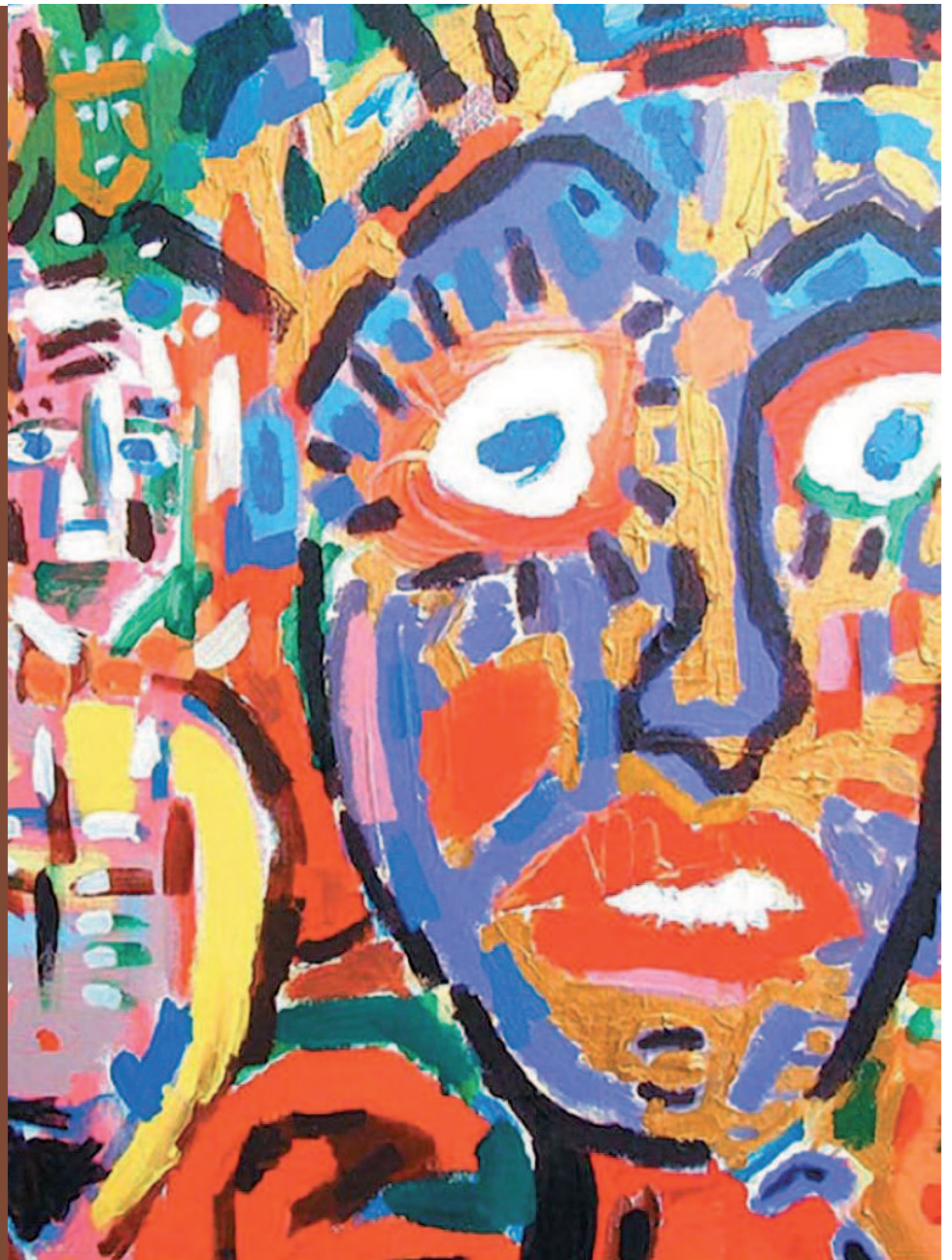




**FEANTSA**

**Informe  
Europeo**



**El papel de la vivienda en el  
sinhogarismo**

**Alojamiento y Exclusión residencial  
Tema anual 2008**



## **El papel de la vivienda en la exclusión residencial**

### **Vivienda y Sinhogarismo Tema anual 2008**

Redactado por **Ed Thorpe, Thorpe European Services**

Trad. por **Elena SALAZAR LLAGUNO**

Composición: **Antonio R.G.**

**Pueden reproducirse extractos de esta publicación siempre y cuando se mencionen las fuentes**

# Índice General

<b>Introducción</b>	5
<b>Sinopsis</b>	6
<b>1 – El Derecho a la Vivienda</b>	11
Tratados internacionales:	11
Legislaciones nacionales de la UE	12
La importancia del derecho exigible judicialmente	13
<b>2 - El papel de la vivienda en la trayectoria hacia el sinhogarismo</b>	15
¿Hasta que punto es el acceso a la vivienda un desencadenante importante del sinhogarismo?	15
¿De qué maneras pueden los problemas relacionados con la vivienda desembocar en situaciones de sinhogarismo?	16
a) Asequibilidad de la vivienda	16
b) La adecuación de la oferta de vivienda y la cuestión de la disponibilidad	17
c) La calidad de la vivienda	19
d) Problemas de hacinamiento	21
e) Desahucios	22
¿Esta aumentando la importancia de la vivienda como desencadenante de situaciones de sinhogarismo?	22
El boom de los mercados inmobiliarios	23
La economía global	23
La disminución del número de viviendas sociales	24
Cambios demográficos	24
<b>3 – Potencial de los distintos recursos de alojamiento para personas sin-hogar</b>	25
El papel de los centros de alojamiento temporal	25
Albergues y otros alojamientos de emergencia	25
Alternativas de alojamiento en hostales y pensiones	26
El papel del mercado privado del alquiler	27
Los límites del alquiler privado	27
El potencial que encierra socializar el parque de viviendas de alquiler	27
El papel de la vivienda en propiedad	29
El papel de la vivienda pública y social	29
Las restricciones de acceso a la vivienda social	30
<b>4 – Las políticas de vivienda más importantes y su impacto sobre el sinhogarismo</b>	32
Políticas que hacen la vivienda más asequible	32
Ayudas a la vivienda	32
Planes que avalan la fianza de alquiler	32
Intervenciones para regular el mercado	33
Fomento del acceso a la vivienda en propiedad	34

