

II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra

Diagnóstico de la Exclusión Social en Navarra.

Personas sin hogar

ALTER Grupo de investigación

Departamento de Trabajo Social

Universidad Pública de Navarra

Julio 2008

Javier Arza
Grupo de Investigación ALTER
Departamento Trabajo Social UPNA

ÍNDICE.

1. .INTRODUCCIÓN	4
2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO DEL “SINHOGARISMO” ..	5
Exclusión social grave y personas sin hogar.....	5
Concepto y tipología de personas sin hogar	6
3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SIN HOGAR	13
Las personas sin hogar en España: una realidad cambiante y diversa	13
Las características del colectivo de personas sin hogar en Navarra.....	16
4. LAS RESPUESTAS ANTE EL FENÓMENO DEL “SINHOGARISMO”	25
Propuestas tipológicas de servicios y centros de atención a las personas sin hogar	25
Tipología de servicios y centros de atención a las personas sin hogar.....	29
5. DEFINICIÓN DE LAS DEBILIDADES DETECTADAS EN LA RED DE SERVICIOS Y CENTROS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR EN NAVARRA.....	48
6. PROPUESTAS DE MEJORA.....	61
Buenas prácticas en la intervención con personas sin hogar.....	61
Propuestas de medidas de actuación en Navarra.....	65
ANEXO 1. Documentación analizada.....	72
ANEXO 2. Listad de entrevistas a informantes clave	76

1. INTRODUCCIÓN.

El Departamento de Asuntos Sociales, Familia y Juventud del Gobierno de Navarra ha encargado la elaboración del II Plan de Lucha contra la Exclusión Social al Grupo de investigación ALTER del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Una fase fundamental del proceso para la redacción de este Plan consiste en la elaboración de monografías sobre algunos colectivos afectados especialmente por la exclusión social. Uno de ellos es el conformado por las denominadas personas sin hogar.

En este documento presentamos la Monografía sobre personas sin hogar utilizando el siguiente esquema de contenidos:

- ✓ Definición de algunos conceptos fundamentales para comprender el fenómeno del “*sinhogarismo*”.
- ✓ Análisis de las principales características del colectivo, tanto en el ámbito estatal como en el de la Comunidad Foral de Navarra.
- ✓ Descripción de los servicios y centros existentes en Navarra para la actuación ante este fenómeno.
- ✓ Análisis de las debilidades detectadas en el diseño y funcionamiento de la red de servicios y centros.
- ✓ Presentación de propuestas para la mejora de la actuación en Navarra.

Hemos elaborado esta monografía combinando dos técnicas fundamentalmente:

- ✓ Análisis documental. En el Anexo 1 hemos incluido las referencias de toda la documentación analizada.
- ✓ Entrevistas a informantes clave. En el Anexo 2 hemos incluido un listado de todas las personas a las que hemos entrevistado.

2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO DEL “SINHOGARISMO”.

En este primer apartado analizaremos la relación entre los conceptos de exclusión social y persona sin hogar. Asimismo, plantearemos uno de los conceptos de persona sin hogar más aceptados actualmente en el contexto europeo: el propuesto por FEANTSA¹.

2.1. EXCLUSIÓN SOCIAL GRAVE Y PERSONAS SIN HOGAR.

La exclusión social es un fenómeno multidimensional diferenciado del tradicional concepto de pobreza. Si la pobreza se asocia a la falta de recursos económicos, el concepto de exclusión implica la consideración de otras muchas variables: la educación, la salud, la vivienda, los vínculos familiares y sociales, el empleo,... En ese sentido, la exclusión social supone una acumulación de carencias en todas (o casi todas) esas variables, implicando la ruptura del vínculo social, la privación de derechos sociales y, en definitiva, la desigualdad.

El concepto de exclusión es dinámico y relativo, por lo que pueden delimitarse diferentes grados de intensidad. Por ejemplo, el Observatorio Vasco de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social, propone tres tipos o grados de exclusión: leve, moderada y grave. Desde una concepción tradicional se podría considerar que el factor económico es el elemento que explica un mayor o menor grado de exclusión. Sin embargo, varios autores² señalan que el factor con mayor potencial “exclusógeno” es la falta de vínculos familiares y sociales, el desarraigo, la desafiliación social. Las personas sin hogar, además de sufrir carencias en prácticamente todas las variables que definen la exclusión, son un ejemplo extremo de esa ruptura de vínculos. Por ello suelen ser consideradas el arquetípico colectivo en situación de exclusión grave.

¹ Federación de asociaciones nacionales que trabajan a favor de las personas sin hogar.

² Castel, R. (1997), Informe Ararteko (2006).

2.1. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE PERSONAS SIN HOGAR.

Los conceptos son construcciones sociales, por lo que nos aportan una gran información acerca de la percepción que una determinada sociedad tiene sobre el objeto, la persona o el fenómeno que pretende definir a través de ese concepto. Por ello, cada concepto es fruto de un momento histórico y difícilmente puede continuar siendo útil al cambiar las circunstancias. Así, por ejemplo, mendigo no puede identificar actualmente a las personas sin hogar, pues muchas de ellas no se dedican a esta labor; transeúnte tampoco, ya que se ha incrementado notablemente su carácter sedentario; lo mismo podríamos decir del concepto sin techo, ya que afortunadamente es un porcentaje pequeño el de las personas sin hogar que pernoctan en la calle.

Situándonos en el momento actual, dos elementos deben estar incluidos en el concepto y la definición de este colectivo:

- Su heterogeneidad. Como veremos en un apartado posterior, en los últimos años se ha modificado enormemente el perfil de esta población, incrementándose notablemente la diversificación de características.
- La ruptura de vínculos. Más allá de la falta “de un techo” (que en muchos casos existe, aunque sea temporal o inadecuado), lo que más une a todas estas personas, y lo que más incrementa su vulnerabilidad, es la carencia de vínculos sociales y redes familiares.

Así, el concepto más aceptado actualmente es el de persona sin hogar, entendiendo hogar como un espacio de referencia, protección y vinculación que va más allá del mero alojamiento. En cuanto a la definición de este concepto de persona sin hogar, la más extendida es la propuesta por la Federación de Asociaciones Nacionales que Trabajan a Favor de las Personas sin Hogar (FEANTSA):

Por persona en situación de sin hogar se entiende aquella persona incapaz de acceder y mantener un alojamiento personal y adecuado por sus propios medios o con la ayuda de los Servicios Sociales, así como aquellas personas que viven en

instituciones (hospitales, cárceles, etc.) pero no disponen de alojamiento personal donde ir al salir y personas que viven en alojamientos infrahumanos o en situación de claro hacinamiento.

Además de esta definición, como una manera de recoger la heterogeneidad del colectivo, FEANTSA ha avanzado en la creación de una tipología de situaciones de *sinhogarismo* denominada ETHOS³:

³ European Typology on Homelessness. Tipología Europea de Personas sin Hogar.

Categoría conceptual	Categoría operacional	Descripción
Sin techo	<p>Viviendo en un espacio público (“a la intemperie”)</p> <p>Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público</p>	<p>Durmiendo en la calle</p> <p>Contactados por servicios de calle</p> <p>Baja exigencia / albergues de acceso directo</p> <p>Pensiones baratas</p> <p>Hostales de corta estancia</p>
Sin vivienda	<p>Albergue para personas sin hogar / alojamiento temporal</p> <p>Albergue para mujeres / refugio</p> <p>Alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes</p> <p>Instituciones de internamiento</p> <p>Alojamiento con apoyo de especialistas (para personas sin hogar)</p>	<p>Albergue para personas sin hogar de corta estancia</p> <p>Alojamiento temporal (sin tiempo definido)</p> <p>Alojamiento temporal (período determinado)</p> <p>Alojamiento temporal (larga estancia)</p> <p>Albergue colectivo</p> <p>Alojamiento con apoyo / vivienda tutelada</p> <p>Centros de recepción (asilo)</p> <p>Centros de repatriación (internamiento)</p> <p>Alojamientos para trabajadores temporeros</p> <p>Instituciones penales</p> <p>Otras instituciones (hospitales, comunidades terapéuticas,...)</p> <p>Alojamiento con apoyo (grupo)</p> <p>Alojamiento con apoyo (individual)</p> <p>Hogares para jóvenes</p> <p>Menores en acogida</p>

Vivienda insegura	<p>Sin título legal</p> <p>Orden de desahucio</p> <p>Violencia</p>	<p>Viviendo en lugares de residencia sin un estatuto legal (subarriendo, en viviendas ocupadas ilegalmente,...)</p> <p>Orden legal de desahucio (viviendo de alquiler) Órdenes de devolución (vivienda en propiedad)</p> <p>Viviendo bajo amenaza de violencia por parte de la pareja o de la familia (con denuncias ante la policía)</p>
Vivienda inadecuada	<p>Estructura temporal</p> <p>Alojamiento impropio</p> <p>Hacinamiento extremo</p>	<p>Casa móvil / caravana (que no es usada como vivienda de vacaciones) Ocupación ilegal del espacio de asentamiento (chabolismo, nómadas,...) Ocupación ilegal de un edificio</p> <p>Habitáculos impropios para ser usados como vivienda por seres humanos según la legislación nacional</p> <p>Por encima de las normas nacionales de hacinamiento</p>

Como se puede observar, esta propuesta tipológica no restringe el concepto a las categorías que tradicionalmente han sido vinculadas con esta población (la que en ETHOS es denominada “sin techo” y, en parte, la categoría “sin vivienda”), sino que incorpora otras situaciones que no tienen por qué estar relacionadas directamente con la exclusión grave. En este sentido, la tipología defendida por FEANTSA posee (desde nuestro punto de vista) varias virtualidades:

- ✓ De su observación se puede concluir con facilidad la necesidad de implantar medidas preventivas, “corta fuegos” que eviten el tránsito desde situaciones de vulnerabilidad (principalmente las situadas en las categorías de “vivienda insegura” y “vivienda inadecuada”) hasta situaciones de exclusión grave (principalmente la situada en la categoría de “sin techo”)
- ✓ De su observación también se puede concluir con claridad la necesidad de evitar que la intervención con personas sin hogar sea identificada exclusivamente con los servicios sociales, ya que es necesaria la actuación de otros departamentos (especialmente los vinculados a las políticas de vivienda)

Otro ejemplo de cómo se va avanzando hacia una concepción más amplia del fenómeno “*sinhogarismo*”, lo podemos obtener al observar el concepto manejado por el INE⁴ en una encuesta realizada durante el año 2005. A su vez, ese concepto era el mismo utilizado por EUROSTAT en el Informe *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals (2004)*

“...es alguien que no tiene acceso a un alojamiento que pueda ser razonablemente habitado, ya lo tenga en propiedad o alquilado; proporcionado por instituciones; proporcionado por empresarios; u ocupado de forma gratuita por acuerdo contractual o de cualquier otro tipo. Como consecuencia tienen que dormir:

⁴ Encuesta sobre las personas sin hogar. INE (2005)

- En la calle.
- En edificios que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad humana (privacidad, higiene, espacio)
- En residencias de emergencia proporcionadas por el sector público u organizaciones benéficas.
- En residencias de larga estancia proporcionadas por el sector público u organizaciones benéficas (centros de no-emergencia, refugios para mujeres maltratadas, centros de deportación para solicitantes de asilo o inmigrantes ilegales)
- En pensiones.
- En otros alojamientos de corta estancia (menos de un mes)
- En casas ocupadas.

Se excluyen de esta definición todas aquellas personas que se alojan en:

- Hospitales; casas de salud mental; centros para personas mayores.
- Prisiones; reformatorios.
- Residencias de estudiantes; internados.
- Orfanato; casas de adopción.
- Cuarteles; misiones militares.
- Barcos amarrados.
- Casas móviles (circos)
- Au-pairs; servicio doméstico; personal de hotel que vive en el establecimiento.
- Turistas alojados en hoteles.
- Alojamientos subvencionados (bajos ingresos)”⁵

⁵ INE (2005)

Los dos conceptos de persona sin hogar que hemos analizado son equivalentes en su mayor parte, aunque se puede apreciar una diferencia entre ambos. FEANTSA contempla dentro de él a las personas que viven en instituciones de internamiento (hospitales, cárceles, comunidades terapéuticas,...) y que no disponen de alojamiento personal donde ir al salir, mientras que son expresamente excluidas en el caso del concepto manejado por el INE. Desde nuestro punto de vista esta diferencia es importante, puesto que en el primer caso (concepto de FEANTSA) se nos muestra con mayor claridad una de las situaciones de riesgo más potentes para el *sinhogarismo*: el regreso a la comunidad de personas que han estado internadas y cuyos vínculos familiares y sociales son muy débiles.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SIN HOGAR.

