diseñados en base a las necesidades locales,
- la falta de incorporación y visibilidad de actuaciones experimentales de éxito que pudieran funcionar como proyectos tractores para el cambio y como muestra del éxito de la Estrategia,
- por último, las entidades reclaman un mayor liderazgo e impulso para el despliegue de la Estrategia.

### 5.3. ¿Qué obstáculos se perciben en el despliegue de la actual Estrategia?

Al margen de las debilidades de la propia Estrategia –detalladas en la pregunta anterior–, se ha querido tomar el pulso a la percepción que las administraciones y entidades sociales tiene en torno al propio despliegue de la Estrategia en el periodo 2018-2021<sup>88</sup> y a los principales obstáculos detectados.

Con relación al primer eje, el relativo a la **prevención de las situaciones de exclusión residencial grave (eje 1)**, lo primero que cabe destacar es el amplio consenso al considerar que constituye uno de los ámbitos fundamentales de la Estrategia<sup>89</sup>. Se percibe, sin embargo, la persistencia de determinadas carencias, entre las que destacan la falta de despliegue de servicios de prevención y mediación de desahucios que deberían partir desde Vivienda y a nivel autonómico, cuando en la práctica se han puesto en marcha a nivel municipal y desde servicios sociales. Se apunta asimismo a la falta de mecanismos que garanticen que las personas que abandonan los centros o servicios en régimen cerrado (hospitales, centros penitenciarios, servicios con alojamiento del Sistema Vasco de Servicios Sociales, centros de internamiento de menores, etc.) no pasen directamente al sistema de emergencias. En definitiva, existe **un amplio consenso en torno a la necesidad de reforzar esta apuesta preventiva**, entendiéndola como la base de la pirámide del abordaje de la exclusión residencial.

En lo que respecta al **enfoque centrado en la vivienda (eje 2)**, de nuevo existe un amplio consenso al valorar que constituye un eje central de la Estrategia, que sin embargo, no se ha desplegado suficientemente. En este sentido, cabe recordar que el nivel de ejecución del eje se ha cuantificado como uno de los más elevados (2 sobre 3), pero hay que tener en cuenta que las actuaciones con mayor nivel de desarrollo son aquellas más directamente vinculadas al desarrollo de las dotaciones previstas en el Mapa de Servicios Sociales. Sin embargo, se percibe que desde la parte de Vivienda no se han asumido suficientemente las correspondientes directrices y persisten grandes dificultades en el acceso a la misma.

Con relación a la mejora de los **recursos y programas de Servicios Sociales orientados a las personas en situación de exclusión social grave (eje 3)** se constata una percepción ambivalente por parte de las entidades. Por un lado, se percibe muy positivamente el alto grado de cumplimiento<sup>90</sup> de sus actuaciones, así como una amplia mejora tanto de los mecanismos de coordinación entre entidades como de las prestaciones y recursos, a consecuencia de la respuesta activada frente a la pandemia. Por otro, se cuestiona que estos buenos resultados obedecen más a la respuesta frente a la COVID-19 que a la lógica de la propia Estrategia. En todo caso, podría afirmarse que la activación –y posterior mantenimiento– de los dispositivos extraordinarios puestos en marcha en la pandemia han derivado, en cierta medida, en una transformación de la propia Estrategia de Personas sin Hogar aprobada en 2018. Al margen del impacto de la pandemia en la Estrategia, las entidades consideran que con relación a los servicios sociales de atención a las personas sin hogar se debe dar respuesta a las siguientes carencias: falta de reglamentación de los recursos para personas sin hogar, necesidad de actualizar el Decreto de Cartera, problemas de acceso a recursos por no cumplir con los requisitos, problemas de coordinación y falta de continuidad en la atención primaria y secundaria y carencias de los sistemas de información a diversos niveles.

Las entidades perciben que la presencia de la **perspectiva de género (eje 4)** es escasa en la Estrategia, tanto en el estudio de las necesidades de las personas en situación de exclusión residencial grave como en el diseño y despliegue de las actuaciones y recursos, que siguen respondiendo mayoritariamente a la realidad de los hombres.

---

<sup>88</sup> Esta información se describe con más detalle en el punto 4 del presente informe.

<sup>89</sup> Cabe recordar que ha alcanzado un nivel de ejecución medio, con una nota de 1,9 sobre 3, por encima de la media del conjunto de la Estrategia.

<sup>90</sup> Los datos confirman que constituye el eje con mayor alto grado de cumplimiento, con una nota media de 2,2 sobre 3.

En lo que respecta a la **regularización y al acceso a los derechos (eje 5)**, desde las entidades se destacan dificultades derivadas de aspectos como, por ejemplo, la ley de extranjería. Se cuestiona además que el diagnóstico de la Estrategia no visibiliza la situación de un buen número de personas que sobreviven en condiciones de habitabilidad muy precarias –cuestión ya citada en el eje relativo a la perspectiva de género–, al tiempo que se constata la existencia de un número creciente de personas con necesidades muy complejas y graves problemas de dependencia que no pueden acceder a los servicios por no cumplir con los requisitos de acceso.

Con relación a las mejoras en el ámbito de la **salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo (eje 6)**, las entidades valoran como escasa la implicación de estos sistemas en el fenómeno del sinhogarismo. Las entidades perciben una falta de asunción de responsabilidades por parte de sectores distintos a los servicios sociales y grandes dificultades en la coordinación entre sistemas, especialmente en ámbitos como el sociosanitario, considerados esenciales en la atención a personas sin hogar. A este respecto, se destacan positivamente tanto el programa de atención psiquiátrica en calle –que funciona mediante la colaboración del Ayuntamiento de Bilbo y Osakidetza– como determinadas experiencias desplegadas durante la pandemia<sup>91</sup>.

En el caso del **eje 7 relativo al acceso al ocio, educación y participación social y política**, se evidencia una ausencia de mecanismos de participación de las personas sin hogar en la propia Estrategia, ni en la fase de diagnóstico ni en el diseño de las políticas públicas que les afectan de forma directa. Solo en el contexto de las jornadas sobre exclusión residencial grave se ha dado voz al colectivo, aunque de un modo meramente testimonial.

Con relación a las mejoras en el ámbito de la **sensibilización e implicación de la comunidad en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial (eje 8)**, las entidades destacan un aumento de la criminalización hacia las personas en calle, una clara dificultad de los Servicios sociales para poder relacionarse de igual a igual con las policías municipales ni autonómicas, así como una clara necesidad de una mayor sensibilización de los y las profesionales de servicios sociales, de salud, de justicia y de seguridad con relación al abordaje de la exclusión residencial grave. Por último, se destacan los obstáculos derivados de una falta de legitimidad social de las políticas públicas de sinhogarismo; por lo que se considera necesario visibilizar mejor los beneficios individuales y sociales que generan dichas políticas.