	Adecuación de la oferta de vivienda	35
	Compromiso con la vivienda social	35
	Aumentar la oferta de vivienda de alquiler	35
	Control sobre la calidad de la vivienda	36
	Asesoramiento en materia de vivienda	37
4	Prevenición de los desahucios	38
	<b>5 – El enfoque de las políticas de vivienda</b>	40
	Enfoques que no abordan el sinhogarismo de forma directa	40
	Enfoques que se concentran en desventajas específicas	40
	Ejemplos de actuaciones sobre el sinhogarismo	41
	¿La vivienda primero?	43
	<b>Conclusiones</b>	45

## Introducción

Para algunos observadores, existe una relación obvia entre el sinhogarismo y los problemas relacionados con la vivienda. Otros opinan que esta relación tiene mucha menos importancia que los factores de tipo social y económico, como podrían ser el empleo, la ruptura de las relaciones, la salud mental y los problemas de adicción.

FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar, ha querido explorar a fondo los fundamentos de esta divergencia, a fin de llegar a conclusiones que esclarezcan la importancia que tienen las políticas de vivienda en la lucha contra el sinhogarismo.

Por este motivo, se ha elegido como tema para el Informe Anual de FEANTSA en el 2008 la vivienda; siguiendo la pauta de los informes temáticos sobre empleo y salud de los últimos dos años. Con este informe presentamos una parte importante de las investigaciones realizadas para el Tema Anual del 2008.

Para esta investigación diseñamos un cuestionario aplicable a nivel europeo, que incluía preguntas detalladas sobre la situación de cada país, y las políticas relacionadas con la vivienda y la exclusión residencial. Las entidades que forman parte de FEANTSA utilizaron estos cuestionarios para elaborar informes nacionales sobre la vivienda y el sinhogarismo.

Este informe presenta los hallazgos más importantes recogidos en los informes nacionales de 18 países de la UE<sup>1</sup>. En él, se destacan los asuntos en los que se está de acuerdo en la mayor parte de Europa, a la vez que se definen los términos de los desacuerdos y las diferencias de percepción o enfoque que tienen los países.

El informe no pretende ser un ensayo académico, sino que intenta presentar y analizar los temas en la vanguardia del debate relativo a las relaciones existentes entre: el sector de la vivienda, las políticas de vivienda, y el sinhogarismo. De esta forma, intentamos promover y enriquecer el desarrollo del debate, y contribuir a la mejor comprensión de este tema, aclarando las malas interpretaciones que puedan existir. Además de destacar ciertas cuestiones que merecen más reflexión, también

intenta sugerir algunas de las opciones de futuro en la lucha contra la exclusión residencial.

Los ejemplos que hemos tomado de los distintos informes nacionales tienen la función de ilustrar ideas y políticas específicas. Cuando destacamos el ejemplo de un país determinado, esto no quiere decir que no existan en otro lugar ejemplos parecidos o incluso mejores. Uno de los objetivos de este informe ha sido incluir ejemplos de todos los países que en él se representan.

Las categorías de sinhogarismo que se utilizan en este informe se basan en ETHOS (Tipología Europea de Sin-Hogar y Exclusión Residencial)<sup>2</sup>. ETHOS clasifica a las personas sin hogar según su situación residencial:

- **Sin techo** (que no tiene alojamiento de ningún tipo, vive en un espacio público)
- **Sin casa** (que vive en alojamiento temporal, en instituciones o albergues)
- En **alojamiento inseguro** (que vive bajo amenaza severa de exclusión por desahucio, arrendamiento precario o violencia doméstica)
- En **alojamiento inadecuado** (que vive en chabolas de asentamientos ilegales, en vivienda no apta para su habitabilidad según la normativa, o donde existe una situación de hacinamiento).

También cabe destacar que, aunque el informe habla de las diferencias en el enfoque que utilizan los países, gran parte de la política de vivienda se decide y aplica a nivel regional. Algunas de las actuaciones y situaciones que aquí se presentan pueden, por lo tanto, referirse a una región concreta dentro de un país.

Por otra parte, este informe no supone un análisis exhaustivo de todos los casos, ni de todas las políticas específicas que se aplican en Europa. Se recomienda a los lectores que quieran obtener información más detallada sobre las políticas de vivienda y las situaciones de cada país, que consulten los informes nacionales. Se puede acceder a ellos en la sección "FEANTSA annual themes" en la página Web de FEANTSA: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

<sup>1</sup> Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Reino Unido

<sup>2</sup> [http://www.feantsa.org/files/indicators\\_wg/ETHOS2007/general/EN\\_2007EthosLeaflet.pdf](http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/EN_2007EthosLeaflet.pdf)

## Sinopsis

### *El derecho a la vivienda*

El derecho a la vivienda es ampliamente reconocido. Está incluido en tratados internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta Social Europea Revisada. También está reflejado en las legislaciones nacionales de los países europeos, la mayoría de los cuales incluye el derecho a la vivienda en sus Constituciones o Leyes.

En **Francia** se ha introducido una Ley innovadora que garantiza la protección jurídica del derecho a la vivienda, lo cual permite a sus ciudadanos exigir su derecho a la vivienda ante un juez. Esto va a permitir cambiar las actitudes hacia el sinhogarismo, así como fomentar la provisión de vivienda adecuada y asequible.

Sin embargo, aparte de este caso, los compromisos adquiridos por las distintas naciones evitan hacer referencias concretas al sinhogarismo como tal, y a menudo no especifican si una persona puede invocar su derecho a un hogar en caso de no poder obtener uno por sus propios medios.