Describiremos en este segundo apartado las características de la población sin hogar. En un primer momento analizaremos los datos aportados por el INE en una encuesta de ámbito estatal realizada en el año 2005, para posteriormente compararlos con los datos disponibles sobre las personas sin hogar en Navarra.

3.1. LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA: UNA REALIDAD CAMBIANTE Y DIVERSA.

Como ya hemos señalado, las características del colectivo de personas sin hogar se han modificado enormemente durante los últimos años. Para describir sus principales rasgos actuales, utilizaremos fundamentalmente los resultados obtenidos en una encuesta de ámbito estatal realizada por el INE en el año 2005. La encuesta fue realizada entre las personas que acuden a servicios de alojamiento y/o de restauración ubicados en los municipios mayores de 20.000 habitantes. Por lo tanto, y aunque como ya hemos señalado, el INE utilizó un concepto de persona sin hogar similar al propuesto por FEANTSA, el diseño de la muestra ha podido restringir el acceso a personas ubicadas exclusivamente en las categorías denominadas por ETHOS “sin techo” y “sin vivienda”. Vamos a describir a continuación las características más destacadas de este colectivo.

- Respecto a la edad. Aunque la media de edad es de 37,9 años, y la mayor parte de la población (42,8%) tiene entre 30 y 44 años, se observa la presencia de un importante colectivo (30%) de personas jóvenes (de entre 18 y 30 años)
- Respecto al sexo. Aunque los varones constituyen la población mayoritaria, el porcentaje de mujeres ya asciende hasta el 17,3%.
- Respecto a la nacionalidad. Casi la mitad de esta población (48,2%) es extranjera. Dentro de la población extranjera, los africanos son el grupo

mayoritario (43,6%), seguidos por los europeos (37,5%) y los americanos (14%)

- Respecto a la itinerancia. Prácticamente el 80% de esta población está empadronada. Por otro lado, las personas extranjeras sin hogar llevan, de media, tres años y siete meses en España y un año y 11 meses en la comunidad autónoma donde fueron encuestados.
- Respecto a los estudios. El mayor porcentaje (64,8%) ha alcanzado los estudios secundarios, observándose también un porcentaje (13,2%) de personas con estudios superiores (universitarios o no) Únicamente el 6,2% se declara sin estudios.
- Respecto al empleo. Únicamente el 11,8% de las personas sin hogar tiene trabajo. Entre los desempleados, prácticamente el 50% está buscando trabajo.
- Respecto a los ingresos económicos. El ingreso medio de las personas sin hogar asciende a 301,59 euros al mes. El 17,5% obtiene sus ingresos a través de prestaciones públicas, siendo únicamente del 3,8% el porcentaje de personas sin hogar que percibe la renta mínima de inserción.
- Respecto a la salud. Aunque en nuestro contexto no existen muchos estudios sobre la salud en las personas sin hogar⁶, Manuel Muñoz y otros autores⁷ señalan que estudios realizados en otros países (especialmente Estados Unidos) sitúan la prevalencia de trastornos graves de salud mental entre el 25 y el 35%. Asimismo, en el caso específico del municipio de Madrid, estos mismos autores afirman que el índice de consumo, abuso y dependencia del alcohol y otras drogas llega a prácticamente el 50%. Por otro lado, FEANTSA señala la tuberculosis como uno de los principales problemas de salud que afectan a las personas sin hogar en España⁸.

⁶ La encuesta del INE únicamente indaga sobre la percepción de la salud entre las personas sin hogar.

⁷ Muñoz, M. et al (2003).

⁸ FEANTSA (2006).

La observación de estos datos confirma algunas características tradicionales de las personas sin hogar: colectivo mayoritariamente excluido del mercado laboral, con bajos ingresos económicos y afectado por importantes problemas de salud. No obstante, también aparecen otras características que modifican el perfil tradicional: presencia de un importante colectivo de personas menores de 30 años; existencia de un 17,3% de mujeres sin hogar; significativa presencia de personas extranjeras; sedentarización; mayor nivel educativo del esperado; significativo interés por buscar empleo; muy bajo porcentaje de personas sin hogar que declaran cobrar prestaciones económicas públicas (especialmente en el caso de las rentas mínimas de inserción).

3.2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO DE PERSONAS SIN HOGAR EN NAVARRA.

Desde nuestro punto de vista, la tipología de situaciones de *sinhogarismo* propuesta por FEANTSA es de una gran utilidad, especialmente para la operativización de las políticas. No obstante, y al igual que hizo el INE en su encuesta, restringiremos nuestro análisis de la población Navarra a las categorías “sin techo” y, en parte, “sin vivienda”. Para ello vamos a utilizar los datos incluidos en las memorias de los principales recursos que en nuestra Comunidad existen actualmente para atender a personas sin hogar.

Debemos señalar previamente las dificultades que nos hemos encontrado para disponer de datos sobre las características de las personas sin hogar en Navarra. No existe un sistema común para la recogida de datos de los distintos programas, por lo que es difícil la comparación o la obtención de datos comunes. Asimismo, la profundidad y el grado de detalle en la información recogida y facilitada son enormemente desiguales entre programas. Por otro lado, no existe (salvo notables excepciones) una cultura suficientemente extendida respecto a la importancia de la investigación. Se trata de un sector que, por el tipo de situaciones con las que trabaja, está muy orientado a la acción inmediata.

□ EL TAMAÑO DEL COLECTIVO.

La encuesta del INE sobre las personas sin hogar⁹ en el Estado Español cifraba en 21.900 personas el tamaño del colectivo. Trasladando la cifra aportada por el INE a la realidad poblacional de Navarra¹⁰, podríamos decir que en nuestra comunidad el número de personas sin hogar estaría situado en torno a las 296¹¹.

⁹ INE (2005)

¹⁰ Hemos utilizado los datos del padrón ofrecidos por el INE: 43.197.684 habitantes en el caso de España; 584.734 habitantes en el caso de Navarra. Se trata de los datos del año en que fue realizado el trabajo de campo de la encuesta sobre las personas sin hogar: año 2004.

¹¹ Lógicamente, esta cifra tiene un valor meramente orientativo, ya que la muestra realizada en el estudio del INE fue de carácter estatal y, por lo tanto, sus resultados no pueden ser trasladados directamente a otro tipo de contextos territoriales.

El Eustat¹² se encargó de realizar la encuesta sobre personas sin hogar en la Comunidad Autónoma Vasca. Utilizando la misma metodología que el INE, cifró en 1.028 el número de personas sin hogar existente en esa Comunidad. Al tratarse de una Comunidad Autónoma limítrofe y con características socioeconómicas similares, nos interesa especialmente trasladar esa cifra a la realidad poblacional de Navarra. En este caso el número de personas sin hogar sería ligeramente inferior al que concluimos a través del estudio del INE: 284 personas.

Otra forma de aproximarnos a la cuantificación del colectivo en Navarra sería observar el número de personas atendidas por recursos especializados. La encuesta del INE contemplaba los recursos de alojamiento y/o restauración. En nuestro caso también tendremos en cuenta los recursos de alojamiento, pero añadiremos los centros ocupacionales. No contemplaremos recursos específicos de restauración, ya que en Navarra no existen, sino que están ligados a recursos residenciales u ocupacionales. Comenzaremos con los recursos de carácter residencial.

Nombre del recurso	Media de personas atendidas por día¹³
Albergue para hombres transeúntes San Fermín (Cáritas)	33
Albergue para mujeres transeúntes Isabethel (Cáritas)	8 ¹⁴
Residencia para mujeres Isha Betel (Cáritas)	7
Residencia para hombres Recoletas (Cáritas)	19
Residencia para familias (Cáritas)	12 ¹⁵

¹² Instituto Vasco de Estadística.

¹³ Datos referidos al año 2006.

¹⁴ No hemos podido disponer de la media de personas atendidas por día. El dato que hemos incluido se refiere al número de plazas disponibles. Teniendo en cuenta que las plazas no han estado siempre ocupadas, la media sería inferior.

¹⁵ En la memoria de este servicio no figura la media de personas atendidas por día. El dato que hemos incorporado es aproximado y lo hemos obtenido dividiendo el número de atenciones realizadas durante el año por el número de días en los que el servicio ha estado abierto.

Centro "A cubierto" del Ayuntamiento de Pamplona.	23
Residencia Assis (Asociación Sin Fronteras)	14
Comunidad Belzunce (Traperos de Emaús)	18
Albergue municipal para transeúntes (Ayuntamiento de Tudela)	5 ¹⁶
Albergue municipal para transeúntes (Ayuntamiento de Alsasua)	2 ¹⁷

Teniendo en cuenta los datos de la tabla, podríamos decir que la media de personas que en Navarra son atendidas diariamente en centros de alojamiento para personas sin hogar es de 141.

Analizaremos a continuación los datos de atención ofrecidos por los centros ocupacionales.

Nombre del recurso	Media de personas atendidas por día¹⁸
Centro San Miguel (Cáritas)	24
Centro Nazaret (Cáritas)	28
Centro Betania (Cáritas)	26
Centro Albernia (Asociación Sin Fronteras)	20

Estos datos no podrían ser sumados directamente a los que ya hemos facilitado en relación con los recursos residenciales, ya que en algunos casos se trata de las mismas personas. Para evitarlo, y teniendo en cuenta los datos facilitados en las memorias de estos centros respecto al tipo de alojamiento de las personas usuarias, hemos hecho una valoración sobre el número de ellas que podrían estar alojadas en recursos residenciales para personas sin hogar, procediendo a

¹⁶ En este caso también hemos incorporado un dato aproximado obtenido a partir de la división entre el número de atenciones y el número de días en los que el servicio ha estado abierto.

¹⁷ En este caso también hemos incorporado un dato aproximado obtenido a partir de la división entre el número de atenciones y el número de días en los que el servicio ha estado abierto.

¹⁸ Datos referidos al año 2006.

restarlo del total. Como resultado, hemos calculado que el número de personas diferentes al ya referido en el cuadro de recursos residenciales, es de aproximadamente 43 personas.

En conclusión, la media de personas atendidas diariamente en recursos residenciales y ocupacionales para personas sin hogar en Navarra, es de 184. Este dato debe ser contemplado como la “*punta del iceberg*” del “*sinhogarismo*”, ya que se refiere fundamentalmente a las situaciones de exclusión más extrema, no considerando otras realidades más vinculadas a las categorías que ETHOS ha definido como “vivienda insegura”, “vivienda inadecuada” y, también en parte, “sin vivienda”. Por otro lado, volvemos a recordar que se trata del número de personas atendidas, por lo que su magnitud depende de la oferta de recursos existente. En este sentido, la concentración de recursos en Pamplona y su Comarca influye en que el resto de zonas de la Comunidad Foral estén infrarrepresentadas en esta aproximación numérica a las personas sin hogar en Navarra.

Cuadro comparativo de las diversas aproximaciones al tamaño del colectivo en Navarra

Traslación dato INE a Navarra	Traslación dato EUSTAT a Navarra	Media personas atendidas por día en recursos de Navarra
296	284	184

□ **CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO.**

En este apartado utilizaremos fundamentalmente los datos aportados en las memorias de tres programas: “A Cubierto” (Ayuntamiento de Pamplona), Centro San Miguel (Cáritas) y Albergue San Fermín (Cáritas) Se trata de tres recursos que pueden ser representativos de la realidad de esta población en Navarra:

- El Albergue San Fermín ofrece alojamiento a población itinerante.

- “A Cubierto” ofrece alojamiento a población con al menos dos años de empadronamiento.
- El Centro San Miguel ofrece acogida diurna a población con al menos dos años de empadronamiento. En algunos casos es población usuaria de “A Cubierto”, pero en otros casos se trata de personas que se encuentran en otro tipo de situaciones: “en calle”, pensiones, viviendas compartidas,...

Cuando no ofrezcamos datos de los tres programas será porque de alguno de ellos no hemos podido obtener esa información o porque el dato fue recogido de una manera que dificulta la comparación.