En el último de los ejes de la Estrategia, se constata la persistencia de **problemas estructurales para una cooperación efectiva** entre administraciones, entre sistemas y con el Tercer Sector. Sin embargo, se destaca **muy positivamente el grado de colaboración** alcanzado durante la pandemia, por lo que se reclama incorporar los aprendizajes extraídos de la crisis de la COVID-19 a las dinámicas institucionales del día a día.<sup>92</sup> Con relación al **seguimiento y evaluación de la Estrategia** se valora positivamente el mecanismo de rendición de cuentas –aunque se cuestiona el carácter puramente recopilador de las actuaciones–, así como la recogida de información más cualitativa; pero fundamentalmente, se evidencia la necesidad de impulsar el **Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales** para disponer de un conocimiento actualizado e uniforme de sus magnitudes, con sistemas compartidos e indicadores consensuados, que permitan conocer, evaluar y reorientar las actuaciones. Por último, en el ámbito de la **gestión del conocimiento**, se valoran positivamente la ampliación y periodicidad de los recuentos, así como la celebración de las jornadas bienales sobre exclusión residencial en Euskadi, como foros de intercambio de conocimiento y aprendizaje, pero se reivindica una mayor agilidad en la publicación de los datos, así como la implantación de una política basada en la evidencia.

<sup>91</sup> Experiencia de ERDU en Busturía; desplazamiento de profesionales sanitarios a los recursos sociales, etc.

<sup>92</sup> Entre las buenas prácticas de colaboración durante la pandemia se destaca, por ejemplo: en el caso de la cooperación intersistemas, destacan los avances producidos en la coordinación sociosanitaria; en el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la cooperación efectiva entre ayuntamiento de Donostia y Diputación Foral; en el caso de Bizkaia, destaca el funcionamiento de la Mesa de Diálogo Civil, etc. Con carácter más permanente, destacan las encomiendas de gestión de los ayuntamientos alaveses con la Diputación Foral.

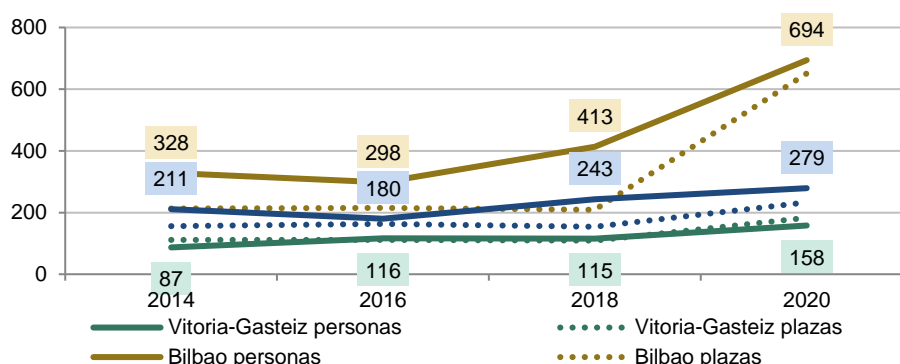
## 5.4. ¿Cómo ha evolucionado la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave durante el periodo de vigencia de la Estrategia?

Resulta casi imposible determinar el impacto directo de la Estrategia en la evolución del fenómeno del sinhogarismo. Si bien es posible analizar en qué medida han cambiado algunas de las situaciones que se querían prevenir o atender, resulta casi imposible determinar si los cambios registrados tienen relación con las actuaciones contempladas en la Estrategia, con el cambio en los factores socioeconómicos generales, o por una combinación de ambas. Esa dificultad resulta inherente a cualquier plan de intervención en el ámbito de las políticas sociales, cuyos efectos son a menudo difíciles de aislar y de determinar, pero lo es aún más en un fenómeno tremendamente cambiante y muy estrechamente condicionado por factores cada vez más globales e impredecibles, y muy vinculados a los procesos migratorios, como es el del sinhogarismo.

En el caso concreto de la Estrategia, se estableció una única meta cuantitativa medible: reducir de forma significativa –al menos en un 20%– el número de personas que duermen en la calle de cara al año 2020. La práctica ha mostrado que, frente a escenarios tan globales e imprevisibles –la crisis de COVID-19 o la guerra de Ucrania, por caso–, la definición actual de este objetivo resulta inútil o, cuando menos, cuestionable. Una determinada entidad o el sistema en su conjunto pueden desarrollar un gran esfuerzo de recursos y seguir teniendo el mismo número de personas en calle o más, debido a la gran movilidad de las personas en situación de exclusión residencial y/o a los factores externos previamente citados. Se recomienda, por tanto, establecer objetivos vinculados al desarrollo de actuaciones (por ejemplo, número de personas que han dejado de pernoctar en calle o que inician procesos de inserción) y no a la reducción global de personas que duermen en calle.

En todo caso, a pesar de que la información disponible es limitada, los resultados extraídos de la investigación sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV permiten apuntar que, **al menos hasta 2020, se estaba dando una tendencia creciente<sup>93</sup> de las situaciones de ‘sin techo’**, especialmente pronunciada en Bilbao y mucho más suavizada en las otras dos capitales vascas y determinados municipios urbanos. Cabría achacar parte de este aumento a un incremento real del número de personas en situación de ‘sin techo’ pero también a las especiales circunstancias que se dieron en 2020 y que hicieron aflorar no pocas situaciones que hasta ese momento los recuentos ordinarios no captaban:

**Evolución de las situaciones de calle y alojamiento en albergues y equipamientos covid-19 en las tres capitales vascas. Número de personas y plazas 2014-2020**



Fuente: V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020.

<sup>93</sup> Este aumento del número de personas sin hogar en los últimos años no afecta únicamente a Euskadi, ni siquiera al conjunto del Estado; FEANTSA estima que en los últimos 10 años el número de personas sin hogar se ha incrementado un 70% en los últimos 10 años, alrededor de 700.000 personas.

Con relación a la situación en los 16 municipios distintos a las capitales que participaron en el recuento nocturno en calle, la información disponible sobre 2020 indica que se hallaron 50 personas, a pesar de las circunstancias excepcionales de la pandemia. Considerando de forma conjunta las situaciones de calle y de alojamientos en albergues, el número de personas asciende a 279. Obviamente, el hecho de que cada año haya participado un número distinto de municipios hace que los datos no sean comparables desde un punto de vista estricto, sin embargo, a partir de los mismos se desprenden algunos hallazgos de interés desde un punto de vista territorial:

- En Araba la situación existente es de concentración prácticamente total la capital, en buena medida porque los albergues y centros de acogida nocturna se concentran en Vitoria-Gasteiz.
- Lo que se observa en Bizkaia es un proceso marcado de concentración en Bilbao, aunque no tan extremo como en Araba. Los datos de 2018<sup>94</sup> señalan que en Bilbo se concentran casi el 80% de las situaciones de calle y a un 86% de pernoctas en albergues y centros de acogida.
- Gipuzkoa es la que presenta una menor concentración en la capital. Esta situación no se debería a una mayor oferta de plazas en albergues fuera de la capital, sino sobre todo a una incidencia algo más elevada de situaciones de calle en municipios distintos a Donostia.