### *El papel de la vivienda en la trayectoria hacia el sinhogarismo*

La realidad es que la vivienda y las políticas relacionadas con ella están entre las causas principales del sinhogarismo. Hay muchos factores de riesgo que desencadenan la situación de las personas sin hogar, pero el más trascendental es la simple disponibilidad y asequibilidad de vivienda digna y adecuada. Que las personas en situación de vulnerabilidad pierdan o no su hogar siempre depende, de algún modo, de los problemas estructurales del sector de la vivienda.

Problemas relacionados con la vivienda pueden:

1. obligar a una persona a abandonar su residencia habitual – ya sea por desalojo o porque la persona se siente incapaz de continuar viviendo allí.
2. Impedir que una persona vuelva a tener acceso a una vivienda estable, si se encuentra en una situación de calle.
3. significar que, aunque una persona tenga vivienda, esta sea tan precaria que se le pueda considerar sin-hogar.

Reconocemos cinco factores estructurales del sector de la vivienda que podrían desencadenar una situación de sinhogarismo:

1. que la vivienda no sea asequible - para la compra o el alquiler.
2. que no haya suficiente disponibilidad de vivienda adecuada – tanto en el sector público como en el privado.
3. que la vivienda sea de baja calidad – vivir en ella puede llevar a una situación de calle o constituir exclusión residencial por si mismo.
4. hacinamiento – que también puede constituir sinhogarismo, y afecta especialmente al colectivo inmigrante y a las familias con hijos.
5. desahucios – que pueden desvelar problemas previamente no detectados y también acarrear otros nuevos.

Además, muchos informes nacionales señalan que la importancia de la vivienda como factor de riesgo desencadenante de las situaciones de sinhogarismo está aumentando. Esto se debe a los efectos del boom de los mercados inmobiliarios, así como a cambios en la economía global, a que el número de viviendas sociales disponibles es limitado y a cambios demográficos.

### *El potencial de los distintos recursos de alojamiento para personas sin hogar*

Los albergues y otros recursos de alojamiento de emergencia pueden jugar un papel importante, porque proporcionan a sus usuarios una alternativa segura a pernoctar a la intemperie, a la vez que permiten el suministro de ayuda específica que sería difícil ofrecer a pie de calle. Sin embargo, el éxito del albergue depende exclusivamente de la viabilidad de los recursos de alojamiento a los que da pie, y tanto en Finlandia como en Alemania se pretende acabar con el modelo tradicional de albergue, porque se considera innecesario y poco útil a largo plazo.

En algunos países se espera que el sector privado adquiriera un papel más significativo como proveedor de servicios de alojamiento para las personas sin hogar. No obstante, esto ocasiona serios obstáculos, como pueden ser los altos precios de compra y arrendamiento, así como problemas con la calidad del alojamiento ofrecido.

La socialización del parque existente de viviendas de alquiler puede proporcionar una alternativa válida a la vivienda social clásica, pero las posibilidades de este sistema continúan siendo muy limitadas. Por otra parte, promover la compra de vivienda como solución generalizada, suele empujar a las personas a un tipo de alojamiento precario, en viviendas de baja calidad o deterioradas y a situaciones de hacinamiento, a la vez que aumenta el riesgo de llegar a niveles de endeudamiento serios.

Para muchos, el acceso a vivienda pública y social continúa siendo la solución clave a largo plazo para situaciones de sinhogarismo. Generalmente constituye el tipo de vivienda más asequible y al que es más fácil acceder, además de facilitar que la administración pública pueda mantener un control directo sobre la calidad y el coste de las viviendas. La vivienda social y protegida también puede proporcionar el ambiente más adecuado desde el que trabajar otras carencias sociales o de salud.

### ***El enfoque de las políticas de vivienda***

En general, en los planes y las acciones de vivienda pública no se toma el derecho al alojamiento como punto de partida. No todos los países europeos tienen planes de vivienda que aborden específicamente el tema del sinhogarismo. De hecho, en algunos países apenas se utilizan las políticas de vivienda como instrumento formal para dar respuesta a situaciones de exclusión residencial. Por el contrario, las políticas de vivienda parecen centrarse en cubrir las necesidades de las familias de clase media, mientras que las necesidades de los colectivos más vulnerables solo son tratadas a través de políticas de protección social.

En los casos en los que la política de vivienda sí tiene en cuenta a colectivos vulnerables, los planes suelen estar dirigidos a paliar situaciones de desventaja específicas, como por ejemplo tener una discapacidad o enfermedad, estar en situación de desempleo o formar una familia monoparental. El hecho de no tener hogar no se considera una causa de vulnerabilidad por sí mismo. Esta posición parece indicar, de forma implícita o explícita, que puede haber personas sin-techo que hayan elegido estar en situación de calle, o que no sean merecedoras de este tipo de asistencia.

### ***Las políticas de vivienda más importantes y su impacto sobre el sinhogarismo***

Entre las estrategias aplicadas en los distintos países y regiones, hay ciertas políticas de vivienda importantes que tienen un efecto sobre el sinhogarismo:

- **Ayudas a la vivienda**

En la mayoría de los países existen medidas de apoyo a los hogares con rentas más bajas, en forma de financiación gestionada a través de ayudas a la vivienda. Estas ayudas se consideran una manera de facilitar el acceso a vivienda digna, aunque a menudo solo cubren una pequeña parte de los gastos.

Sin embargo en la práctica, estas ayudas tienden a transformarse en subvenciones a largo plazo para hogares con rentas bajas que alquilan su vivienda a un arrendador particular. Esto fomenta la demanda de alquiler y mantiene altos los precios, por lo que se necesita un aumento constante de recursos para obtener los mismos beneficios. Al mismo tiempo, no está claro que este tipo de medidas beneficie a las personas que se encuentran en situación de alojamiento precario, que a menudo son las que más las necesitan.

- **Planes que avalan la fianza de alquiler**

Estos planes hacen posible que la fianza de una vivienda de alquiler sea cubierta, o avalada, con fondos públicos. Claramente, esto supone una gran ayuda para aquellas familias con rentas bajas que no tienen posibilidades de acceder al mercado privado de alquiler, al no poder afrontar el desembolso inicial que supone el pago de la fianza. Sin embargo, tampoco podría considerarse como una medida de gran utilidad para los colectivos más marginales.