- Respecto a la edad.

La media de edad es algo superior a la registrada por el INE (37,9 años) El Centro “A cubierto” registra una media de 42,4 años, mientras que en el Centro San Miguel es ligeramente superior: 44,9 años.

La presencia de personas jóvenes no es tan alta como en el estudio del INE (en ese caso el 30% de la población se situaba entre los 18 y los 30 años) En el Albergue San Fermín el porcentaje registrado es del 10%, mientras que en el Centro San Miguel se reduce al 3%.

Por el contrario, se registra la presencia de personas mayores de 60 años: el 9% en el Albergue San Fermín y el 5% en el Centro San Miguel.

- Respecto al sexo.

La distribución por sexos es prácticamente idéntica a la registrada por el INE:

- ✓ Centro San Miguel: 84% hombres y 16% mujeres.
- ✓ Centro “A cubierto”: 83% hombres y 17% mujeres.

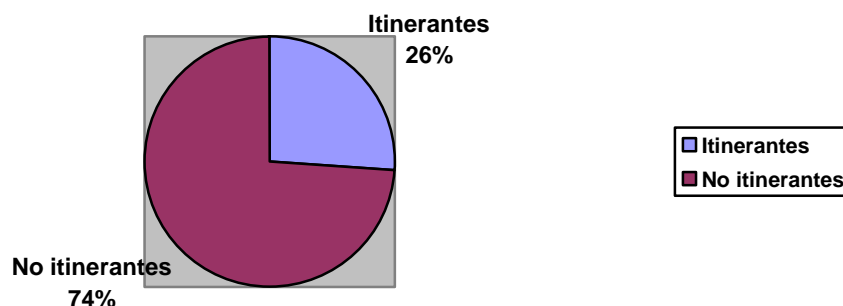
- Respecto a la nacionalidad.

En este caso se observan muchas diferencias según el tipo de centro. El Albergue San Fermín, dedicado a la acogida de personas itinerantes, registra un porcentaje de población extranjera muy elevado: 44%¹⁹. Sin embargo, los centros que exigen un tiempo mínimo de empadronamiento, tienen menos población extranjera: 24% el Centro “A cubierto” y 10% el Centro San Miguel. En los 3 centros se observa que el mayor porcentaje de población extranjera es de origen africano, y especialmente del Magreb, como también ocurría en la encuesta del INE.

- Respecto a la itinerancia.

En este caso nos referiremos a los datos de toda la población que utiliza recursos orientados a personas sin hogar en Navarra.

Teniendo en cuenta las normas del recurso que utilizan, podríamos decir que la mayor parte (74%) está empadronada al menos desde hace 2 años en la localidad del centro al que acude, mientras que el 26% posiblemente no lo esté, ya que utiliza un centro de alojamiento orientado a personas no empadronadas.



¹⁹ 48,2% en la encuesta del INE.

Este dato es similar al aportado por el INE: en ese caso el porcentaje de personas empadronadas ascendía al 80%.

o Respecto a los estudios.

En este apartado disponemos de información escasa y difícilmente comparable, ya que cada centro ha utilizado categorías diferentes para recopilar los datos relativos al nivel educativo. Por otro lado, la información responde a lo que las personas usuarias han deseado manifestar. El centro no ha tenido la posibilidad de contrastarla.

- ✓ Centro “A cubierto”. Se recoge que un 10% de la población no tiene estudios. En el extremo contrario, un 6% declara tener estudios universitarios y el 10% haber completado BUP o FP 2.
- ✓ Albergue San Fermín. Casi la mitad de las personas usuarias no ha aportado información sobre sus estudios (44%) También se observa un sector que declara ser analfabeto (1%) o no haber concluido los estudios básicos (14%) En el extremo contrario también se observa que el 4% afirma tener estudios universitarios y el 11% estudios medios (profesionales o universitarios)

o Respecto al empleo.

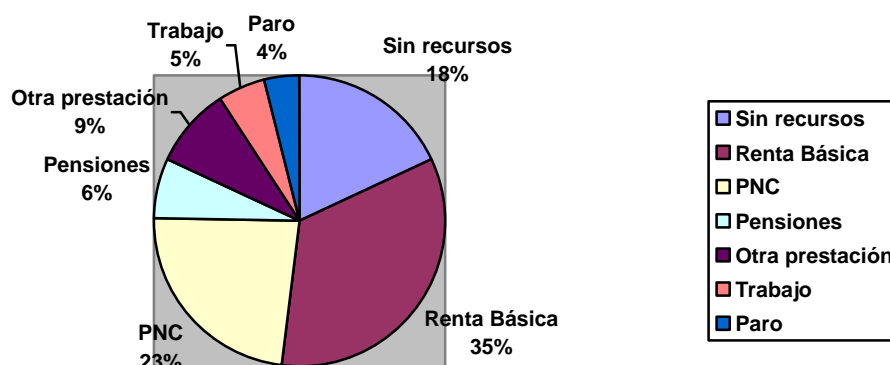
La mayor parte de los centros no recoge información sobre la situación laboral de las personas usuarias. Posiblemente este hecho sea un indicador que refleje la absoluta exclusión del mundo laboral que sufre este colectivo (ni siquiera hay que preguntar si trabajan) Únicamente el Centro San Miguel refiere que el 5% de su población usuaria trabaja, ya que ésta es la vía a través de la que obtienen sus ingresos económicos.

o Respecto a los ingresos económicos.

Los datos que ofrecen los centros no dejan lugar a dudas sobre la precariedad económica en la que viven las personas sin hogar atendidas.

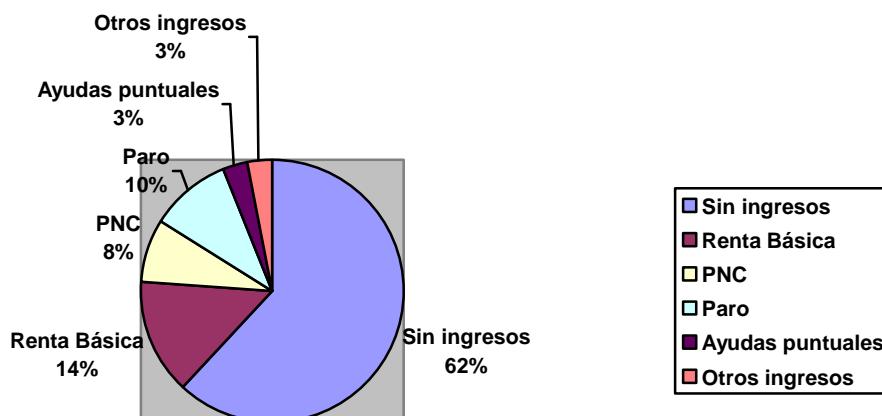
- ✓ Las personas sin ingresos representan el 18% en el Centro San Miguel y se elevan hasta el 62% en el Centro “A cubierto”.
- ✓ La gran mayoría de las personas que tienen ingresos económicos proceden de prestaciones públicas, especialmente en el caso del Centro San Miguel (77%) En el Centro “A cubierto” el porcentaje es inferior, aunque también muy elevado: 36%. En ambos casos el porcentaje es notablemente superior al registrado por el INE (17,5%)
- ✓ El porcentaje de personas que recibe la Renta Básica, aunque desigual según el centro, es muy superior al recogido por el INE (3,8%): 14% en el Centro “A cubierto” y 35% en el Centro San Miguel²⁰. El dato es más parecido si lo comparamos con la Comunidad Autónoma Vasca, que posee un grado de desarrollo similar en las políticas de rentas básicas. El EUSTAT recoge que el porcentaje de personas que reciben la Renta Básica es del 13% (28,3% en el caso de las mujeres)

Ingresos económicos de la población usuaria. Centro San Miguel



²⁰ En el caso del INE, el porcentaje se reducía al 3,8%.

Ingresos económicos de la población usuaria. Centro "A cubierto"



- o Respecto a la salud.

En relación con la salud, el dato más significativo tiene que ver con el altísimo porcentaje de personas sin hogar que utiliza los centros de salud mental. Esta realidad es especialmente clara en el Centro San Miguel, donde la gran mayoría de la población (77%) es usuaria de los centros de salud mental.

Población atendida en Centros de Salud Mental. Centro San Miguel



4. LAS RESPUESTAS ANTE EL FENÓMENO DEL “SINHOGARISMO”.

4.1. PROPUESTAS TIPOLÓGICAS DE SERVICIOS Y CENTROS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS SIN HOGAR.

En la literatura especializada podemos encontrar diferentes propuestas para la clasificación de los servicios y centros dirigidos a las personas sin hogar. Vamos a presentar dos de estas tipologías, una definida en torno a la fase de intervención y otra vinculada a los objetivos.

- Tipología según la fase de intervención.

Se trata de una propuesta planteada por Esperanza Linares²¹. En ella se parte de una concepción circular o en espiral del proceso de intervención con personas sin hogar. Los itinerarios de incorporación social no pueden ser planteados de manera lineal, empezando en una fase y terminando en otra, o como un proceso que camina siempre de manera ascendente. Inevitablemente nos encontraremos con entradas y salidas de las diferentes fases, con personas cuya situación y características impidan abordar alguna de las fases y con situaciones de recaída o retroceso. La clave consiste entonces en tener disponibles servicios y centros que se adecuen al momento en el que se encuentre la persona, a la fase de intervención que nos podamos plantear con ella.

²¹ Linares, E. (2001).

FASE	OBJETIVO PRIORITARIO	RECURSOS
Toma de contacto	Creación de vínculo	Servicios de acogida Centros de emergencia Trabajo de calle Centros de baja exigencia Comedores Servicios de higiene (ducha, lavadora, ropero)
Recuperación personal	Restablecer marcos de referencia (físicos, psicológicos, afectivos, legales, de convivencia,...)	Centros de acogida temporal Centros de día Talleres ocupacionales no dirigidos a la producción
Capacitación/Formación	Alcanzar habilidades, hábitos y conocimientos	Centros de inserción Talleres profesionales Otros recursos sociales (INEM, sindicatos,...)
Inserción económica	Conseguir una actividad remunerada y estable o pensión	Talleres laborales productivos Empresas de inserción Actividades de utilidad social Orientación para el empleo
Vida autónoma	Desarrollar una vida independiente	Pisos tutelados
Reducción de daño²²	Mejorar y dignificar la calidad de vida	Centros de baja exigencia Viviendas tuteladas ²³

²² Esta fase supone la intervención con personas de entre 50 y 54 años que, por el momento vital en el que se encuentran, no van a iniciar procesos de incorporación social.

²³ Se proponen espacios intermedios para que este tipo de personas puedan residir de manera estable hasta su ingreso en recursos residenciales para personas mayores de 65 años.

- Tipología según el objetivo de la intervención.

En este caso se trata de una propuesta de la Diputación de Guipúzcoa²⁴, elaborada a partir de un exhaustivo análisis de las principales experiencias nacionales e internacionales.

Objetivo de la intervención	Servicios y recursos
Prevención	Mediación familiar Prevención de embargos y desahucios Preparación para la desinstitucionalización (centros de menores, comunidades terapéuticas, centros penitenciarios,...) Asesoramiento, orientación e información en materia de vivienda
Detección, contacto y motivación	Programas en medio abierto: educación de calle, detección y derivación, cobertura de necesidades básicas. Urgencias sociales (por ejemplo, teléfono 24 horas) Intervenciones policiales
Satisfacción de necesidades básicas	Centros y campañas contra el frío. Acogida nocturna. Acogida diurna. Información y asesoramiento. Atención sanitaria: adaptación en la prestación de servicios desde los recursos normalizados de salud, equipos especializados en la atención a personas sin hogar (drogodependencias, salud mental,...), promoción de la salud desde los centros de atención a personas sin hogar. Otros recursos para la satisfacción de las necesidades básicas: reparto de alimentos, acceso a prestaciones económicas, empadronamiento y domiciliación.

²⁴ Diputación de Guipúzcoa (2005).