## 5.5. ¿Qué recursos han destinado las diferentes administraciones al desarrollo de las políticas de inclusión?

A lo largo de los últimos años se ha producido un incremento notable en la capacidad de la red de atención a personas sin hogar y, en general, a personas en situación de riesgo o exclusión social. En síntesis<sup>95</sup>, las principales magnitudes del sistema muestran que:

- Entre 2017 y 2019 el número de plazas de alojamiento se ha incrementado en un 20,7% (+698 plazas) y el de plazas de atención diurna en un 18,7% (+213 plazas), según datos de ESSEC.
- Los datos que ofrece la [Evaluación](#) del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019, muestran también un incremento importante de plazas en los centros y servicios de alojamiento y atención diurna para atender las necesidades de las personas sin hogar y/o en riesgo o exclusión social. El ámbito de la exclusión –el segundo en aumento de plazas, tras el de la dependencia– logró aumentar sus plazas de 2.279 en 2011 a 3.926 en 2018. En este periodo las plazas de alojamiento crecieron un 31% y las de atención diurna un 130%<sup>96</sup>.
- Con relación al esfuerzo económico, la atención a personas sin hogar en la red de servicios sociales de la CAPV<sup>97</sup> supuso en 2020 un gasto de 65,7 millones de euros, financiado mayoritariamente por las administraciones públicas (59,9 millones de euros) y en un 8,8% por entidades del tercer sector social. El 85% del gasto público destinado a la red de atención a personas sin hogar se dirigió a financiar los centros y servicios con alojamiento existentes.

<sup>94</sup> Este año que participaron más municipios vizcaínos que nunca en el recuento en calle, encontrándose entre ellos los cuatro más poblados tras Bilbao de todo Bizkaia.

<sup>95</sup> Para más información, ver apartado 2.4. sobre la evolución de la red de atención a personas sin hogar.

<sup>96</sup> En el caso de los servicios con alojamiento de primaria se incluyen el servicio de acogida nocturna (1.8), el piso de acogida de urgencia social (1.9.1.1) y la Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2). En los de secundaria, los centros residenciales de exclusión y marginación (2.4.5). Entre los servicios de atención diurna están incluidos el servicio de atención diurna para la exclusión (1.7.2) y el servicio de día de inclusión social (2.2.3).

<sup>97</sup> Se incluye el gasto total en centros con alojamiento y atención diurna, servicios de atención diurna, intervención de calle y programas Housing First.

## Capítulo 6.

# Orientaciones para una nueva Estrategia Vasca de Exclusión Residencial

---

El objetivo del presente proceso de evaluación no se limita a recopilar de manera lo más exhaustiva posible las actuaciones que hayan podido llevarse a cabo al amparo de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar y a tomar el pulso a la percepción de las entidades implicadas. En última instancia, el proceso de evaluación aspira a poder extraer conclusiones que puedan resultar de utilidad, en la medida de lo posible, a la orientación de una futura Estrategia efectiva y bien adaptada al contexto institucional en el que se ha de aplicar y a las necesidades de las personas en situación de exclusión residencial grave.

Para alcanzar este objetivo, a lo largo del presente apartado se sintetizan los principales aprendizajes y lecciones que se desprenden del proceso de evaluación, así como de otros informes y evaluaciones<sup>98</sup> sobre la atención a personas sin hogar, que pueden resultar de interés a la hora de orientar la elaboración de una nueva Estrategia.

### 6.1. Carácter de la nueva Estrategia

Se considera que la Estrategia está correctamente definida y que, por tanto, de cara a la nueva Estrategia, el reto es cómo hacerla operativa. En este sentido existe un amplio consenso en que el cambio debe venir de la gobernanza, mejorando su aplicación en términos de financiación, obligatoriedad, alineación, colaboración y territorialidad.

En este sentido, existe una amplia coincidencia entre informantes provenientes tanto de la administración pública como de entidades sociales a la hora de consignar la falta de obligatoriedad como una de las principales carencias de la actual Estrategia de personas sin hogar.

Por tanto, resulta lógico que se constata una amplia unanimidad a la hora de considerar que la nueva Estrategia no debería basarse en la voluntariedad sino tener un **carácter obligatorio y vinculante**. Sin embargo, esta coincidencia en reclamar una mayor obligatoriedad se acompaña de ciertos matices:

---

<sup>98</sup> Fundamentalmente, el reciente informe de seguimiento del Ararteko sobre la atención a personas que viven en calle (2022), y la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021).



- La obligatoriedad tampoco es garantía de cumplimiento, tal y como sucede en otros ámbitos en los que la normativa, planes y mapas conllevan una obligatoriedad que no siempre implica un cumplimiento real.
- Este carácter obligatorio y vinculante podría referirse solo a unos mínimos y/o actuaciones concretas y no necesariamente a la totalidad de la Estrategia. Así, se podría pensar en un marco orientador de carácter general y un conjunto de medidas de carácter más operativo y apegado al terreno.

Tan importante como la obligatoriedad resultan la calendarización y, sobre todo, la existencia de unos mecanismos de financiación finalista para el desarrollo de los compromisos adquiridos. La adhesión solo podrá llevarse a la práctica si cuenta con una partida presupuestaria propia, si no, su cumplimiento dependerá únicamente de las capacidades económicas de cada entidad y la obligatoriedad quedará en papel mojado. Se reclama, por tanto, la elaboración de un presupuesto que tenga en cuenta las necesidades y recursos existentes a nivel territorial y municipal.

En cuanto al **objeto de la Estrategia**, algunas entidades consideran que la Estrategia no debe centrarse exclusivamente en las personas sin hogar, sino que debería tener un carácter integral, ampliando el foco y abarcando también estos perfiles de precariedad habitacional encubierta que permanecen ocultos. Desde otras entidades, en cambio, se apunta hacia el hecho de que la exclusión residencial debería ser abordada fundamentalmente desde el ámbito de la vivienda, alejando esta responsabilidad del ámbito de los servicios sociales. Por tanto, éstas últimas abogan por mantener el objeto de la Estrategia en las personas sin hogar.

## 6.2. Principios generales

Los principios que guían la Estrategia actual se valoran como adecuados y se considera que siguen vigentes. La percepción es que, en términos generales, los principios actuales deberían mantenerse, en la próxima Estrategia, con especial atención a:

- **Concepto de doble derecho**, garantizando que las personas sin hogar puedan acceder a una vivienda independiente y a los apoyos necesarios para la autonomía, la calidad de vida y la inclusión social.
- Se considera fundamental instaurar un modelo de **atención centrada en la persona**, con el objetivo de ofrecer una respuesta individualizada y flexible frente a perfiles cada vez más heterogéneos y variables.
- La Estrategia debe garantizar un **abordaje multidimensional** para poder responder adecuadamente a las contingencias más complejas; se detectan cada vez más situaciones de gran complejidad, que requieren una intervención integral.
- Se valora especialmente la determinación de establecer un cambio de paradigma en la intervención con las PSH, poniendo el **foco en el Sistema de Vivienda**, frente a planteamientos previos que situaban esta responsabilidad en los Servicios Sociales.
- En este sentido, se considera fundamental el **acuerdo interinstitucional que garantice una continuidad en la atención**, tanto entre diferentes niveles de la administración (vinculación entre primaria y secundaria) como entre sistemas (mayor compromiso por parte de las áreas de vivienda, garantía de rentas, empleo y salud).