- **Intervenciones para regular el mercado**

En varios países las rentas de alquiler están reguladas. El alcance de esta regulación es bastante limitado, ya que se generan conflictos claros con los intereses económicos de los arrendadores. En el caso de Irlanda se ha llegado incluso a declarar esta normativa anticonstitucional. Por otra parte, la normativa que regula la reventa de vivienda social pública puede ser un instrumento clave para limitar los efectos de la especulación inmobiliaria.

**• Fomento del acceso a la vivienda en propiedad**

En muchos países hay financiación pública disponible para que una persona pueda construir, comprar o rehabilitar su vivienda. Sin embargo, estas ayudas no suelen estar dirigidas a los colectivos más vulnerables o al de las personas sin hogar, sino a aquellos que, aún disponiendo de recursos, experimentan dificultades serias para acceder a una vivienda a través del mercado privado. Otra opción más innovadora sería ofrecer la posibilidad de que los hogares con ingresos más bajos, puedan adquirir una participación de una vivienda social pública, manteniéndola en régimen de copropiedad con el estado.

En especial, la opción a compra de vivienda de promoción pública favorece la especulación inmobiliaria, y por lo tanto contribuye a incrementar la brecha que existe entre lo que los más pobres pueden pagar y las viviendas más baratas del mercado. Este tipo de políticas también reduce la calidad y la cantidad del patrimonio público de vivienda.

**• Compromiso con la vivienda social**

Muchos de los informes explican que se ha creado un compromiso con la provisión de vivienda social. Generalmente esto implica la construcción de vivienda social nueva, aunque también la adquisición o renovación de viviendas para alquiler social. Sin embargo, lo que todas estas iniciativas tienen en común es su insuficiencia para cubrir las distintas necesidades que van surgiendo. En varios países cada vez se construye menos vivienda social.

**• Aumentar la oferta de vivienda en alquiler**

Algunos gobiernos están intentando mejorar las condiciones de acceso al mercado de alquileres, ya sea mediante incentivos para que los propietarios de viviendas vacías las pongan en alquiler o simplemente fomentando la construcción privada de vivienda asequible. No obstante, existe el riesgo de que los recursos públicos utilizados beneficien a los propietarios sin llegar a generar un aumento en el número de viviendas asequibles para las personas sin hogar. También hay dificultades para definir que constituye una vivienda vacía, y si se encuentra o no en un lugar apropiado para una persona sin hogar.

**• Control sobre la calidad de la vivienda**

En varios estados se actúa para garantizar la calidad de la vivienda con el fin de impedir que se alquilen viviendas que no estén en perfectas condiciones de habitabilidad. Se utilizan varios sistemas de control, incluyendo la autorregulación o programas de inspecciones con respaldo legal, que permitan imponer multas o prohibir el arrendamiento de una propiedad. Sin embargo, parece que no existen muchas opciones para garantizar la calidad de viviendas ocupadas por su propietario.

Además, las mejoras de calidad en el mercado de alquileres no siempre benefician a los hogares más desfavorecidos. Parece que la calidad está reñida con los precios asequibles, de manera que al imponer unos niveles mínimos de calidad puede reducirse el número de viviendas asequibles en el mercado. Tampoco está claro que los inquilinos de viviendas precarias vayan a estar dispuestos a reivindicar sus derechos si hacerlo puede llevar a su desalojo forzoso de la vivienda.

**• Asesoramiento en materia de vivienda**

Los servicios de orientación pueden ser un instrumento crucial para prevenir la pérdida de la vivienda. Las personas que se enfrentan a un posible desahucio a menudo necesitan apoyo y asesoramiento urgente para afrontar problemas específicos. Algunas veces, estas necesidades se ven agravadas si la persona se niega a asumir la seriedad de su situación. Esto podría implicar que no busque apoyo, ni tome las medidas necesarias para evitar la posibilidad de ser desahuciado.

Ayudar a que una persona entienda sus derechos y los recursos a su alcance también puede ser un paso vital para superar una situación de sinhogarismo. A menudo, muchas de las personas que forman parte de los colectivos más vulnerables y con mayor necesidad de apoyo son las que menos saben donde y como obtenerlo. Es necesario desarrollar acciones para llegar a estas personas, y para que obtengan la información que necesitan. Este informe identifica algunos de los principios más importantes que constituyen buenas prácticas para el asesoramiento en materia de vivienda.

**• Prevención de desahucios**

También se están aplicando políticas específicas y de carácter integral para prevenir desahucios, con el fin de evitar que los hogares vulnerables pasen por una situa-

ción tan desestabilizante. Se considera que el coste para las personas y la sociedad se reduce cuando se interviene para evitar que se produzca el desahucio, especialmente cuando, junto con la necesidad de obtener una sentencia judicial para llevar a cabo un desalojo, se requiera legalmente que arrendador e inquilino participen en un intento de conciliación. También puede ser conveniente e importante que se avise a las autoridades competentes y a los servicios sociales y de sanidad cuando vaya a tener lugar un desahucio.

En **Austria**, los centros de Protección al Alquiler ofrecen a las personas en riesgo de sufrir un desahucio servicios de: asesoramiento legal, asistencia en la tramitación de prestaciones y ayudas, creación de un plan financiero personalizado, asistencia en las negociaciones con arrendadores, derivación a otros servicios asistenciales y en algunos casos, apoyo económico directo. Los centros pueden contactar directamente con las personas en riesgo, ya que reciben notificación de las demandas de desahucio en proceso por parte de los tribunales.

### ***Vivienda y ejemplos de actuaciones sobre el sinhogarismo***

En algunos países europeos se han desarrollado actuaciones específicas sobre la exclusión residencial dentro del marco de la política de vivienda. Los ejemplos que encontramos en Finlandia, Escocia, Francia, Irlanda y Polonia son especialmente interesantes. Los aspectos más relevantes tienen que ver con la aplicación del principio de "Vivienda Primero".