Formación, inserción sociolaboral y acompañamiento social	<p>Acompañamiento social y gestión de casos.</p> <p>Programas educativos y de rehabilitación psicosocial.</p> <p>Talleres ocupacionales y prelaborales.</p> <p>Inserción laboral: empleo con apoyo, mentoring, empleo social protegido, voluntariado.</p>
Alojamiento	<p>Corta estancia. Acceso libre. Alojamiento colectivo. Apoyo psicosocial limitado.</p> <p>Corta / media estancia. Acceso por derivación. Apoyo psicosocial variable. Pueden ser pensiones concertadas.</p> <p>Media / larga estancia. Apoyo psicosocial intenso. Acceso por derivación.</p> <p>Larga estancia. Temporalización indefinida. Adaptado a personas mayores y cronificadas. Apoyo psicosocial ligero.</p>
Acceso y mantenimiento en viviendas ordinarias	<p>Vivienda con apoyo. Pisos tutelados.</p> <p>Apoyo en la vivienda a través de equipos ambulatorios.</p> <p>Otras medidas: operadoras de alquiler social; aprovechamiento de casas vacías; ayudas económicas.</p>

4.2. TIPOLOGÍA DE SERVICIOS Y CENTROS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR EN NAVARRA.

De las dos tipologías presentadas, hemos optado por utilizar la propuesta por la Diputación de Guipúzcoa. Creemos que es la que mejor se adapta a la complejidad del fenómeno “*sinhogarismo*, ya que plantea objetivos que responden a las diferentes necesidades y fases en las que se puede encontrar una persona sin hogar. Describiremos a continuación, de manera sintética, las características de los programas, centros y servicios que existen en Navarra dentro de cada una de las categorías de la tipología.

□ PREVENCIÓN.

Los programas, centros y servicios de prevención están dirigidos, por definición, a población general. En este sentido, los datos que facilitaremos de personas atendidas se refieren a toda la población usuaria. Ni en las memorias, ni a través de las entrevistas realizadas, hemos podido encontrar información que nos permita determinar a cuántas personas sin hogar se ha llegado a través de estos programas, centros y servicios.

- Ayudas de apoyo a la integración familiar y social.

Son prestaciones económicas periódicas, destinadas al mantenimiento del estatus familiar y el arraigo social y geográfico. Pretenden evitar el internamiento de personas en centros, cuando la causa del mismo radique en la falta de recursos económicos y residenciales suficientes.

Van dirigidas a personas que estén empadronadas en Navarra desde hace 2 años como mínimo. Excepcionalmente pueden verse beneficiadas personas que no cumplan esos requisitos y se encuentren en una situación grave.

La ayuda mensual concedida en el año 2006 a cada unidad familiar fue de 304,45 euros.

El número de personas beneficiarias de estas ayudas fue de 39 en el año 2006. Este número se ha ido reduciendo (en el año 2004 fueron 47) Asimismo, la partida presupuestaria empleada en esta ayuda se ha visto notablemente a lo largo de los últimos años: 221.677 euros en el año 2002, frente a 106.192 euros en el año 2006.

- Ayudas extraordinarias de inclusión social.

Son prestaciones económicas no periódicas, destinadas a personas cuyos recursos resultan insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter extraordinario, necesarios para evitar o paliar situaciones de marginación social.

Van dirigidas a personas que estén empadronadas en Navarra desde hace 2 años como mínimo. Excepcionalmente pueden verse beneficiadas personas que no cumplan esos requisitos y se encuentren en una situación grave.

El tipo de ayudas más solicitadas y concedidas son las relacionadas con la vivienda: mantenimiento y equipamiento de la vivienda habitual.

Durante el año 2006 fueron 377 las unidades familiares que recibieron esta ayuda. El presupuesto ejecutado en el año 2006 fue de 408.977 euros. Tanto el número de personas beneficiarias, como el presupuesto ejecutado, han seguido una línea desigual a lo largo de los años. No obstante, el año 2006 tuvo un buen desarrollo de estas ayudas en comparación con otros años.

- Equipo de incorporación social a través de la vivienda (EISOVI)

Este equipo fue iniciado de manera experimental durante el año 2003. Es gestionado por la Fundación ADSIS a través de una subvención.

El objetivo del EISOVI consiste en servir de orientación, mediación y apoyo a los Servicios Sociales de Base en la prevención y atención de situaciones de exclusión residencial. Entre sus funciones se puede destacar el acompañamiento social en procesos de inclusión residencial, la mediación en resolución de conflictos relacionados con la convivencia vecinal, el asesoramiento en la materia,...

El ámbito geográfico de su intervención ha sido Pamplona y Comarca.

El presupuesto del EISOVI se ha ido reduciendo a lo largo de los años: 147.51 euros en el año 2004, frente a 113.400 en el año 2006.

- Servicio de mediación familiar.

El Servicio de mediación familiar, de la Dirección General de Familia del Gobierno de Navarra, es un recurso dirigido a paliar situaciones traumáticas en los procesos de ruptura familiar, cese de convivencia, separación y divorcio conflictivo, garantizando a través de la intervención de un profesional cualificado y neutral la negociación y el acuerdo. Se trata de un recurso que se ofrece con carácter gratuito, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

Durante el año 2006 fueron recibidas 131 solicitudes en este Servicio. Desconocemos si se ha intervenido con familias en situación de vulnerabilidad o de exclusión.

□ DETECCIÓN, CONTACTO Y MOTIVACIÓN.

- Programa de atención en calle a personas sin hogar. Ayuntamiento de Pamplona. Gestionado por la Asociación Lantxotegui.

El Programa es desarrollado por dos profesionales de la educación social que trabajan de lunes a viernes.

Los objetivos que el Programa se plantea son los siguientes:

- Ser referente de las personas sin techo.
- Observar y recoger las necesidades de este colectivo.
- Mediar entre este colectivo y los diferentes servicios sociales. Facilitar el acceso a los diversos recursos comunitarios.
- Coordinación y contacto con los diversos recursos sociales.

Las vías que el equipo utiliza para contactar con la población son principalmente tres:

- Contacto en la calle, aproximándose a los espacios de encuentro de las personas sin hogar.
- Derivación desde alguno de los servicios de atención a este colectivo (principalmente “A cubierto”, Centro ocupacional San Miguel y Unidades de Barrio)
- Permanencia diaria en la Parroquia San Miguel para el reparto de los billetes de autobús.

Durante el año 2006 se ha mantenido contacto con 119 personas distintas. Con 47 de ellas se ha realizado un trabajo más constante e intenso.

El equipo del Programa se encarga también de entregar vales de autobús con las siguientes condiciones:

- Personas que no están empadronadas en Pamplona²⁵.
- Que no hayan estado en el Albergue San Fermín durante el último mes²⁶.
- Los billetes son exclusivamente para Navarra y ciudades limítrofes.
- Únicamente se entrega un billete por persona y año.

Durante el año 2.006 fueron entregados 398 billetes de autobús.

También se ha comenzado a distribuir bolsas de comida básica (bocadillos) para casos de emergencia (aproximadamente 5 bolsas al día)

- Brigada de protección y acción social de la Policía Municipal de Pamplona.

Entre sus objetivos se encuentra la detección y el contacto con población sin hogar en el municipio de Pamplona. En el caso de detectarla, sus actuaciones pueden ser del siguiente tipo:

- Información sobre recursos.
- Acompañamiento a recursos de alojamiento para personas sin hogar (fundamentalmente el Albergue San Fermín)
- Entrega de vales para alojamiento de urgencia en pensiones.

- Brigada asistencial de la Policía Foral de Navarra.

Tiene objetivos similares a la Brigada de la Policía Municipal de Pamplona, pero en un contexto geográfico más amplio.

²⁵ Para las personas empadronadas la atención debe ser desde las unidades de barrio.

²⁶ Para evitar duplicar prestaciones que ya se ofrecen desde el propio Albergue.

□ SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS.

- Centro San Miguel. Cáritas.

Es un centro de acogida diurna de bajo umbral, orientado a personas sin hogar en situación de exclusión social grave y que lleven un mínimo de 2 años empadronadas en Navarra.

San Miguel es un centro mixto.

Además de permitir la realización de actividades lúdicas y de carácter ocupacional, el centro ofrece los siguientes servicios:

- Espacio de acogida durante una gran parte de la jornada: de 10,30 a 17 h. de lunes a viernes y de 10,30 a 16 h. los sábados.
- Desayuno y comida.
- Ducha.
- Peluquería.
- Ayuda económica para medicinas y seguimiento en su dispensación.
- Orientación y trato individualizado.
- Seguimiento y desarrollo de itinerarios individualizados en coordinación con otros recursos.

Durante el año 2006 se atendió a 119 personas diferentes.

- Renta Básica.

Es una prestación económica periódica destinada a los hogares que carezcan de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. En este sentido, la Renta Básica también podría ser considerada una medida preventiva.

Se concede con carácter general por periodos de 6 meses con el objetivo de completar los ingresos hasta alcanzar los topes de ayuda fijados en la normativa.

Las personas beneficiarias deben pertenecer a uno de los siguientes colectivos: personas mayores de 25 años y menores de 65 años o personas menores de 25 años que constituyan una unidad familiar independiente; residencia mínima acreditada de 2 años en Navarra; haber solicitado previamente otro tipo de ayudas.

La cuantía media de la prestación concedida durante el año 2006 fue de 377,48 euros.

La duración media de la prestación durante el año 2006 fue de 3,85 meses.

En este caso tampoco hemos podido determinar a cuántas personas sin hogar se llega a través de la Renta Básica.

□ **FORMACIÓN, INSERCIÓN SOCIOLABORAL Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL.**

- Centro Betania. Cáritas.

Es un centro ocupacional para mujeres y transexuales en situación de exclusión social grave.

El centro abre de lunes a viernes por las tardes. Se ofrecen los siguientes servicios:

- Actividades culturales, educativas y ocupacionales.
- Servicio de comedor.
- Orientación social, jurídica y de vivienda.

- Seguimiento y desarrollo de itinerarios individualizados en coordinación con otros recursos.

Las mujeres atendidas reciben una contraprestación económica por la asistencia al centro.

Durante el año 2006 fueron atendidas 78 mujeres diferentes.

- Fundación Traperos de Emaús Navarra.

A través de su CIS²⁷ y de otras iniciativas de economía social, la Fundación Traperos de Emaús facilita la incorporación socio-laboral de numerosas personas en situación de exclusión social.

A una parte de las personas que trabajan en Traperos se les ofrece la posibilidad de residir en la Comunidad Belzunce. Estas personas, que podrían ser las que se encuentran en una situación de mayor dificultad, también trabajan en las diferentes iniciativas de recogida, reciclaje y venta que pone en marcha la Fundación.

- Centro Ocupacional Nazaret. Cáritas.

Es un centro pre-laboral con actividades productivas. Las personas que asisten a él reciben una beca económica y la prestación de una serie de servicios:

- Posibilidad de habitar en la Residencia Recoletas.
- Utilización de los servicios de comedor.

²⁷ Centro de Inserción Social.

Nazaret está dirigido a personas sin hogar que cumplan las siguientes características:

- Hombres.
- Empadronados en Navarra desde hace al menos 2 años.
- Que no se encuentren en una situación de consumo activo de drogas ilegales.

El centro cuenta con 30 plazas. Durante el año 2006 fueron atendidas 52 personas diferentes.

- Centro Ocupacional Albernia. Asociación Navarra Sin Fronteras.

Es un centro pre-laboral con actividades productivas. Las personas que asisten a él reciben una beca económica.

Buena parte de las personas que asisten a este centro ocupacional viven en la Residencia Assis de la misma asociación.

- Empleo social protegido.

El Programa consiste en la aportación, por parte del Gobierno de Navarra, de subvenciones económicas para apoyar proyectos de interés colectivo y no lucrativo, que impliquen la contratación laboral temporal de personas en situación de exclusión social y que tengan como objeto facilitar a éstas la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación laboral. Los proyectos pueden ser promovidos por entidades locales (ayuntamientos o mancomunidades) o por entidades de iniciativa social.

En estos proyectos es fundamental la presencia del acompañamiento social que presta el equipo responsable.

Durante el año 2006 se contó con 381 plazas de empleo social protegido y se pudo contratar a través de ellas a 762 personas.

Como hemos señalado con otros recursos, en el caso del empleo social protegido tampoco hemos podido determinar a cuántas personas sin hogar se atiende.

- Equipos de incorporación socio-laboral (EISOL)

El primer Plan de Lucha contra la Exclusión planteaba que los EISOL debían *“facilitar la inserción sociolaboral de las personas derivadas por los Servicios Sociales de Base, en situación de exclusión social o riesgo de estarlo, guiando y tutelando el proceso individual de incorporación social de cada persona en dificultad social”*²⁸.