- La **vertiente preventiva se considera fundamental**, especialmente con el colectivo de personas que se encuentran en situación de precariedad habitacional, con un riesgo de sinhogarismo es muy alto.
- La **incorporación transversal de la perspectiva de género**, más allá de la existencia de un eje de actuación, constituye otra de las reivindicaciones más recurrentes. Prima la convicción de que el enfoque de género debe estar presente en la Estrategia de un modo integral, desde el diagnóstico de necesidades hasta el establecimiento de directrices concretas, el diseño de recursos específicos o la evaluación del impacto.
- La Estrategia debe reforzar la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y, en definitiva, debe estar basada en los principios de la **evidencia científica**.
- Por último, existe un considerable consenso en torno a la necesidad de **mejorar los mecanismos de gobernanza**, mediante una mejor articulación entre sistemas, un refuerzo de la colaboración entre instituciones y un mayor liderazgo en el impulso de la Estrategia.

Estas conclusiones parecen estar adecuadamente alineadas con las recomendaciones orientadas al II Plan que, en el ámbito específico de la exclusión social, se establecen en la evaluación de I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021<sup>99</sup>):

- Siendo la red de exclusión la más débil de las cuatro (exclusión, dependencia, desprotección, discapacidad), se ha de seguir avanzando en su consolidación, para responder al creciente aumento de las necesidades.
- Clarificar el rol del Sistema Vasco de Servicios Sociales, centrado en la cobertura de necesidades de alojamiento con apoyo, respecto al rol del sistema de vivienda.
- Incidir en la articulación de la red en su integridad, de manera coherente con los itinerarios de inclusión y asegurando una atención coordinada entre los recursos de atención primaria y secundaria.
- Reforzar el despliegue de la red en cada territorio, de manera integrada y coherente, reduciendo el grado de concentración en las tres capitales.
- Profundizar en la figura y funciones de referencia, así como en coordinación de caso (social, sociosanitaria, socioeducativa...) y articulando modelos y prestaciones de intervención socioeducativa y psicosocial, como las define el decreto de cartera, con el acompañamiento social, desde un enfoque de atención centrado en la persona.

En esta misma línea, en su reciente informe de seguimiento sobre la atención a personas que viven en la calle, el Ararteko (2022) considera esencial que la próxima Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar esté alineada con las políticas públicas de vivienda, inclusión, empleo, salud, justicia, seguridad y servicios sociales. Para ello, resulta esencial impulsar la implicación de los poderes públicos a alto nivel en la erradicación del sinhogarismo. El reto de dar respuesta a la situación de las personas sin hogar no puede recaer únicamente en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, sino que requiere la colaboración de los diferentes niveles institucionales y de otras áreas y departamentos vinculadas a la satisfacción de los derechos sociales, especialmente con competencia en materia de vivienda.

---

<sup>99</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco, 85 páginas.

## 6.3. Situaciones y contingencias prioritarias

### a) Precariedad habitacional

Las entidades consultadas coinciden en que se percibe un número cada vez mayor de personas en situación de precariedad habitacional, que son de difícil detección y acceso por parte de los y las profesionales, constituyendo nuevas formas de sinhogarismo oculto. Se ha detectado también un importante aumento de personas y familias en condiciones muy precarias (fábricas, edificios abandonados, lonjas...). Preocupa asimismo el número de personas, fundamentalmente mujeres, que evitan la calle a cambio de soluciones habitacionales de "supervivencia" en las que sus condiciones vitales distan mucho de poder ser consideradas dignas. Sin los recursos de apoyo necesarios, específicos y diferenciados, el riesgo de pasar de una vivienda insegura a estar en calle es muy alto para estas mujeres.

En esta línea, el reciente informe de seguimiento del Ararteko sobre la atención a personas que viven en la calle (2022<sup>100</sup>) recomienda *"Mejorar la detección precoz de sinhogarismo en los servicios públicos de atención a las personas, como pueden ser los servicios sociales, los de atención psicológica y psiquiátrica o los teléfonos de emergencia, ante la constatación de situaciones de convivencia insostenibles, que pueden revelar situaciones de sinhogarismo encubierto o dar lugar, sin una adecuada orientación, a la misma"*.

Para la detección de estas situaciones, desde las entidades se apunta hacia la conveniencia de implicar a los servicios sociales de base, considerando que son el recurso que mejor conocimiento puede tener sobre estas situaciones de precariedad habitacional.

### b) Heterogeneidad y personalización

El **perfil de las personas en situación de exclusión residencial es cada vez más heterogéneo** y las necesidades cada vez más diversas<sup>101</sup>.

La pandemia ha hecho que se dé respuesta a personas en situaciones muy diversas en un mismo recurso, rompiendo la compartimentación por colectivos y forzando el desarrollo de recursos más personalizados y flexibles, con muy buenos resultados. Sería conveniente, en este sentido, ahondar en la capacidad de adaptabilidad de los servicios en función de la problemática de la persona que accede (sin pretender que la persona se adapte al servicio).

### c) Complejidad y cronicidad

Se detectan cada vez más **situaciones de gran complejidad, personas en calle que responden a una doble o triple valoración**: exclusión social, cronicidad, discapacidad, dependencia, desprotección, etc.

Desde las entidades se constata la existencia de un número creciente de personas con necesidades muy complejas y graves problemas de dependencia que no son atendidas desde los servicios de discapacidad y/o dependencia por no cumplir con los requisitos de acceso. Se trata de casos no muy numerosos, pero que sí deberían tener especial prioridad, pues las consecuencias de la no

---

<sup>100</sup> Ararteko (2022) Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: "Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)"

<sup>101</sup> El reciente informe de seguimiento del Ararteko (2022), ha podido constatar que continúan diversificándose los perfiles de las personas sin hogar. En efecto, la situación de calle afecta a hombres de edad media pero también cada vez más a personas mayores, mujeres y a personas jóvenes y, en un porcentaje elevado, de diferentes orígenes culturales.

intervención resultan especialmente graves. Se trata además de los casos de más difícil abordaje, pues requieren necesariamente de una intervención integral.