En **Finlandia**, el gobierno ha puesto en marcha un Programa 2008-2011 para la reducción del sinhogarismo de larga duración, con los siguientes puntos clave:

- Mejor aprovechamiento del suelo, que permita la creación de viviendas de alquiler a un precio razonable en zonas en desarrollo.
- Destinar un número adecuado de viviendas, módulos habitacionales subvencionados o plazas en un centro asistencial para las personas que llevan mucho tiempo en situación de sinhogarismo.
- Abandono paulatino del uso de albergues como solución a largo plazo.
- Servicios asistenciales para las personas en alojamiento social, gestionados a través del Ministerio de Asuntos Sociales.

En **Escocia** se ha introducido legislación específica en materia de sinhogarismo, para conseguir que antes del fin de 2012, la política pública de vivienda garantice el derecho a una vivienda estable para todas las personas que se encuentran involuntariamente en situación de exclusión residencial. Otro de los objetivos es garantizar que ninguna persona se vea obligada a dormir en la calle. Algunas de sus medidas más importantes son:

- Las administraciones locales y las asociaciones de alquiler social tienen la obligación jurídica de dar "prioridad razonable" en la adjudicación de viviendas a los hogares en situación de calle.
- Las asociaciones de alquiler social tienen la obligación de admitir y dar alojamiento, a los hogares en situación de calle que les hayan sido derivados por las administraciones competentes, a no ser que exista una razón de peso para no hacerlo.
- El Área de Vivienda de cada administración local ha firmado un Pacto de Implementación Local (Local Outcome Agreement) con el gobierno escocés para conseguir estos objetivos.

En **Francia**, la Ley del derecho "exigible" a la vivienda de 2007 se apoya en un sistema de adjudicación de viviendas que da prioridad a los colectivos en situación de vulnerabilidad, y en particular a las personas sin hogar. Actualmente, cada administración regional francesa tiene una Comisión de Mediación, encargada de investigar la legitimidad de las solicitudes de vivienda social rechazadas, comprobando si los solicitantes pertenecen a alguno de los seis grupos sociales identificados como prioritarios, lo cual incluye a las personas sin hogar y a las que se enfrentan a un desahucio.

Las personas cuya solicitud haya sido validada por la Comisión de Mediación, pero que no reciban una oferta de alojamiento de la administración competente, pueden acudir a los tribunales para hacer valer su derecho. Por lo tanto, el Estado se ha convertido en el garante final del derecho a la vivienda de las personas vulnerables.

En **Irlanda**, el Acuerdo de los Interlocutores Sociales "Hacia 2016" tiene como objetivo "hacer posible que cada hogar tenga acceso a una vivienda asequible de buena calidad, adaptada a sus necesidades, en un entorno adecuado y, siempre que sea posible, en el régimen que se prefiera". El aspecto crucial es que el Ministerio de Vivienda irlandés ha aceptado el sinhogarismo como parte importante de sus competencias.

Cada tres años, todas las administraciones locales tienen que llevar a cabo un estudio para evaluar las necesidades de vivienda en su zona. Sobre esta base, deberán elaborar un Plan de Vivienda Social y Asequible, y un Plan de Acciones sobre el Sinhogarismo Local. Las pausas más importantes a seguir son:

- El alojamiento de emergencia debería tener carácter temporal
- La prioridad principal debería ser fomentar la inclusión social de la persona a través del acceso a una vivienda de carácter estable
- Se debería proporcionar a la persona sin hogar asistencia integral y continua desde el momento en que llega a una situación de sinhogarismo

También en **Polonia** el gobierno ha aprobado legislación que prevé “financiación para la construcción de vivienda social, pisos protegidos, albergues y hogares para las personas sin hogar”. Se considera que este programa tiene un enfoque integral, al referirse a la prevención, protección e intervención sobre el sinhogarismo, así como a la integración y la prevención de situaciones de exclusión social. Sin embargo, la utilización del dinero disponible a través del Fondo para Subvenciones esta siendo, de momento, limitada.

### ***¿La vivienda primero?***

La discusión sobre la validez del enfoque “la vivienda primero”, es un aspecto central del debate que busca la mejor manera de actuar sobre el sinhogarismo desde la perspectiva de la política de vivienda. En pocas palabras, la teoría Vivienda Primero sostiene que dotar a la persona de un alojamiento estable es el objetivo primordial, que debe conseguirse con la mayor celeridad posible. Este enfoque no niega la importancia de los servicios de apoyo, pero sostiene que muchos problemas se pueden trabajar de una forma más efectiva en el contexto de un alojamiento más estable.

Este enfoque pone en entredicho la opinión imperante de que, para que una persona este “lista para la vivienda”, primero se debe actuar sobre el resto de sus problemas. Desde esta perspectiva, alojar a una persona en una vivienda demasiado pronto probablemente lleve al fracaso de la “solución” propuesta, y al retorno a una situación de calle. Se hace hincapié en que sólo una vez que se solucionen, o mitiguen, cuestiones derivadas de problemas personales, como podrían ser adicciones, dolor por la muerte de un ser querido o problemas menta-

les, se puede esperar que la persona se reincorpore a la vida en una vivienda de carácter estable con éxito.

Partidarios de ambas posiciones coinciden en que se requiere la actuación conjunta de vivienda y de los servicios sociales o de salud, para prevenir situaciones crónicas de sinhogarismo. No obstante, apoyar el principio de Vivienda Primero implica una distinción filosófica importante. En los informes nacionales que hemos recogido, la opinión mayoritaria es que el enfoque “la vivienda primero” puede ser utilizado con éxito.

# 1 – El Derecho a la Vivienda

El derecho a la vivienda se reconoce en muchos tratados internacionales y en la legislación nacional de muchos países. Antes de analizar el impacto positivo o negativo que la vivienda y las políticas relacionadas con ella tienen sobre el sinhogarismo, es conveniente considerar el marco legal existente.