En el año 2006 existía un EISOL en el área de Estella y otro en el área de Tafalla. Asimismo, también seguía desarrollándose el PISOL, un programa del Ayuntamiento de Pamplona con estructura y funcionamiento similar a los equipos de incorporación socio-laboral. En el año 2006 se puso en marcha el EISOL de Tudela.

Respecto a los EISOL, tampoco hemos podido determinar el número de personas sin hogar a las que se ha podido atender.

□ ALOJAMIENTO.

- Corta estancia.

- Albergue para hombres transeúntes San Fermín. Cáritas.

²⁸ Primer Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra.

Es un recurso de bajo umbral dirigido a personas sin hogar que no están empadronadas en Pamplona.

El servicio ofrece cinco noches de alojamiento al año por persona. No obstante, existen algunos casos en los que el período de alojamiento puede ampliarse por las circunstancias específicas de la persona.

Además del alojamiento, se ofrecen los siguientes servicios:

- Desayuno, almuerzo, comida y cena.
- Roperio.
- Lavandería.
- Peluquería.
- Podología.
- Medicinas.
- Oficina de orientación social.
- Centro ocupacional durante los días de alojamiento. Se les ofrece remuneración económica por el trabajo que realizan en el centro.
- Billeto de autobús.

Durante el año 2006 se atendió a 2053 personas diferentes.

- Albergue para mujeres transeúntes Isha Betel. Cáritas.

Es un centro con características y servicios similares a los del Albergue San Fermín, pero en este caso para población femenina.

Durante el año 2006 se atendió a 229 personas diferentes.

- Albergue municipal para transeúntes. Ayuntamiento de Tudela.

Es un recurso de bajo umbral dirigido a personas sin hogar que no están empadronadas en Tudela.

Es un centro mixto que cuenta con 10 plazas.

Ofrece 2 noches de alojamiento por trimestre y persona. No obstante, existen algunos casos en los que el período de alojamiento puede ampliarse por las circunstancias específicas de la persona.

Además del alojamiento, se ofrecen los siguientes servicios:

- Desayuno, comida y cena.
- Ropero.
- Ayuda para medicinas.
- Centro ocupacional durante los días de alojamiento. Se les ofrece remuneración económica por el trabajo que realizan en el centro.
- Billeto de autobús.

Durante el año 2006 se atendió a 889 personas.

- Albergue municipal para transeúntes. Ayuntamiento de Alsasua.

Es un recurso de bajo umbral dirigido a personas sin hogar que no están empadronadas en Alsasua.

Ofrece 1 noche de alojamiento por trimestre y persona.

Es un centro mixto que cuenta con 8 plazas.

Durante el año 2006 se atendió a 377 personas.

- Otros servicios para el alojamiento de corta estancia.

El Ayuntamiento de Tudela utiliza plazas en pensiones de la ciudad para atender algunos casos que, por sus características, pueden ser mejor acogidos en ese espacio que en el Albergue: familias, parejas, algunas mujeres,...

El Centro “A cubierto” dispone de algunos vales de alojamiento de urgencia en pensiones para personas que no pueden ser acogidas en el centro.

Asimismo, la Brigada de protección y acción social de la Policía Municipal de Pamplona dispone de vales para alojamiento de urgencia en pensiones.

El Centro “A cubierto” cuenta con 2 plazas suplementarias para acogida urgente en días de mucho frío. Asimismo, en esos días el centro adelanta su apertura a las 20,30 h. y por la mañana se retrasa su cierre más allá de las 9 h. habituales.

○ **Corta/media estancia.**

- Programa “A cubierto” para la atención de personas sin hogar. Ayuntamiento de Pamplona.

Centro gestionado por la Asociación Lantxotegui.

Es un recurso de bajo umbral que ofrece acogida nocturna a personas sin hogar en situación de exclusión social grave. Otros servicios que ofrece son los siguientes:

- Duchas.
- Desayuno.
- Acompañamiento social. En colaboración con las unidades de barrio y el Programa de atención en calle, se procura diseñar itinerarios individualizados de inserción social.

El centro está dirigido a personas que lleven empadronadas en Pamplona más de 2 años.

Cuenta con 23 plazas. El horario de entrada es de 21 a 22 h. y el horario de salida a las 9 h.

No se establece una estancia mínima ni máxima en el centro.

Durante el año 2006 fueron atendidas 115 personas diferentes.

○ **Media/larga estancia.**

• **Residencia para mujeres Isha Betel. Cáritas.**

Es una residencia tutelada para mujeres en situación de exclusión social grave. Deben llevar empadronadas en Navarra más de dos años.

Desde la residencia se plantea el inicio de un proceso de incorporación social con cada una de ellas.

La residencia cuenta con 7 plazas.

Durante el año 2006 fueron atendidas 9 personas diferentes en la residencia.

• **Residencia para hombres Recoletas. Cáritas.**

Recoletas es una residencia tutelada para hombres en situación de exclusión social grave. Todos ellos son originarios de Navarra o llevan largo tiempo empadronados.

Todas las personas que viven en la residencia participan en el centro ocupacional Nazaret.

Cada residente debe aportar un porcentaje de sus ingresos para sufragar parte de los gastos de la residencia.

Durante el año 2006 fueron atendidas 30 personas diferentes en la residencia.

- Residencia para familias. Cáritas.

Se trata de un espacio de acogida para núcleos familiares con menores a cargo y que se encuentren en situaciones de exclusión grave.

Durante el año 2006 fueron acogidas 10 familias diferentes.

- Residencia Assis.

Centro gestionado, a través de un concierto con el Gobierno de Navarra, por la Asociación Navarra Sin Fronteras.

Es un centro residencial dirigido a personas en situación de exclusión social grave. Todos ellos son originarios de Navarra o llevan largo tiempo empadronados. En algunos casos se trata de personas tuteladas por la Fundación Navarra para la Tutela de las Personas Adultas.

Todas las personas que viven en la residencia participan en el centro ocupacional Albernia.

Es un centro mixto.

La residencia cuenta con 16 plazas.

Durante el año 2006 fueron atendidas 16 personas diferentes.

- Comunidad Belzunce. Fundación Traperos de Emaús. Navarra.

La Fundación Trapero de Emaús contempla Belzunce como un espacio residencial de protección para las personas que trabajan en las

diferentes iniciativas de economía social de la Fundación y que se encuentran en una situación de especial dificultad.

Es un centro mixto.

La Comunidad cuenta actualmente con 18 plazas, pero próximamente será ampliada a entre 28 y 30.

Todas las personas que residen en Belzunce tienen que aportar el 50% de su sueldo para sufragar parte de los gastos de la Comunidad.

□ **ACCESO Y MANTENIMIENTO EN VIVIENDAS ORDINARIAS²⁹**

- **Programa de viviendas de integración social (VIS)**

La finalidad del Programa VIS es facilitar a personas en situación de exclusión social el acceso (en propiedad o alquiler) a una vivienda usada como instrumento para potenciar su asentamiento, evitando la excesiva movilidad, y con ello el desarraigo; favorecer la integración familiar en el entorno y conseguir la implicación de los moradores en el mantenimiento de su vivienda y en el entorno social.

Siendo un Programa destinado a personas en situación de exclusión social, el apoyo técnico y económico ha de ser complementado con el acompañamiento social que facilite la integración en el medio y asegure una mejora efectiva al grupo familiar.

Durante el año 2006 fueron adquiridas 55 viviendas. El número de VIS ha ido reduciéndose a lo largo de los últimos años: 103 en el año 2002, frente a 55 en el año 2006.

²⁹ Esta categoría supone el cierre del círculo de la tipología, ya que los recursos que aparecen en ella pueden ser contemplados como medidas de incorporación social para personas sin hogar, pero también como estrategias de prevención para el “*sinhogarismo*”.

- Acompañamiento, en medio abierto, de adultos procedentes del Orfanato de Navarra.

Este Programa es gestionado, a través de un contrato técnico con el Gobierno de Navarra, por la Asociación Navarra Sin Fronteras. A través de él se realiza una labor de acompañamiento externo a personas del antiguo Orfanato (y otras personas en situación de exclusión grave) que viven en pisos compartidos.

Durante el año 2006 fueron atendidas 24 personas a través de este Programa.

**TIPOLOGÍA SERVICIOS Y RECURSOS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN
HOGAR EN NAVARRA³⁰**

CATEGORÍA	SERVICIOS Y RECURSOS	Nº. PLAZAS	Nº. PERSONAS AÑO	TIPO FINANCIACIÓN
PREVENCIÓN	Ayudas de apoyo a la integración familiar y social.		39	Pública
	Ayudas extraordinarias de inclusión social		377 unidades familiares	Pública
	EISOVI			Pública
DETECCIÓN, CONTACTO Y MOTIVACIÓN	Programa de atención en calle a personas sin hogar		119	Pública
	Brigada de protección y acción social de la Policía Municipal de Pamplona.			Pública
	Brigada asistencial de la Policía Foral.			Pública
SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS	Centro San Miguel.	24	118	Privada
	Renta Básica.		5167	Pública
FORMACIÓN, INSERCIÓN SOCIOLABORAL Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL	Centro Betania.	26	78	Privada
	Fundación Traperos de Emaús de Navarra.			Mixta
	Centro Nazaret.	30	52	Privada
	Centro Albernia.	20		Pública
	Empleo Social Protegido.	381	762	Pública
	EISOL.		61 (sin incluir el de Pamplona)	Pública

³⁰ Los datos de plazas se refieren al año 2006

CATEGORÍA	SERVICIOS Y RECURSOS	Nº. PLAZAS	Nº. PERSONAS AÑO	TIPO FINANCIACIÓN
ALOJAMIENTO	Pensiones.			Pública
	Albergue San Fermín.	42	2053	Privada
	Albergue Isha Betel.	8	229	Privada
	Albergue Tudela.	10	889	Pública
	Albergue Alsasua.	8	377	Pública
	"A Cubierto".	23	115	Pública
	Residencia Isha Betel.	8	9	Privada
	Residencia Recoletas.	24	30	Privada
	Residencia para familias.	26 personas	10 familias	Privada
	Residencia Assis.	16	16	Pública
	Comunidad Belzunce.	18		Mixta
ACCESO Y MANTENIMIENTO EN VIVIENDAS ORDINARIAS	Programa VIS.		55 viviendas adquiridas	Pública
	Acompañamiento, en medio abierto, de adultos procedentes del Orfanato de Navarra.		24	Pública

PLAZAS RESIDENCIALES DISPONIBLES (Año 2006)

Plazas para hombres	66
Plazas para mujeres	16
Plazas mixtas	101
TOTAL PLAZAS	183

5. DEFINICIÓN DE LAS DEBILIDADES DETECTADAS EN LA RED DE SERVICIOS Y CENTROS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR EN NAVARRA

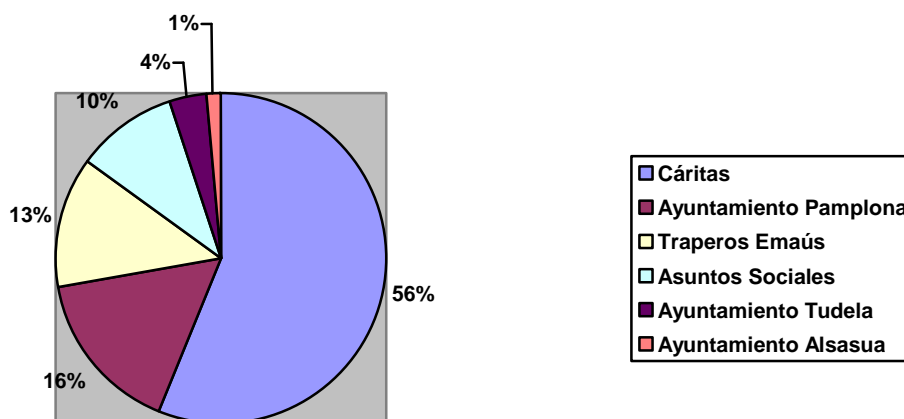
A partir del análisis de las memorias de los diferentes recursos y de las entrevistas a informantes clave hemos podido elaborar una descripción de las principales debilidades que afectan al sistema de intervención sobre el fenómeno del *sinhogarismo* en Navarra. Hemos definido estas debilidades en torno a los siguientes ejes:

- Corresponsabilidad.
- Centralización.
- Infraestructuras.
- Emergencias sociales.
- Adecuación a los perfiles y necesidades de la población atendida.
- El fenómeno de la “puerta giratoria”.
- Integralidad.