Ante esta nueva realidad, la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios sociales de la CAPV (2021<sup>102</sup>) plantea la necesidad de *“mejorar la atención a las personas en exclusión en las que confluyen otras contingencias o situaciones (dependencia, discapacidad, enfermedad mental, consumos, etc.), y estudiar la posible extensión de las prestaciones económicas (PEAP, PECEF y PEVS) a este colectivo”*.

Frente a estas nuevas realidades emergentes, desde las entidades se valora la necesidad de reflexionar sobre el modelo de inclusión actual. Cada vez surgen más perfiles a los que no puede responder desde los paradigmas de inclusión actuales, sino que requieren bien una respuesta integral, bien un abordaje individualizado con objetivos diferenciados. Se requiere un trabajo de estratificación inicial, detectando aquellos casos en función de su complejidad y de personalización de la prestación después.

Al margen de estas consideraciones de carácter más general, las entidades sí apuntan hacia determinadas situaciones o necesidades que deberían considerarse prioritarias en el abordaje de la exclusión residencial grave:

- Personas con enfermedad mental y/o personas con adicciones.
- Familias con menores a cargo que, en su mayoría, no eran usuarias de los servicios de exclusión antes de la pandemia; familias monoparentales y familias numerosas.
- Personas que migran, con tránsitos cada vez más complejos, se dan cada vez más perfiles que no respondan a los clásicos de sinhogarismo.
- Personas ex reclusas y personas que abandonan centros de internamiento.
- Personas que no tiene derecho a acceder a los servicios porque no cumplen los requisitos de acceso y para las que no hay soluciones.
- Personas jóvenes vulnerables, específicamente aquellas en proceso de emancipación que se encuentran sin apoyos tras salir de los recursos de protección de menores.
- Personas jóvenes inmigrantes sin hogar, que suelen tener menor incidencia de problemáticas duales asociadas y que cuentan con itinerarios de formación y acceso al empleo, de modo que no requieren ser atendidas desde los recursos de inclusión<sup>103</sup>.

Por último, a la hora de establecer las contingencias prioritarias de cara a la definición de la nueva Estrategia, cabe recordar algunos de los datos más recientes en relación con las características demográficas de las personas sin hogar en Euskadi<sup>104</sup>. De modo sintético, están serían las principales tendencias observadas:

- **Presencia minoritaria y “minorizada” de las mujeres entre las situaciones “sin techo”**, en torno al 8% del total. Los datos de personas que pernoctan en recursos apuntarían en cambio a una presencia relativa cada vez mayor, pero en valores mínimos.

---

<sup>102</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 85 p.

<sup>103</sup> Desde ayuntamientos como en el Bilbo se constata que la atención a este colectivo colapsa los servicios municipales, a pesar de que no es el recurso que precisan; en consecuencia, la atención no es adecuada, mientras consumen recursos de los que sí podrían beneficiarse otros grupos.

<sup>104</sup> SIIS Servicio de Información e Investigación Social, V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 2021, 151 p.

- **Desigualdades en las características sociodemográficas entre hombres y mujeres**, tanto en situación de sin techo, como de sin vivienda. Entre las situaciones de 'sin techo' de los hombres, el grupo sociodemográfico que en mayor medida ha aumentado su peso es el compuesto por varones jóvenes menores de 30 años de origen extranjero. Entre las mujeres, en cambio, el grupo que más ha visto incrementar su peso relativo es el correspondiente a aquellas que tienen más de 44 años y no son extranjeras. En el caso de las situaciones de 'sin vivienda', entre los hombres atendidos en la red de recursos el grupo mayoritario es –al margen de su origen– el compuesto por varones menores de 30 años, seguido del integrado por hombres de 45 y más años; sin embargo, en el caso de las mujeres el grupo mayoritario es el compuesto por mujeres de 30 a 34 años (41%).
- **Crecimiento importante del número y peso específico de las personas de origen extranjero**, especialmente entre personas identificadas en una situación de 'sin techo', que han pasado de representar un 60% en 2016 a un 71% en 2020. Tomando como referencia las tres capitales, las personas 'sin techo' de origen extranjero proceden mayoritariamente del continente africano (81%), y, entre ellas, muy especialmente las de origen magrebí (67%). Ello vendría a mostrar que si bien el sinhogarismo se encuentra estrechamente vinculado a flujos migratorios procedentes del extranjero, estos flujos presentan unas dinámicas específicas en lo tocante a las personas 'sin techo', diferentes en cualquier caso de las que se observan para el conjunto de la población extranjera<sup>105</sup>.

## 6.4. Orientación de las directrices y actuaciones

Consultadas sobre la posible reorientación de las directrices y actuaciones de la futura Estrategia, el primer aspecto a destacar es que las entidades valoran como adecuadas las líneas actuales. Desde la perspectiva de las entidades, el reto no reside tanto en la redefinición de las directrices y actuaciones, sino en cómo hacerlas más operativas. Es decir, no resulta necesaria la reorientación de las directrices, sino su refuerzo, en cuanto que existe un amplio margen para seguir avanzando en su despliegue.

Para alcanzar este objetivo, y desde una perspectiva más general, las aportaciones de las entidades apuntan hacia la conveniencia de ahondar en cuatro aspectos concretos, relacionados con los principios previamente reseñados y muy vinculados al despliegue ejecutivo de las directrices establecidas<sup>106</sup>:

- **Acuerdo interinstitucional y mejora de la gobernanza.** Se considera fundamental el acuerdo interinstitucional que garantice una continuidad en la atención, tanto entre diferentes niveles de la administración (vinculación bidireccional entre primaria y secundaria) como entre aquellos sistemas más allá de los servicios sociales (mayor compromiso por parte de las áreas de vivienda, garantía de rentas, empleo y salud).
- **Modelo común de intervención basado en la atención centrada en la persona.** Se reivindica la implantación y extensión de modelos de intervención consensuados y uniformes, basados en la atención centrada en la persona, con el objetivo de ofrecer una respuesta individualizada y flexible frente a perfiles cada vez más heterogéneos y variables.
- **Establecimiento de proyectos tractores.** Desde las entidades se percibe la necesidad de centrar los esfuerzos en un reducido número de directrices muy focalizadas y operativizadas, que permitan visualizar claramente el impacto que tienen sobre las personas beneficiarias.

<sup>105</sup> Así, a pesar de que las personas de origen magrebí son un 12% de todas las residentes en la CAPV de origen extranjero, suponen el 67% de todas las personas sin hogar de origen extranjero.

<sup>106</sup> Las aportaciones de las entidades con relación a las actuaciones concretas se detallan en el capítulo siguiente.

Estos proyectos singulares, innovadores y experimentales deben tener un carácter integral y vertebrador, una capacidad tractora y transferible, de modo que puedan funcionar como proyectos tractores para el cambio y como muestra del éxito de la Estrategia<sup>107</sup>.