## Tratados internacionales:

El derecho a la vivienda se considera uno de los derechos humanos fundamentales. Se reconoce de distintas maneras en varias Declaraciones, Pactos, Convenciones y Cartas internacionales de derechos:

### ***Declaración Universal de los Derechos Humanos***

El artículo 25 (1) reconoce: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

### ***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***

El artículo 11 (1) recoge: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”

### ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***

El artículo 5(e) (iii) prohíbe la discriminación basada en motivos de raza, color u origen nacional o étnico, y re-

conoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley en el goce del derecho a la vivienda.

### ***Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer***

El artículo 14(2)(h) obliga a los Estados Parte a eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar su derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente con respecto a la vivienda.

### ***Convención sobre los Derechos del Niño***

El artículo 27(3) obliga a los Estados Parte a proporcionar, en caso necesario, asistencia material y programas de apoyo para el niño, particularmente con respecto a la vivienda.

### ***Convención sobre el Estatuto de los Refugiados***

El artículo 21 estipula que se conceda a los refugiados el trato más favorable posible en materia de vivienda.

### ***Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (tratado no ratificado por el Reino Unido)***

El artículo 43(1)(d) dispone que “los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con...el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”.

### ***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***

El artículo 17(1) protege a las personas de injerencias arbitrarias o ilegales en su domicilio.

### **Carta Social Europea Revisada (ratificada por 12 países)**

Artículo 31 – Con miras a lograr el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes Contratantes se comprometen a adoptar medidas encaminadas a:

1. promover el acceso a vivienda de calidad adecuada
2. prevenir y reducir el sinhogarismo con miras a su eliminación gradual
3. asegurar que el precio de la vivienda sea asequible para aquellos que no posean recursos suficientes

Artículo 16 – Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las Partes Contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante... el apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias.

Artículo 30 – Con miras a lograr el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes Contratantes se comprometen a adoptar medidas encaminadas a...promover el acceso efectivo de toda persona que este en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, así como de su familia, a... la vivienda.

### **Organización Internacional del Trabajo**

El derecho a la vivienda se recoge en varios convenios, como los referentes a Pueblos Indígenas y Tribales, Servicios de Salud Ocupacional, Plantaciones y Garantías de Política Social.

De igual modo, aparece en instrumentos de derecho internacional humanitario como el Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV).

### **Carta de los derechos fundamentales de la UE**

Artículo 34 (3) - Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

## **Legislaciones nacionales de la UE**

La mayoría de los países europeos incluye el derecho a la vivienda en sus Constituciones o Leyes, aceptándolo como principio y ratificando su compromiso con tratados internacionales. No obstante, en los compromisos adquiridos por las distintas naciones se evita hacer referencias concretas al sinhogarismo como tal, y a menudo no se especifica si una persona puede invocar su derecho a una vivienda en caso de que no pueda obtener una por sus propios medios.

La mayoría de las legislaciones contienen los siguientes obstáculos:

- no se especifica claramente de quién es competencia
- no se especifica claramente cómo se puede invocar este derecho
- no se especifica claramente a quienes ampara la ley
- no se da una definición clara de alojamiento (en especial para distinguirlo de "refugio")
- la estrategia no se centra en conseguir unos resultados concretos
- periodos de tramitación largos

En la mayor parte de los países, el derecho a la vivienda no implica que una persona que no tenga alojamiento tenga derecho a uno por ley. Más bien, las leyes sólo suelen reconocer el derecho al cobijo, o implican que toda persona tiene derecho a solicitar una vivienda y que no se puede impedir su acceso a una por motivo de su condición o de sus circunstancias personales.

En **Irlanda**, por ejemplo, la Sección 10 de la Ley de Vivienda de 1988, faculta a las autoridades competentes en materia de vivienda para dar alojamiento a las personas en situación de sinhogarismo. Aunque esto supone que la persona sin hogar pueda ser beneficiaria de una vivienda protegida adjudicada por las autoridades locales, en la práctica no proporciona garantías en la prevención del sinhogarismo. El punto clave es que la ley no especifica qué departamento debería ser responsable de la provisión de servicios asistenciales, de apoyo, de reubicación y de educación de calle para personas sin hogar.

En **Estonia**, el derecho a la vivienda se hace efectivo mediante la Ley de Asistencia Social, que reconoce "el derecho a solicitar una vivienda social de las autoridades locales en caso de que la persona, o la familia, no sea

capaz de procurarse una por sus propios medios". Cada municipio tiene competencia para especificar los requisitos necesarios para acceder a vivienda protegida.

En **Polonia**, la Constitución (art.75, acto 1) recoge que "los poderes públicos llevarán a cabo políticas encaminadas a satisfacer las necesidades de vivienda de sus ciudadanos, en especial combatir la exclusión residencial, fomentar la creación de vivienda asequible para hogares con rentas bajas y promover acciones destinadas a que cada ciudadano adquiera una vivienda en propiedad". Este es un ejemplo típico de declaración generalista de voluntades, que alude al *sinhogarismo* sin entrar en detalles sobre cómo combatirlo.

La legislación **griega** establece que "la adquisición de vivienda por parte de personas que no tengan alojamiento o cuyo alojamiento sea precario, es objeto de asistencia especial por parte del Estado". No obstante no se reconoce a las personas sin hogar como colectivo legal, y el derecho a la vivienda no puede ser reclamado judicialmente. La función primaria de esta ley es ayudar a las personas con rentas bajas a adquirir una vivienda.

En **Italia**, el derecho legal a la vivienda solo se suele aplicar en casos de separación y en casos de ocupación ilegal de una vivienda social, pero todavía no es exigible judicialmente. En lo que a las personas sin hogar se refiere, se utiliza la vía legal para hacer valer los derechos de las personas que, siendo beneficiarias de una vivienda social, se enfrentan a una demanda de desahucio o tienen problemas de arrendamiento.

Más avances se han hecho en **Escocia**, donde ha entrado en vigor nueva legislación en materia de *sinhogarismo* en 2001 y 2003. Gracias a ella, las administraciones locales competentes tienen el deber de mantener alojados, de forma permanente, a ciertos tipos de hogares en situación de calle. Además, las asociaciones de alquiler social tienen la obligación jurídica de alojar a toda persona sin hogar derivada allí, a no ser que tengan una razón de peso para no hacerlo.