□ CORRESPONSABILIDAD.

Todas las personas entrevistadas coinciden en señalar la escasa corresponsabilidad existente en la actuación con las personas sin hogar, especialmente si nos referimos a aquellas que se encuentran en una situación de mayor exclusión. Para ilustrar esta afirmación, observaremos cómo se distribuye por institución el porcentaje de personas acogidas residencialmente en el año 2.006.

Porcentaje de acogidas residenciales por institución. Datos año 2.006.



De este gráfico podemos extraer varias conclusiones:

- Más de la mitad de las personas (56%) son acogidas por una institución privada sin ánimo de lucro (Cáritas), mientras que en segundo lugar se encuentra el Ayuntamiento de Pamplona (16%). Es decir, prácticamente tres cuartas partes de la población es atendida por dos instituciones.
- Casi el 70% de la población es atendida por instituciones privadas sin ánimo de lucro, mientras que por la iniciativa pública lo es únicamente el 31%.
- Únicamente tres ayuntamientos navarros ofrecen servicios de alojamiento a personas sin hogar en situación de alta exclusión. Entre los tres acogen únicamente al 21% de las personas atendidas.

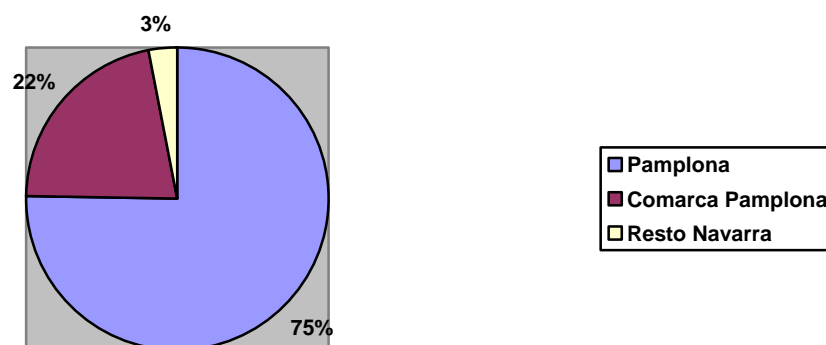
Por otro lado, también se detectan importantes dificultades para que otros sectores, ajenos a la intervención social, se impliquen en la atención a este colectivo. Parece que todas las necesidades de las personas sin hogar (de alojamiento, de empleo, de salud,...) deben ser atendidas desde el ámbito de los servicios sociales. En concreto, se destacan las siguientes debilidades:

- Escasa implicación del Departamento de Vivienda en la creación de alternativas residenciales suficientes, que puedan ser utilizadas en itinerarios individualizados de incorporación social.
- Escaso desarrollo del espacio socio-sanitario como una alternativa imprescindible para atender las necesidades en salud de un importantísimo porcentaje de población sin hogar. En las entrevistas se registró una especial unanimidad respecto a la necesidad de crear protocolos y servicios que mejoren la atención en salud mental de esta población.
- Escasa implicación del Departamento de Empleo. Se señalan especialmente las dificultades para encontrar alternativas que permitan continuar procesos de inserción socio-laboral iniciados a través de los centros ocupacionales o el empleo social.

□ **CENTRALIZACIÓN.**

La centralización de la mayor parte de los servicios en Pamplona y su Comarca es una de las características más significativas de la red de atención a personas sin hogar en Navarra.

**Distribución de la población según la zona en la que es atendida.
Datos año 2006.**



Como se podrá observar, el 97% de la población atendida lo es en centros que se encuentran ubicados en Pamplona o su Comarca. Además, los únicos dos centros que se encuentran localizados fuera de esa zona son del mismo tipo: albergues para personas itinerantes.

□ **INFRAESTRUCTURAS.**

En este caso, las debilidades se refieren especialmente a las instalaciones de los albergues orientados a personas en situación de itinerancia.

- El albergue San Fermín cuenta con barreras arquitectónicas que imposibilitan el acceso a personas con discapacidades físicas.
- Asimismo, este tipo de albergues suelen carecer de dos servicios muy valorados por la población usuaria: refugio para perros y consigna.
- Por otro lado, el diseño físico de los albergues dificulta que puedan servir para adaptarse a población usuaria con necesidades especiales: parejas, familias con menores, personas con discapacidades físicas (como ya habíamos comentado),...

□ **EMERGENCIAS SOCIALES.**

Los centros de alojamiento para personas sin hogar se han convertido en uno de los principales recursos para afrontar emergencias sociales.

"Hay lista de espera en la comunidad terapéutica, pues a "A cubierto" hasta que pueda ingresar; tiene un permiso de la cárcel y no sabe a dónde ir, pues a San Fermín; la policía foral encuentra a una persona durmiendo en la calle, pues a "A cubierto";..."³¹.

Sin embargo, esta función la están cumpliendo sin una planificación previa ni una coordinación adecuada. Como consecuencia, en muchos recursos se tiene la sensación de estar cumpliendo una función de "contenedor social", pero una

³¹ Opinión literal de una de las entrevistas a informantes clave.

función poco satisfactoria y, lo más importante, poco eficaz para la población usuaria.

□ ADECUACIÓN A LOS PERFILES Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN ATENDIDA.

Como ya hemos comentado en el apartado anterior, desde muchos centros especializados en la atención a las personas sin hogar se tiene la sensación de acoger "a lo que no cabe en otros recursos, a los casos para los que no hay otra respuesta"³². En especial se llama la atención sobre la necesidad de evitar que este tipo de centros se conviertan en "la respuesta" a la necesidad de alojamiento para un sector de la población inmigrante³³. Se cree que las necesidades de la población con la que se trabaja desde estos centros (en situación de exclusión social grave) son muy diferentes a las que suelen presentar las personas inmigrantes. Como se señala en un diagnóstico realizado por el Ayuntamiento de Bilbao, las consecuencias para la población usuaria pueden ser muy negativas.

"A veces, las situaciones no son de carencia total, pero los recursos a los que se accede para cubrir las necesidades o el tipo de respuestas que se reciben, facilitan la entrada o la permanencia en la exclusión... Cuando se está viviendo un proceso migratorio y no se tiene un lugar donde vivir, utilizar el albergue puede suponer consolidar la incipiente exclusión... La imposibilidad de ser atendidos desde la normalidad acaba generando la exclusión, acaban perdiendo lo poco que tienen, acaban viviéndose como excluidos, comportándose como tales. Las respuestas que damos, su organización, su ubicación, las metodologías, inducen a la exclusión, la confirman o la cronifican... Acuden allí (los albergues) porque no tienen otras posibilidades pero, al menos inicialmente, poco tienen que ver con las dificultades

³² Opinión literal extraída de una de las entrevistas a informantes clave

³³ Recordemos que en la descripción de las características de la población sin hogar en Navarra señalamos que el 24% de la población atendida en "A cubierto" era inmigrante, mientras que en el albergue para hombres San Fermín el porcentaje ascendía hasta el 44%. Podemos añadir que en el caso del albergue para mujeres Isha Betel el porcentaje es aún más elevado: 86%.

añadidas que tienen las otras personas. Pero, sólo es cuestión de tiempo para que estén totalmente dentro del mismo conjunto de problemas”³⁴.

Otros perfiles poblacionales sobre los que se llama la atención son los siguientes:

○ Personas jóvenes.

Por las mismas razones que en el caso de la población inmigrante, se cree que atender a personas jóvenes en determinado tipo de recursos podría suponer que se incorporaran precozmente al circuito de la exclusión. Sin embargo, en el albergue San Fermín hubo durante el año 2.006 cuatro personas de entre 18-19 años y cincuenta y una de entre 20-24 años³⁵ No obstante, en los centros que atienden a población asentada el número es mucho menor: en “A cubierto” hubo una persona de 22 años en el año 2.006, mientras que en San Miguel hubo dos personas de entre 18-30 años.

○ Personas mayores.

En el caso de las personas mayores, se cree que este tipo de recursos, de atención temporal y prestaciones muy básicas, no se adaptan a sus necesidades y características. Además, debemos tener en cuenta que muchas de estas personas sufren un proceso de envejecimiento prematuro provocado por sus condiciones de vida, por lo que podríamos considerarlas personas mayores mucho antes de los 65 años estipulados habitualmente.

Recordando los datos facilitados al describir las características de la población sin hogar en Navarra, señalaremos que el 9% de la población atendida en San Fermín tenía 60 años o más, mientras que en el Centro San Miguel el porcentaje era del 5%.

³⁴ Diagnóstico Ayuntamiento Bilbao.

³⁵ Aunque porcentualmente representan únicamente el 8% de la población atendida durante ese año.

En alguna de las entrevistas a informantes clave hemos podido recoger opiniones respecto a las dificultades que aparecen al intentar derivar estos casos a recursos normalizados de atención a personas mayores:

- Alguna de estas personas llevan muchos años “de calle”, por lo que suelen tener dificultades para adaptarse a las normas de ese tipo de centros.
 - Como ya referimos en el apartado sobre corresponsabilidad, en los centros para personas mayores también existen ciertas resistencias para aceptar que las personas sin hogar forman parte de la población a la que deben atender.
- Personas con un trastorno mental grave activo.

Como ya dijimos en el apartado sobre corresponsabilidad, en las entrevistas hemos detectado una gran preocupación por la necesidad de mejorar la atención socio-sanitaria prestada a las personas con problemáticas vinculadas a la salud mental. Se considera que es especialmente preocupante la situación de las personas con un trastorno mental grave activo. En esos casos se cree necesario contar con protocolos y recursos suplementarios de intervención. En caso contrario, los centros de atención a personas sin hogar se convierten en espacios de acogida para casos que precisan otro tipo de atenciones, como bien se refleja en la Memoria de “A Cubierto”.

“...personas con una gran trayectoria de tratamiento en la red de Salud Mental, y cuyo diagnóstico de la enfermedad mental es de hace más de 8 años, con el añadido de que muchos de los recursos de la red de Salud Mental están saturados y es casi imposible acceder a ellos. En estos casos un recurso coyuntural se convierte en definitivo, con las limitaciones que supone para la propia persona y para los profesionales, ya que A Cubierto no deja de ser un recurso donde pasar la noche, no preparado para largas estancias”³⁶

³⁶ Memoria 2006 Programa “A Cubierto”.

- Personas que han concluido un programa de tratamiento de las drogodependencias o que lo están realizando.

En general se considera que la utilización de los recursos actualmente existentes para población sin hogar, por parte de estas personas, supone un retroceso en su proceso y un posible factor de riesgo para la recaída (por el nivel de consumo de un sector de la población usuaria) Por ello, se cree necesario que sean utilizados otro tipo de recursos.

□ **EL FENÓMENO DE LA “PUERTA GIRATORIA”.**

La metáfora con la que varias personas entrevistadas han relacionado el proceso de incorporación social ideal, es la de una “escalera” por la que se va progresando paulatinamente. Sin embargo, también señalaban que muchas personas sin hogar se están encontrando con “escaleras” en las que faltan muchos “peldaños”, en las que el paso de un “peldaño” al otro requiere dar saltos tan grandes que pueden llevar a caerse. Por eso en algunos casos, más que de “escaleras”, tenemos que hablar desgraciadamente de “puertas giratorias”. Esta figura metafórica recoge la realidad de muchas personas que no consiguen avanzar en sus itinerarios y que permanecen vinculadas durante largos periodos de tiempo al mismo o a los mismos recursos, como si ante una “puerta giratoria” se encontrasen. Vamos a exponer algunos comentarios y datos que ilustran esta realidad.

“...sigue habiendo un núcleo de personas cuya estancia en A Cubierto supera los 4 años; en algunos casos con entradas y salidas y en algún caso concreto con estancia permanente durante estos años, lo cual resulta paradójico si se tiene en cuenta el carácter provisional de A Cubierto como lugar de permanencia, diseñado para estancias cortas y derivaciones bien a recursos más adecuados bien a lugares más normalizados”³⁷.

³⁷ Memoria 2006 Programa “A Cubierto”.