- **Perspectiva territorial.** Las entidades consideran que la Estrategia no tiene que necesariamente establecer actuaciones únicas para todo el territorio (salvo en lo relativo a la prevención), sino que puede incorporar planes de actuación muy pegados al terreno, que establezcan programas y recursos necesarios a nivel comarcal y municipal, en base a las necesidades locales, con una distribución adecuada por zonas, muy posibilistas y pragmáticos. Se apunta a la necesidad de poner en marcha acciones coordinadas más allá de las tres capitales, con especial incidencia en aquellos municipios en los que el fenómeno del sinhogarismo es más importante.

En esta misma línea, cabe recordar que la evaluación de I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021<sup>108</sup>) concluye con la recomendación de promover las siguientes medidas en el ámbito específico de la exclusión social:

- Establecer protocolos que faciliten adecuar la atención a los itinerarios de integración social de las personas en situación o riesgo de exclusión, con avances y retrocesos que deben implicar el tránsito de un nivel de atención a otros o fórmulas de flexibilización de la atención.
- Definir alternativas para descentralizar la red de atención, desde la colaboración entre Ayuntamientos y con la Diputación respectiva, en municipios de mediano y pequeño tamaño, a través de fórmulas adecuadas a las necesidades y recursos de cada territorio: encomiendas de gestión, constitución de consorcios, mancomunidades o cuadrillas, etc.
- Reforzar los servicios, de atención primaria y secundaria, comenzando por fortalecer los servicios técnicos de valoración y asegurar la capacidad de respuesta de cada nivel a las personas que, en cada momento, reúnan los requisitos de acceso a las prestaciones y servicios de su competencia.
- Realizar una reflexión y un planteamiento compartido sobre la extensión de las prestaciones económicas (PECEF, PEAP, por un lado, y la PEVS y algunas ayudas económicas que se están articulando en el ámbito de la exclusión, por otro), así como de otros servicios como el SAD y el enfoque de vida independiente en este ámbito.

Tomando en cuenta estas consideraciones previas, se sintetizan a continuación las directrices específicas que, según las entidades, deberían orientar cada uno de los ejes de actuación de la nueva Estrategia:

#### **a) Prevención de las situaciones de exclusión residencial grave**

Gran parte de las entidades coinciden en destacar la importancia fundamental que el abordaje preventivo debería tener de cara a la nueva Estrategia.

Esta acción preventiva debe concebirse como base de una pirámide de abordaje al sinhogarismo, al igual que sucede en otros ámbitos como la salud o la autonomía personal. La necesidad de reforzar este enfoque se ha visibilizado durante la crisis de la COVID-19, cuando se ha visto que muchas personas en situación de precariedad vital han acabado en la calle sin ser “perfil clásico de exclusión”.

---

<sup>107</sup> El programa de atención psiquiátrica en calle, que funciona mediante la colaboración del Ayuntamiento de Bilbao y Osakidetza, se considera un buen ejemplo de este tipo de proyectos transformadores y fácilmente extensibles.

<sup>108</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jurlaritz-Gobierno Vasco, 85 páginas.

En este sentido, se apunta también hacia la conveniencia de cuantificar el valor de la inversión que se hace en políticas de prevención (prevención de desahucios, AES, para gastos de vivienda...), visibilizando los beneficios a título individual, pero también a nivel social, en términos económicos y de ahorro. Hay que poner en valor la importancia de la prevención como inversión pues resulta un pilar esencial de la sensibilización social y la legitimización de las políticas públicas frente al sinhogarismo.

## **b) Enfoque basado en la vivienda**

Existe un amplio consenso al valorar que el cambio de paradigma centrado en la vivienda que pretendía impulsar la anterior Estrategia es esencial para el abordaje del sinhogarismo, pero que en la práctica no ha funcionado. Por tanto, se considera imprescindible la implicación del Departamento de vivienda en el desarrollo de la nueva Estrategia.

En ese sentido, se apunta al hecho de que las buenas experiencias llevadas a cabo durante la pandemia pueden servir para poner en marcha de una forma más concreta la vinculación de la Estrategia con acciones encaminadas de una forma más clara a garantizar el efectivo derecho a la vivienda.

A este respecto, cabe recordar que la evaluación de I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021<sup>109</sup>) recomienda, en el ámbito de la vivienda:

- Reflexionar junto con el Departamento de Vivienda, respecto a los servicios y prestaciones en los dos ámbitos, delimitándolos suficientemente e identificando criterios o principios compartidos, intereses comunes y áreas de colaboración en relación con la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Impulsar el espacio socio-habitacional y la colaboración público-público y público-privado social para promover el acceso a la vivienda de las personas en situación o riesgo de exclusión.

Por su parte, el Ararteko, en su reciente seguimiento sobre la atención a personas que viven en la calle, concluye que la implicación del Departamento competente en materia de vivienda y de las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda es una garantía de que la futura estrategia pueda tener resultados. Cualquier intervención social exige disponer de un alojamiento por lo que la alineación entre servicios sociales y vivienda es una *conditio sine qua non*. A un nivel más concreto, desde la institución del Ararteko, se recomienda:

- Impulsar el espacio socio-habitacional ampliando el parque de viviendas de protección social a disposición de Gobierno Vasco, diputaciones forales y entidades sociales, así como promover políticas que hagan asequible el acceso a una vivienda.
- Detectar, transferir y adaptar las mejores prácticas acreditadas a nivel internacional tales como el modelo de *Housing First* o de *Housing Led*, que cuestionan el modelo de escalera y de responsabilidad individual.
- Evaluar los protocolos anti-desahucios frente a los lanzamientos judiciales de todo tipo, incluida la recuperación de la posesión por ocupaciones ilegales, para detectar sus debilidades y proponer medidas de mejora y preventivas del sinhogarismo.

---

<sup>109</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco, 85 páginas.

### c) Mejora de los recursos en el ámbito de los Servicios sociales

En el ámbito de los servicios sociales, existe un amplio acuerdo en torno a la necesidad de consolidar el cambio de modelo de atención que se ha implementado durante la pandemia y que las entidades venían reclamando hace tiempo<sup>110</sup>. Las circunstancias excepcionales de la crisis por COVID-19 han “obligado” a llevar a la práctica este cambio de modelo, constatando no solo una mejora en la calidad de la atención<sup>111</sup> en los recursos de atención a personas sin hogar, sino unas mejores expectativas en términos de resultados.