## La importancia del derecho exigible judicialmente

El avance más interesante en lo que concierne al derecho a la vivienda ha tenido lugar en **Francia**. La Ley del derecho "exigible"<sup>1</sup> a la vivienda de 2007 insta al derecho de los ciudadanos a exigir judicialmente una vivienda a la administración pública competente, en caso de no haber conseguido procurarse una por sus propios medios. El primer artículo de la Ley designa al Estado como garante del respeto de este derecho.

Desde luego, la simple existencia de esta ley, no creará toda la vivienda asequible y de fácil acceso que se necesita. Tampoco conseguirá la erradicación del *sinhogarismo* de la noche a la mañana. Sin embargo, sí supone un cambio de perspectiva que da al derecho a la vivienda el mismo rango que tiene, por ejemplo, el derecho a la educación, y que debería servir como impulso hacia la provisión de los servicios necesarios.

Desde enero del 2008, cada administración regional **francesa** tiene una Comisión de Mediación, encargada de investigar la legitimidad de las solicitudes de vivienda social rechazadas. Si se reconoce la demanda como válida, las autoridades tienen un plazo específico para hacer una oferta de alojamiento al solicitante. Desde diciembre del 2008, las personas que no reciban una oferta de alojamiento, una vez que su solicitud haya sido validada por la Comisión de Mediación, pueden acudir a los tribunales.

Aunque aún está por ver qué efecto tiene esta ley sobre el *sinhogarismo*, existen razones de peso para creer que dará verdaderos resultados y que generará un cambio de mentalidad con respecto a este problema, y hacia la provisión de vivienda adecuada y asequible.

El ejemplo francés sería especialmente interesante para países como **Luxemburgo**, donde el derecho a la vivienda no está recogido en la Constitución y no existe una definición legal de vivienda digna, o **Hungría**, donde solo se puede invocar el derecho a la vivienda indirectamente, aludiendo al derecho a la seguridad social y al derecho a disfrutar del nivel de salud mental y físico más alto posible.

Las organizaciones miembro de FEANTSA están decididamente a favor de que el derecho a la vivienda sea exigible por vía judicial. Aunque reconocen que esta

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-170.html>

reforma de la legislación no sería una panacea, sí constituiría un paso adelante importante en la lucha contra el sinhogarismo. Por ejemplo, conduciría a la creación de las estructuras y protocolos necesarios para hacer frente a problemáticas de vivienda complejas, y obligaría a actuar a las (no siempre dispuestas) administraciones competentes. A fin de cuentas, aunque una ley permita que un derecho se reclame judicialmente, sólo será efectiva si las medidas que se ideen para su implementación lo son.

A nivel europeo (Consejo de Europa), es interesante observar el aumento de jurisprudencia en relación con los derechos exigibles, ente los que se encuentra el derecho a la vivienda. A través de estos precedentes, se puede observar como el derecho "exigible" a la vivienda se está estableciendo lentamente como una realidad. Es bastante probable que esto tenga un efecto importante sobre la situación de los distintos países en el futuro.

## 2 - El papel de la vivienda en la trayectoria hacia el sinhogarismo

A pesar de que el derecho a la vivienda goza de gran reconocimiento, los problemas para acceder a una vivienda son una de las grandes causas del sinhogarismo en Europa.

### ¿Hasta que punto es el acceso a la vivienda un desencadenante importante del sinhogarismo?

Todos los informes nacionales están más o menos de acuerdo en que la vivienda juega un papel clave en las trayectorias hacia el sinhogarismo, aunque en algunos casos no se señala como el factor más importante. Las etapas por las que pasa una persona hasta llegar a una situación de exclusión residencial se relacionan con alojamientos cada vez más precarios e inadecuados.

La importancia relativa que tienen los distintos factores que llevan a las personas, o a los hogares, a situaciones de exclusión residencial, puede ser difícil de cuantificar. Si una persona pierde su empleo, se deprime, no puede afrontar el pago de su alquiler ni encontrar uno más barato y, en consecuencia, es desahuciada y acaba viviendo en la calle... ¿cuál es la causa de su situación?, ¿la pérdida del empleo?, ¿los problemas de salud mental?, ¿el desahucio?, ¿o quizá la escasez de vivienda a precios asequibles?.

En algunos informes se argumenta que es mejor considerar la pérdida de la vivienda como síntoma, más que como causa, de una situación de sinhogarismo. El motivo es que esta pérdida ocurre relativamente tarde en el proceso que sigue una persona hasta llegar a estar sin hogar. El informe **italiano** afirma que "para la mayoría de los italianos, la pérdida de la vivienda es uno de los eventos más importantes, y a menudo el más terrible, en un proceso gradual de marginación. Sin embargo, no puede considerarse el primer y principal desencadenante de situaciones de sinhogarismo. La pérdida de la vivienda no es el origen de la exclusión"

Por otra parte, el informe **irlandés** defiende que la simple disponibilidad de vivienda adecuada a precios asequibles es absolutamente central en las trayectorias hacia el sinhogarismo, incluso cuando parece haber otras causas más directas. El proyecto de investigación cualitativa

**"Trayectorias hacia el Sinhogarismo"**, llevado a cabo por Focus Ireland en el 2007, encontró que: "En las historias vitales de las personas sin hogar aparecen varios temas recurrentes: problemas para acceder al mercado laboral y a formación, ausencia de titulación académica o profesional, e ingresos bajos...[pero sobre estos] factores de riesgo...influyen la disponibilidad de vivienda asequible, la seguridad inherente al alojamiento, y las opciones que las personas tengan a su disposición".

Lo que parece evidente es que, aunque llegar a una situación de sinhogarismo pueda parecer el resultado de un cúmulo de situaciones de vulnerabilidad social, es igualmente cierto que perder la vivienda o enfrentarse a problemas de inseguridad en el alojamiento puede dar lugar a problemas sociales. El informe **español** explica que la pérdida de la vivienda puede conducir a la persona a "procesos de gran deterioro personal y de sus relaciones sociales".