“La mayoría de las personas que nos han visitado en el 2006, no era la primera vez que acudían a nuestro centro. Un 55% repetía experiencia, mientras que un 41% eran casos nuevos. Del total de usuarios atendidos, un 21,34% ya había venido al centro por primera vez hacía 10 o más años. Los más antiguos, un 0,44%, fueron atendidos por primera vez en el año 1981”³⁸.

De las 119 personas que asistieron al Centro San Miguel durante el año 2006, únicamente el 29,4% eran nuevas, mientras que el resto había utilizado el Centro en años anteriores³⁹.

“En la Residencia Assis hay muy poca rotación de plazas. La mayor parte de los residentes lleva entre 3 y 5 años con nosotros, muchos desde que abrimos el centro”⁴⁰.

□ **INTEGRALIDAD.**

Según la opinión recogida mayoritariamente en las entrevistas a informantes clave, en el fenómeno de la “puerta giratoria” influye notablemente el diseño actual de la red de atención a personas sin hogar. Se valora que no existe una oferta suficientemente integral de recursos que puedan adaptarse a los diferentes momentos o fases por las que pueda pasar la persona, que la acompañen en función de la evolución de sus procesos personales. Vamos a describir a continuación las principales debilidades detectadas en el sistema, utilizando para su presentación la tipología de recursos propuesta por la Diputación de Guipúzcoa.

³⁸ Memoria 2006 Albergue San Fermín.

³⁹ Fuente: Memoria 2006 Centro San Miguel (Cáritas)

⁴⁰ Opinión literal recogida a través de entrevista en profundidad.

- **Prevención.**

Dos son las principales debilidades detectadas en esta categoría:

- La preparación para la desinstitucionalización.

En las entrevistas se hizo especial referencia a la salida de las comunidades terapéuticas y del centro penitenciario como un momento de riesgo para el *sinhogarismo*, especialmente en el caso de las personas que no cuentan con apoyos sociales suficientes. En Navarra no existen viviendas tuteladas vinculadas a procesos de incorporación social de personas que realizan tratamiento de drogodependencias. Tampoco existen en el caso de la incorporación social de personas presas.

En el caso de la población con trastorno mental grave, también se han detectado dificultades debidas a la saturación de la red de salud mental. Algunas personas, que precisarían recursos residenciales especializados, no pueden disfrutar de ellos por falta de plazas. En algunos casos, tras estar ingresados en la unidad de hospitalización psiquiátrica salen a la calle sin apoyos suficientes, surgiendo entonces una situación de alto riesgo para el *sinhogarismo*.

- Asesoramiento, orientación e información en materia de vivienda.

Los equipos de incorporación social a través de la vivienda (EISOVI), previstos en el primer Plan de Lucha contra la Exclusión Social, no han sido apenas desarrollados durante estos años. Como ya hemos comentado, únicamente se ha puesto en marcha uno y de manera muy limitada (vía subvención y con una partida presupuestaria que se ha reducido en los últimos años) Por lo tanto, su papel preventivo, orientado hacia la detección de situaciones de exclusión en materia de vivienda, de mediación, de orientación, de apoyo, apenas ha podido ser desarrollado.

- **Detección, contacto y motivación.**

En esta categoría la principal debilidad detectada es la inexistencia de un servicio permanente de emergencias sociales. Como ya hemos comentado, esta circunstancia influye en que la atención de las emergencias sea realizada de manera poco planificada y coordinada.

- **Satisfacción de necesidades básicas.**

- Acogida diurna.

El Centro San Miguel de Cáritas es el único espacio de acogida diurna para personas sin hogar no itinerantes. Su horario es de 10,30 h. a 17 h. y de lunes a sábado. Teniendo en cuenta que el Centro “A Cubierto” cierra a las 9 h. y no abre sus puertas hasta las 21 h., existen franjas horarias en las que no existe ningún espacio para la acogida a personas sin hogar. Fuera de Pamplona la situación es aún más deficitaria, ya que no existe ningún recurso de estas características.

- Comedor social.

Todos los centros de alojamiento para personas sin hogar, y algunos centros ocupacionales, ofrecen servicio de alimentación a su población usuaria. Sin embargo, en Navarra no existe ningún comedor social de acceso directo.

- Necesidades económicas.

En la descripción de las características del colectivo ya pudimos observar la gran precariedad económica que padecen las personas sin hogar en Navarra. Incluso en los casos que reciben alguna prestación económica pública, ésta se muestra insuficiente si se tiene que responder a gastos de vivienda. En la memoria de “A Cubierto” se recoge con claridad esta situación.

“Y cuando encuentran una habitación es muy difícil poder pagarla con los ingresos provenientes de una Renta Básica, de una minusvalía o de un subsidio para parados mayores de 52 años, por ejemplo (hablamos de cantidades que no suelen superar los 400 euros de ingresos mensuales cuando las habitaciones en pisos compartidos o pensiones concretas a las que estas personas acceden suponen entre 200 y 300 euros al mes) En muchos casos esta habitación supera el 60 e incluso el 70% de los ingresos, con lo que el dinero restante apenas permite subsistir, máxime cuando en la mayoría de las ocasiones ni siquiera tienen posibilidad de cocinar en el lugar donde habitan”⁴¹.

○ **Formación, inserción sociolaboral y acompañamiento social.**

Las principales debilidades recogidas en las entrevistas a informantes clave fueron las siguientes:

- Las herramientas de inserción sociolaboral previstas en el primer PLES⁴² (CIS y equipos de incorporación socio-laboral) no están llegando suficientemente a las personas sin hogar (en especial a las que se encuentran en situación de mayor exclusión)
- En gran parte de los casos, a la utilización del empleo social protegido no se le da continuidad con otras iniciativas dirigidas a la inserción sociolaboral.
- No existe una figura de empresa social finalista (similar al centro especial de empleo para discapacitados) que pueda acoger a personas sin hogar que tengan una difícil inserción en el mercado normalizado.
- Todos los centros ocupacionales están localizados en Pamplona y su Comarca.

⁴¹ Memoria 2006 “A Cubierto”.

⁴² Plan de Lucha contra la Exclusión Social.

○ **Alojamiento.**

Tres son las principales debilidades detectadas:

- Como ya hemos comentado, el diseño físico de los albergues dificulta que puedan servir para adaptarse a población usuaria con necesidades especiales.
- Fuera de Pamplona y su Comarca no existe ningún servicio de alojamiento para personas que no sean itinerantes.
- No existe ningún servicio de larga estancia adaptado a personas mayores y cronificadas.

○ **Acceso y mantenimiento en viviendas ordinarias.**

Esta es una de las categorías en las que más debilidades se observan:

- Las dos principales herramientas que el primer PLES preveía para incidir sobre la exclusión residencial (las VIS y las viviendas de protección oficial en régimen especial) no han contado con un desarrollo suficiente⁴³.
- No existe una red de viviendas tuteladas.
- Salvo el Programa dirigido fundamentalmente a personas procedentes del Orfanato de Navarra, no existe un desarrollo suficiente de las intervenciones de apoyo en la vivienda a través de equipos ambulatorios.

⁴³ El insuficiente desarrollo de estas medidas supone un importante impedimento para la incorporación social de estas personas, pero también para la prevención del “*sinhogarismo*”.

6. PROPUESTAS DE MEJORA.

En la parte final de este Monográfico, y tras analizar las características de las personas sin hogar y observar las principales debilidades del sistema de intervención sobre el fenómeno del “*sinhogarismo*” en Navarra, nos corresponde el planteamiento de propuestas de actuación. Sin embargo, antes de definir medidas concretas de intervención, hemos creído oportuno prestar atención a las buenas prácticas de actuación con personas sin hogar en torno a las que existe un mayor consenso en Europa. En un segundo apartado realizaremos nuestra propuesta de medidas de actuación para la Comunidad Foral de Navarra. Esperamos que con ellas hayamos respondido adecuadamente a las debilidades detectadas. Al mismo tiempo, deseamos haber tenido en cuenta suficientemente los principios inspiradores de las buenas prácticas de actuación con personas sin hogar.

6.1. BUENAS PRÁCTICAS EN LA INTERVENCIÓN CON PERSONAS SIN HOGAR.

En los últimos años se están desarrollando diferentes experiencias orientadas hacia la recogida de buenas prácticas en la intervención con personas sin hogar. De entre todas ellas, destacamos las siguientes:

- Manual de buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar, editado en el año 2.002 por la Fundación Telefónica.
- Informe presentado por el Ararteko en el año 2.006: “Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave”.
- Catálogo de servicios y centros de atención para personas sin hogar, editado por la Diputación Foral de Guipúzcoa. 2.005.
- Grupos de trabajo sectoriales de FEANTSA⁴⁴.

⁴⁴ Federación de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin Hogar.

A continuación resumiremos algunos aspectos clave presentes en la mayor parte de las buenas prácticas recogidas en los anteriores documentos:

- Liderazgo público.

Aunque la gestión de algunos servicios sea realizada desde entidades privadas, es necesario el liderazgo público en la planificación estratégica, la financiación, la supervisión, la evaluación e, incluso, la gestión de determinados servicios especialmente sensibles.

- Parternariado.

Puesta en marcha de iniciativas estables a través de estructuras de parternariado con distribución de funciones y responsabilidades entre diferentes socios (del tercer sector, de la administración pública o de la empresa privada).

- Estrategias integrales.

Estrategias que respondan, de una manera coherente, al carácter multidimensional de la exclusión en general y del *sinhogarismo* en particular. Es preciso que respondan a todas las necesidades de manera integral y cubran todos los niveles de exigencia.

- Coordinación.

Las estrategias integrales únicamente son viables a través de buenos mecanismos de coordinación entre los diferentes servicios implicados: públicos, privados o del tercer sector; de salud, de vivienda, de educación, de bienestar social,...

- “Ventanilla única”.

Actualmente se están realizando diferentes experiencias que tratan de crear, en territorios delimitados, vías únicas de entrada a la red de recursos para personas sin hogar. Desde esta “ventanilla única” se ofrece la primera atención y se realizan las derivaciones oportunas.

- Sistema de información compartida.

La recogida de información sobre las personas atendidas y los servicios prestados es fundamental para la coordinación y la evaluación.

- Prevención.

Especialmente se señala la necesidad de crear protocolos y poner en marcha medidas para intervenir sobre los procesos de desinstitucionalización (en centros penitenciarios, centros residenciales de salud mental, comunidades terapéuticas, instituciones de atención a menores,...), considerados momentos de especial riesgo para el *sinhogarismo*.

- Acompañamiento social individualizado.

Se sugiere la presencia de gestores de casos que participen en la evaluación inicial y el seguimiento individualizado.

- Financiación estable.

Es imprescindible para la puesta en marcha de estrategias integrales y coordinadas. Este es uno de los aspectos en los que debe actuar el liderazgo público.

- Evaluación.

Con el apoyo de los sistemas de información, y de otras herramientas, se deben evaluar permanentemente las estrategias de intervención con personas sin hogar.

- Sensibilización social.

Las entidades implicadas en la intervención sobre el fenómeno del *sinhogarismo* deben trabajar permanentemente la sensibilización social. El aumento de la concienciación de la sociedad puede tener diversos efectos positivos: potenciar las respuestas solidarias por parte de vecinos y vecinas; reducir las reacciones sociales adversas ante la apertura de recursos dirigidos a personas sin hogar;...

6.2. PROPUESTA DE MEDIDAS DE ACTUACIÓN EN NAVARRA.

Medidas de actuación	Organismo responsable
1. Desarrollo del parque de viviendas de protección oficial de régimen especial para alquiler social, distribuidas territorialmente de manera equitativa por toda la Comunidad Foral ⁴⁵ .	Departamento Vivienda.
2. Reserva de un porcentaje de estas viviendas para ser utilizadas en el marco de itinerarios individualizados de incorporación social para personas en situación de grave exclusión. En estos casos, los requisitos económicos y de otro tipo deberán ser adaptados a las características de esta población. La definición de la población beneficiaria deberá ser realizada por el Departamento de Asuntos Sociales.	Departamento Vivienda. Departamento Asuntos Sociales.
3. Relanzamiento del Programa VIS. Evaluación de su funcionamiento, recogiendo la valoración y propuestas de las entidades sociales que han participado. Rediseñar el Programa teniendo en cuenta las conclusiones de la evaluación ⁴⁶ .	Departamento Vivienda. Departamento Asuntos Sociales. Entidades Sociales.