A este respecto, cabe recordar que el reciente informe del Ararteko (2022), recomienda, en el ámbito de los servicios sociales y con relación a las personas sin hogar:

- Revisar los servicios que pueden destinarse a personas sin hogar en el Decreto 185/2015 de cartera y en el II Plan Estratégico de Servicios Sociales.
- Elaborar la normativa pendiente sobre valoración de la situación de desprotección de personas adultas.
- Reflexionar sobre las medidas a adoptar frente a la situación de desprotección de personas adultas que viven en la calle y se niegan a cualquier intervención social poniendo en riesgo su integridad.
- Reflexionar sobre la exigencia y plazos de la valoración de la exclusión social para atender necesidades que requieren de inmediatez, así como el funcionamiento y los plazos de rotación de las listas de espera para la incorporación a una plaza residencial.
- Recapacitar sobre el papel de los servicios de atención primaria en la valoración de la exclusión social.
- Analizar las dificultades para la incorporación de las personas con necesidades múltiples y complejas a recursos para personas en situación de discapacidad, con enfermedad mental o dependencia desde el modelo de atención centrada en la persona.
- Reflexionar sobre las consecuencias que conlleva la expulsión de las personas sin hogar de los centros residenciales, por incumplimiento del reglamento interno de servicio, sin una alternativa habitacional.
- Reforzar la conexión entre los servicios de urgencia sociales, la atención primaria y la atención secundaria para mantener la continuidad en la atención.
- Garantizar la atención psicosocial de las y los profesionales del sistema vasco de servicios sociales y establecer mecanismos de prevención de los riesgos laborales de esta naturaleza, como estrés, ambigüedad de rol, síndrome de "burn out", etc...

En esta misma línea, la evaluación de I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021<sup>112</sup>) recomienda llevar a cabo una evaluación del Decreto de cartera y avanzar en la planificación, coordinación y desarrollo normativo de los servicios y prestaciones residenciales para personas en situación de exclusión social.

---

<sup>110</sup> Se reivindica en este sentido que en otro tipo de personas (personas mayores, con discapacidad...) este cambio de modelo ya se ha hecho efectivo y no se cuestiona. Sin embargo, parece que persisten ciertas reticencias a considerarlo como un derecho en el caso de las personas sin hogar.

<sup>111</sup> Habitaciones individuales, atención individualizada, autodeterminación, reducción de aforos, etc.

<sup>112</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 85 páginas.



#### **d) Perspectiva de género**

Tal y como se ha indicado previamente, y a pesar de contar con un eje específico, la escasa presencia de la perspectiva de género se percibe como una debilidad de la Estrategia y se requiere punto de vista más transversal en la definición de la nueva. Habida cuenta de la especial vulnerabilidad de las mujeres en riesgo o situación de calle, deben anteponerse medidas preventivas, incluyendo la adaptación de los servicios de urgencias sociales para garantizar la seguridad de estas mujeres.

A este respecto, resulta pertinente retomar las consideraciones del Ararteko que, en su seguimiento sobre la atención a personas que viven en la calle (2022) y con relación al sinhogarismo femenino, concluye que *“la existencia de mujeres en la calle, con independencia de que estén acompañadas por su pareja, plantea serios interrogantes sobre las medidas preventivas que deben adoptarse de antemano y sobre la atención a las necesidades de las mujeres sin hogar, reflejadas en numerosos informes de Naciones Unidas, la Unión Europea, Emakunde o de organizaciones sociales como Bizitegi, entre otros. La atención a las necesidades de las mujeres conlleva una adaptación completa de los servicios de urgencia sociales para garantizar su seguridad. El impacto de la violencia en las mujeres sin hogar obliga a reconsiderar su atención y a llevar a cabo actuaciones para detectar situaciones de sinhogarismo encubierto”*. Se recomienda a este respecto *“Implicar en la elaboración de la próxima EVPSH a Emakunde-Instituto Vasco de Mujer y los servicios de igualdad de las diputaciones y ayuntamientos, por el peso que está teniendo el aumento de mujeres sin hogar”*.

#### **e) Garantía de acceso a los derechos**

Con relación a la garantía del acceso de las personas sin hogar a los derechos de ciudadanía mediante la regularización de su situación administrativa, desde las entidades se destaca la necesidad de analizar específicamente las dificultades que derivan de aspectos como, por ejemplo, la ley de extranjería<sup>113</sup>, que requerirían un análisis más específico para su resolución.

Se considera prioritario, por otra parte, activar acciones concretas y coordinadas que permitan dar respuesta a un número creciente de personas con necesidades muy complejas y graves problemas de desprotección que no tienen derecho a acceder a los servicios por no cumplir con los requisitos de acceso.

#### **f) Mejoras sectoriales en el ámbito de la salud, la garantía de ingresos y el acceso al empleo**

Las entidades consideran que la nueva Estrategia debe reforzar la implicación de los sistemas de salud, garantía de ingresos y el empleo como ejes del abordaje de las situaciones de sinhogarismo. Para ello, se debe fortalecer la alineación con otros planes sectoriales.

Se sugiere nuevamente retomar la buena práctica de la pandemia en la que, la urgencia y la necesidad de cooperación entre sistemas y entre la administración y el Tercer Sector se ha hecho y se ha hecho muy bien.

En esta misma línea, el reciente informe de seguimiento del Ararteko sobre la atención a personas que viven en la calle (2022<sup>114</sup>) establece las siguientes recomendaciones de cara a la mejora de la atención sanitaria:

---

<sup>113</sup> A este respecto, el reciente informe del Ararteko (2022) detecta dificultades para el acceso a la inscripción en el padrón, retrasos en trámites necesarios para acceder a la intervención social y problemas de residencia en personas en situación irregular.

<sup>114</sup> Ararteko (2022) Resolución por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: “Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”

- Mejorar la atención sociosanitaria en los casos en los que se necesita de una intervención simultánea y coordinada, para evitar situaciones de exclusión social y residencial, tras las altas en estancias en centros hospitalarios, bien para posibilitar las convalecencias o bien tras las salidas de hospitales psiquiátricos que requieren de un alojamiento y una atención social y sanitaria.
- Necesidad de dar respuesta al impacto de los trastornos mentales tanto a las personas en situación de calle como cuando ocupan plazas en centros residenciales.
- Analizar los obstáculos e itinerarios requeridos para las personas sin hogar que presentan adicciones para poder iniciar procesos de inclusión social.
- Avanzar en la elaboración normativa de la cartera de servicios sociosanitarios para este colectivo, en la Historia Sociosanitaria y en más iniciativas de trabajo en equipo y coordinación de caso.
- Prever el despliegue de la cobertura de los servicios ofrecidos a las personas sin hogar en Bizkaia a toda la población sin hogar de Euskadi.

A este respecto, las entidades consultadas destacan como buena práctica el citado programa de atención psiquiátrica en calle, que funciona mediante la colaboración del Ayuntamiento de Bilbo y Osakidetza), y que sería prioritario extender a otros territorios, así como los proyectos activados en la pandemia en los que los y las profesionales sanitarios se han desplazado hacia la persona usuarias y no a la inversa, con muy buenos resultados<sup>115</sup>.

#### **g) Acceso al ocio, educación y participación social y política**

Se considera que el eje está bien definido en la actual Estrategia, aunque convendría reforzar los mecanismos de participación de las personas sin hogar en la propia Estrategia, así como incorporar medidas para la defensa y promoción de los derechos de las personas sin hogar.

En esta misma línea, el reciente informe del Ararteko (2022), apunta a la conveniencia de *“Reflexionar sobre la manera en la que las personas sin hogar pueden mejorar su participación en las decisiones que afectan a la intervención social y a la asignación de recursos, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, así, en la orientación y evaluación de la intervención y en el diseño y evaluación de los servicios o en la organización de la vida cotidiana en los centros.”*

#### **h) Sensibilización e implicación comunitaria**

Mayoritariamente se reclama una mayor inversión en actuaciones orientadas a apuntalar la legitimidad social de las políticas públicas frente a la exclusión residencial. Sin esta legitimidad resulta complicado reforzar la actuación pública. Existe evidencia suficiente, no solo sobre los beneficios directos de la intervención sobre la persona sin hogar, sino también sobre el ahorro para otros sistemas (sanitario, justicia, policial). Hay que visibilizar mejor los beneficios individuales y sociales que generan las políticas públicas de acción frente al sinhogarismo a la sociedad en su conjunto. Se apunta a la conveniencia de implicar a Educación en esta tarea de concienciación en centros educativos, si se quieren resultados a largo plazo.

A este respecto, resulta pertinente retomar las consideraciones del Ararteko que, en su seguimiento sobre la atención a personas que viven en la calle (2022), considera que *“la preocupación por la atención a las personas sin hogar se ha puesto en la agenda política, lo que ha conllevado la movilización de nuevos recursos, y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación entre las*

---

<sup>115</sup> Se cita como buena práctica la experiencia de ERDU en Busturia.

*diferentes administraciones públicas y la flexibilización de requisitos para el acceso a servicios y prestaciones. Todo ello redundará en una mayor preparación a la hora de poner en marcha una estrategia integral que incorpore un compromiso público para su cumplimiento”.*

### **i) Coordinación, evaluación y gestión del conocimiento**

Las entidades consideran esencial reforzar las actuaciones del eje relativo a la coordinación, evaluación y gestión del conocimiento.

Por un lado, se considera fundamental diseñar una **Estrategia más interinstitucional**, basada en la co-creación con otros sistemas y alineada con otros planes para garantizar una colaboración efectiva. Se requiere imprescindible asimismo establecer mecanismos de cooperación bidireccional entre atención primaria y secundaria<sup>116</sup> (trascendiendo lo establecido por el Decreto de Cartera). Nuevamente en este ámbito se recuerda que durante la pandemia se han activado mecanismos de cooperación que han funcionado y que deberían incorporarse a las dinámicas institucionales del día a día.<sup>117</sup>

A este respecto, resulta pertinente retomar las consideraciones del Ararteko (2022), que en su reciente seguimiento sobre la atención a personas que viven en la calle, advierte sobre:

- la necesidad de replantearse la atención hasta el momento mediante una estrategia específica pero integrada en el sistema vasco de servicios sociales y alineada con otras estrategias y políticas públicas de vivienda, inclusión, empleo, salud, justicia, seguridad y servicios sociales, como es el Plan director de vivienda 2021-2023 (que prevé el programa *Housing First*) o con el Plan vasco de inclusión social,
- de forma más concreta se estima necesaria la coordinación con el Departamento de Salud del Gobierno Vasco respecto a las necesidades sanitarias, también con el servicio de protección a la infancia, el servicio de justicia juvenil y de administración penitenciaria (por la importancia de las salidas de los centros residenciales, de cumplimiento de medidas y penas privativas de libertad). Por otro lado, es clave la coordinación entre el área de seguridad de los ayuntamientos con los servicios sociales en la atención a los desalojos de los asentamientos informales,
- la necesidad de hacer partícipe al Tercer Sector de Intervención Social desde el inicio del diseño de la próxima estrategia vasca de personas sin hogar y en la evaluación de esta,
- el paradigma de atención centrada en la persona obliga a una colaboración intra e interadministrativa, se debe apoyar la colaboración de todos los agentes en el itinerario personalizado de inclusión, agentes públicos y entidades sociales, atención primaria y secundaria, distintos niveles administrativos y territorios.

En cuanto a **la calidad de la atención**, se reivindica la necesidad de instaurar una cultura de la evaluación mediante metodologías comunes, con relación a la calidad y los resultados de los distintos centros y programas. Los recursos no se evalúan sistemáticamente, a pesar de que la percepción es, como se ha indicado antes, que el modelo funciona y que los resultados son positivos. Se considera esencial que en estos procesos de evaluación de servicios se establezcan canales para la participación de las personas usuarias.

---

<sup>116</sup> A este respecto, cabe recordar que la reciente evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (2021) evidencia la necesidad de mejorar la articulación de la red de exclusión en el territorio desde la colaboración entre atención primaria y secundaria.

<sup>117</sup> Tal y como se ha indicado previamente, destacan los avances producidos en la coordinación sociosanitaria; la cooperación efectiva entre ayuntamiento de Donostia y Diputación Foral de Gipuzkoa; el funcionamiento de la Mesa de Diálogo Civil en Bizkaia, las encomiendas de gestión de los ayuntamientos alaveses con la Diputación Foral, etc.

En el ámbito de la **gestión del conocimiento**, se considera importante mantener tanto los recuentos como las Jornadas de sobre Exclusión Residencial de Euskadi como foros de difusión, encuentro y debate técnico y político, pero se reivindica una mayor agilidad en la publicación de los datos, así como la necesidad de extender una política basada en la evidencia, con el fin de reforzar la legitimidad de las políticas públicas frente al sinhogarismo.

Con relación al seguimiento y evaluación de la Estrategia, en la línea con la valoración del despliegue las entidades consideran que de cara la futura Estrategia se debería:

- Reforzar el papel de la Secretaría y los mecanismos de rendición de cuentas sobre la actividad de cada organismo.
- No establecer objetivos cuantitativos en términos de reducción del número de personas en calle, sino de personas que han realizado procesos de inclusión.
- Evaluar los programas individualmente para que se puede visibilizar los éxitos de las actuaciones, y más si se opta por proyectos tractores.

A este respecto, cabe recordar que la evaluación de I Plan Estratégico de Servicios Sociales (2021<sup>118</sup>), y en el ámbito de la evaluación y gestión del conocimiento recomienda:

- Impulsar el Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales para alcanzar un conocimiento actualizado de sus principales magnitudes y la coherencia e idoneidad de la planificación en el ámbito de los servicios sociales.
- Fortalecer el Observatorio Vasco de Servicios Sociales para impulsar la evaluación y la mejora continua de la calidad y desarrollo de las líneas directrices de la investigación en el ámbito de los servicios sociales, en el marco de las prioridades que establezca el nuevo Plan Estratégico de Servicios Sociales.

En esta misma línea, el reciente informe del Ararteko (2022), recomienda:

- Evaluar y rediseñar de una manera permanente los programas y medidas que se pongan en marcha para mejorar su calidad.
- Trabajar en la definición de un conjunto de indicadores para la recogida de información, que facilite la evaluación de las medidas y permita conocer los costes de las prestaciones y servicios.

---

<sup>118</sup> Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021), Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco, 85 páginas.