⁴⁵ Esta medida deberá ser concretada en el segundo PLES.

⁴⁶ Esta medida deberá ser concretada en el segundo PLES.

<p>4. Se articulará una red de equipos de incorporación social en vivienda (EISOVI) Una de las funciones de estos equipos consistirá en realizar una labor de acompañamiento social a la población usuaria del Programa VIS y a las personas que accedan al porcentaje de VPO de régimen especial reservado a población en situación de exclusión grave. Estos equipos también realizarán una labor preventiva del <i>sinhogarismo</i> a través de la detección de situaciones de riesgo de exclusión residencial y/o la actuación ante ellas, ejerciendo una labor orientadora y de mediación entre diferentes recursos.</p>	<p>Departamento Vivienda. Departamento Asuntos Sociales. Entidades Locales.</p>
<p>5. Se creará una red de viviendas tuteladas para poder ser utilizadas en el marco de itinerarios de incorporación social para personas en situación de grave exclusión: personas que han cumplido sus objetivos dentro de un centro de alojamiento para población sin hogar; personas dadas de alta en una comunidad terapéutica y que precisan un periodo de adaptación tras su paso por el centro terapéutico; personas que salen en libertad del centro penitenciario o que están cumpliendo el tercer grado o que tienen un permiso;... De esta red formarán parte los pisos tutelados para enfermos mentales previstos en el Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave diseñado en el año 2005 en el marco del convenio entre el Departamento de Asuntos Sociales y el de Salud.</p>	<p>Departamento Vivienda. Departamento Asuntos Sociales. Departamento de Salud.</p>

<p>6. Se creará una residencia de larga estancia para personas sin hogar de edad elevada y con una situación de alto deterioro biopsicosocial. Será una residencia sin temporalización definida. También se concertarán algunas plazas en residencias normalizadas para personas mayores.</p>	<p>Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>7. Se permitirá que algunas personas puedan permanecer durante el día en el Centro "A Cubierto" por enfermedad o convalecencia. Para ello será necesario realizar los reajustes de plantilla necesarios.</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Mancomunidad Comarca Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>8. Se creará en Tudela un centro de alojamiento de corta/media estancia para personas sin hogar empadronadas en la ciudad. Será un centro de bajo umbral con características similares al ya existente en Pamplona.</p>	<p>Ayuntamiento Tudela. Departamento Asuntos Sociales.</p>

<p>9. Se creará un centro de Emergencias Sociales en Pamplona. Una de las funciones de este centro consistirá en ofrecer alojamiento de corta estancia a personas en situación de emergencia social: personas sin hogar itinerantes⁴⁷; personas que precisan un alojamiento temporal con urgencia por diversos motivos (crisis familiar o personal, desahucio, problemas graves en la vivienda,...); parejas o unidades familiares con menores que se encuentran en alguna de las situaciones anteriores;... En el diseño arquitectónico del centro se deberá tener en cuenta la variedad de situaciones a atender.</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Mancomunidad Comarca Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>10. Este centro de Emergencias Sociales también gestionará un teléfono de atención 24 horas para orientar e informar sobre los diferentes recursos para personas sin hogar. Asimismo, el equipo del centro podrá realizar una primera atención personal a casos que precisen una respuesta urgente. A través de esta entrevista personal podrán realizar la acogida, primera valoración y derivación inicial del caso.</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Mancomunidad Comarca Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>

⁴⁷ De esta manera cumplirá la función que actualmente desempeña el Albergue San Fermín.

<p>11. En el centro de Emergencias Sociales también será creado un Observatorio del <i>sinhogarismo</i> en Navarra. A través de él se potenciará la coordinación en el sistema para la recogida de información y se elaborarán informes que permitan realizar un seguimiento de la evolución del fenómeno y de las respuestas que se ofrecen ante él en Navarra. Asimismo, el Observatorio recopilará bibliografía sobre el <i>sinhogarismo</i> y potenciará el reciclaje de las personas que trabajan en este sector.</p>	<p>Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>12. Se creará en Pamplona un centro de acogida diurna con un horario amplio (de 9 a 21 h.) y abierto todos los días de la semana. Tendrá un enfoque de bajo umbral e irá orientado a población empadronada. Será mixto.</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Mancomunidad Comarca Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>13. Se creará en Pamplona un comedor social de acceso libre. Este comedor contará con un equipo educativo que pueda utilizar este espacio como medio de contacto, detección de necesidades y problemáticas, vía para la difusión de informaciones,...</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>

<p>14. Como ya preveía el primer PLES, se creará una Fundación, respaldada por el Gobierno de Navarra, para el desarrollo y gestión de Centros Ocupacionales distribuidos por la geografía navarra.</p>	<p>Departamento Asuntos Sociales. Entidades Sociales.</p>
<p>15. Se creará un centro ocupacional en Pamplona. Alguna de las vacantes será para personas que están alojadas en las plazas de corta estancia orientadas a personas sin hogar itinerantes⁴⁸, mientras que el resto será para personas empadronadas.</p>	<p>Ayuntamiento Pamplona. Mancomunidad Comarca Pamplona. Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>16. Se creará un centro ocupacional en Tudela. Alguna de las vacantes será para personas que están alojadas en el Albergue para personas sin hogar itinerantes⁴⁹, mientras que el resto será para personas empadronadas.</p>	<p>Ayuntamiento Tudela. Departamento Asuntos Sociales.</p>
<p>17. Se potenciará una mayor implicación de los equipos de incorporación socio-laboral en el diseño y desarrollo de itinerarios de incorporación de las personas sin hogar.</p>	<p>Departamento Asuntos Sociales. Entidades Locales.</p>

⁴⁸ De esta manera cumplirá la función que actualmente desempeña el centro ocupacional ligado al Albergue San Fermín.

⁴⁹ De esta manera cumplirá la función que actualmente desempeña el centro ocupacional ligado al Albergue Municipal.

<p>18. Se creará una nueva figura de empresa de inserción: los centros de inserción social de carácter finalista, es decir, orientados a personas que tienen una difícil inserción en el mercado normalizado, por lo que no se plantean como espacios de transición.</p>	<p>Departamento de Empleo. Departamento de Asuntos Sociales.</p>
<p>19. Se elaborará y pondrá en marcha un protocolo específico para la mejora de la atención a personas sin hogar que tengan un trastorno mental grave. La aplicación de este protocolo será posible en la medida en que se desarrolle completamente el Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave diseñado en el año 2005 en el marco del convenio entre el Departamento de Asuntos Sociales y el de Salud.</p>	<p>Departamento de Salud. Departamento de Asuntos Sociales.</p>
<p>20. Se creará una comisión de seguimiento y coordinación de la intervención sobre el fenómeno del <i>sinhogarismo</i> en Navarra. Una de las funciones de esta comisión debe consistir en promover la aceptación social de los recursos de atención a personas sin hogar, planificando la puesta en marcha de medidas de interlocución con agentes sociales y sensibilización social (especialmente en los momentos en que vayan a abrirse nuevos centros) Otra de las funciones de esta comisión debe consistir en consensuar criterios éticos que orienten la actuación con personas sin hogar.</p>	<p>Departamentos de Asuntos Sociales, de Salud, de Vivienda y de Empleo. Entidades Locales. Entidades Sociales.</p>

ANEXO 1

DOCUMENTACIÓN ANALIZADA.

1. LIBROS, ARTÍCULOS Y PONENCIAS.

- Alter. Documentación relacionada con el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid:
 - Proyecto. 2.000.
 - Estudio monográfico de manifestaciones específicas de la exclusión social en la Comunidad de Madrid. 2.001.

- Ararteko. Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave. Vitoria-Gazteiz. Ararteko, 2006.

- Ayuntamiento de Madrid. Ponencias de las Jornadas Internacionales de personas sin hogar: buenas prácticas en las grandes ciudades. Madrid, 2.006.

- Cabrera, P.J. Personas sin hogar: situación actual. Ponencia presentada en las I Jornadas Regionales sobre transeúntes de Castilla-La Mancha. 2006.

- Cabrera, P.J., Malgesini, G., López, J.A. Un techo y un futuro: Manual de buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar. Madrid: Fundación Telefónica, 2.002.

- Diputación de Guipúzcoa. Servicios y centros de atención para personas sin hogar. San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa. Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social, 2.005.

- Doherty, J. El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas. En Documentación Social. Nº. 138. 2005.

- Duque, J.M. Acción municipal en situaciones de urgencia y emergencia en el Ayuntamiento de Bilbao. En Revista de Servicios Sociales y Política Social. Nº. 74. 2006.

- FEANTSA. Documentación de los siguientes grupos de trabajo:
 - Grupo de trabajo sobre el empleo. Múltiples barreras, múltiples esfuerzos: barreras al empleo y soluciones para las personas sin hogar. 2.006.
 - Grupo de trabajo sobre salud. Salud y *sinhogarismo*. 2.006.
 - Grupo de vivienda. La promoción de la inclusión social a través del acceso al alojamiento. 2.001.
 - Disponibles en www.feantsa.org

- García, G. La respuesta de los servicios sociales ante las situaciones de urgencia. En Revista de Servicios Sociales y Política Social. Nº. 74. 2006.

- Gómez, E. Las mujeres en exclusión. En Documentación Social. Nº. 139. 2005.

- INE. Encuesta sobre las personas sin hogar. Madrid, 2.005. Disponible en www.ine.es

- Linares, E. Personas sin hogar: de la exclusión a la inclusión. *Revista de Trabajo Social Hoy*, 2º. Semestre 2001.

- Muñoz, M., Vázquez, C., Vázquez, J.J. Los límites de la exclusión. Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid. Madrid: Témpora, 2.003.

- Rodríguez, A. El acceso al empleo de las personas sin hogar. Una asignatura pendiente. Ponencia presentada en las I Jornadas Regionales sobre transeúntes de Castilla-La Mancha. 2006.

- Varios Autores. Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao. Grupo de trabajo inter-áreas para situaciones de grave exclusión (documento en mimeo) 2004.

2. MEMORIAS.

- Instituto Navarro de Bienestar Social. Memoria 2006.

- Programa “A Cubierto”. Ayuntamiento de Pamplona. Gestionado por Lantxotegui. Memoria 2006.

- Programa de atención en calle a personas sin hogar. Ayuntamiento de Pamplona. Gestionado por Lantxotegui. Memoria 2006.

- Cáritas Pamplona-Tudela. Memoria 2006.

- Centro San Miguel (Cáritas Pamplona-Tudela) Memoria 2006.

- Albergue San Fermín (Cáritas Pamplona-Tudela) Memoria 2006.

- Albergue Tudela. Ayuntamiento Tudela. Memoria 2006.

ANEXO 2

ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE REALIZADAS

1. ENTREVISTAS EN NAVARRA:

- Departamento de Asuntos Sociales, Familia y Juventud.

Director del Servicio de Incorporación Social.

- Cáritas Pamplona-Tudela.

- Responsable Área Acción Social.
- Responsable Centro San Miguel.
- Responsable Centro Nazaret y Residencia Recoletas.
- Responsable Albergue San Fermín.
- Responsable Albergue y Residencia Isha Betel.

- Ayuntamiento Pamplona.

- Coordinador de servicios sociales responsable del Programa de alta exclusión.
- Trabajadora Social responsable del Programa de alta exclusión.
- Otras dos trabajadoras sociales vinculadas al Programa de alta exclusión.
- Asociación Lantxotegui:
- Coordinador del Programa "A Cubierto".
- Educador y educador del Programa de atención en calle a personas sin hogar.

- Ayuntamiento de Tudela.

Trabajadora Social responsable del Programa de personas sin hogar.

- Fundación Traperos de Emaús Navarra.

Director de la Fundación.

- Asociación Navarra Sin Fronteras.

Trabajador Social y Educador responsables de la Residencia y el Programa de acompañamiento en viviendas.

2. ENTREVISTAS FUERA DE NAVARRA:

- Pedro Meca. Fundador e impulsor del Centro La Moquette (París) Centro de acogida nocturna para personas sin hogar.
- Joseba Zalakain. Director del Centro de Documentación y Estudios (SIIS) del Gobierno Vasco.
- Antonio Rodríguez. Director de la Fundación San Martín de Porres (Madrid) Miembro de FACIAM y FEANTSA.