Una pregunta que puede surgir aquí es si los problemas estructurales que limitan la disponibilidad de vivienda adecuada significan que, en un momento dado, siempre habrá personas que tengan dificultades para acceder a un alojamiento estable, y en un régimen que ofrezca seguridad. Si este fuese el caso, nos llevaría a pensar que las personas en mayor riesgo de exclusión residencial serían aquellas que tuviesen los problemas sociales, de salud o de empleo más graves. También significaría que tratar de resolver los problemas sociales que puedan tener las personas, sin abordar a la vez los defectos estructurales del mercado de la vivienda, sólo cambiaría quién es la persona en riesgo de quedarse sin hogar, sin llegar a hacer mella en el fenómeno como tal.

Algunas personas tienen la oportunidad de acudir a su familia o amigos cuando se encuentran en una situación de necesidad como, por ejemplo, después de sufrir un desahucio. Para aquellos que no tienen esta opción, la probabilidad de quedarse sin hogar depende en gran medida de la existencia de barreras estructurales, que dificultan el acceso a los distintos tipos de vivienda, ya sea pública o privada. Si la persona no puede acceder a una vivienda es probable que encuentre mayores dificultades para mantener su empleo y su buena salud, además de enfrentarse a un riesgo añadido de exclusión social.

## ¿De qué maneras pueden los problemas relacionados con la vivienda desembocar en situaciones de sinhogarismo?

16

Los problemas relacionados con la vivienda pueden obligar a una persona a abandonar su residencia habitual o impedir que vuelva a tener acceso a un alojamiento estable desde una situación de sinhogarismo. También es posible que aunque una persona tenga vivienda, esta sea tan poco adecuada y/o precaria que se le pueda considerar ya sin-hogar.

En cada uno de estos casos, existen factores estructurales que limitan el acceso de las personas a soluciones de alojamiento sostenibles, y que por lo tanto generan situaciones de sinhogarismo. Los problemas estructurales más importantes tienen que ver con la disponibilidad de vivienda, su calidad, la asequibilidad de los precios, la incidencia de hacinamiento y las normativas que regulan el desahucio.

### **a) Asequibilidad de la vivienda**

Se podría decir que la razón principal por la que las personas en situación de vulnerabilidad social no tienen acceso a una vivienda, es que no pueden costársela. Aunque a nivel individual pueda parecer que el problema está ocasionado por niveles de ingresos inadecuados, al analizar de forma general la situación del mercado de la vivienda en varios países, queda claro que existen problemas con el precio de la vivienda en general.

### **Lo que cuesta adquirir una vivienda**

La mayoría de los países carece de datos estadísticos claros que relacionen el sinhogarismo con los problemas a los que se enfrentan los propietarios o con la probabilidad de embargo. Sin embargo, en muchos estados, se ha observado un aumento en las dificultades provocadas por la expansión, y subsiguiente crisis del sector de crédito y el mercado inmobiliario. Ya sea por efecto de la subida de los tipos de interés en un momento dado, o por la caída del precio de la vivienda en otro, la adquisición de una vivienda ha supuesto más problemas que beneficios para algunas familias. La compra les ha dejado en una posición de vulnerabilidad grave, ya que corren el riesgo de perder su hogar a la vez que deben hacerse cargo de la deuda que han contraído. En

muchos países, se está viendo un aumento claro de los casos de embargo por ejecución de hipoteca.

En **Gales**, el volumen de casos de problemas por impago de hipoteca con los que trabaja el Albergue Cymru, se ha triplicado en los últimos tres años. Se estima que habrá casos en los que los propietarios que hayan entrado en mora sufrirán un embargo y se quedaran en la calle, aunque no hay datos estadísticos que revelen, de forma clara, hasta que punto este tipo de dificultades conduce al sinhogarismo de forma directa.

En **Inglaterra** cada vez hay más hogares que quedan expuestos a la pobreza y la inseguridad, ya que se ven ahogados por el porcentaje de sus ingresos que tienen que utilizar para pagar la letra de su hipoteca. En este contexto, las personas se vuelven extremadamente vulnerables a cualquier cambio de su situación personal. Este problema está afectando de forma especialmente grave a las familias de raza negra y las que pertenecen a un grupo étnico minoritario (BME). El nivel de embargos por impago es diez veces más alto en el sector de las hipotecas de alto riesgo que en el de las hipotecas de riesgo normal, y se considera que las medidas de protección para los hogares en apuros son poco adecuadas.

El informe nacional **griego** señala que se están llevando a cabo muchos embargos, incluso cuando la deuda por impago es pequeña. El embargo de las viviendas de familias relativamente humildes trae consigo problemas sociales considerables. Entre otras cosas, también se señala que se están dando casos en los que varias familias comparten vivienda para poder afrontar los gastos que conlleva.

Una de las paradojas del mercado inmobiliario es que, mientras el aumento constante de los precios puede excluir a los compradores de primera vivienda, la bajada de los precios puede hundir la economía de aquellos que se hayan endeudado para afrontar la compra de su vivienda. Por lo tanto, cualquier oscilación de los precios conlleva riesgos de exclusión residencial para distintos colectivos.

Otro problema que se ha destacado, especialmente en el contexto de Europa del Este, es el coste de mantenimiento de las viviendas en propiedad. Aunque muchas familias tuvieron la oportunidad de comprar una vivienda barata, cuando se produjeron cambios políticos en la región, el mal estado de éstas hace que los hogares con

rentas bajas encuentren cada vez más dificultades para afrontar los gastos, derivados de mantener su vivienda en condiciones de habitabilidad óptimas. Esto ha dado lugar a la categoría de propietario sin-hogar.

En **Hungría**, casi 270 mil hogares que contrajeron deuda para cubrir los gastos de mantenimiento de sus viviendas, llevan actualmente un retraso de más de tres meses en sus pagos. En el caso de Estonia, a partir de la creación del mercado de vivienda durante los años 90, una parte importante de la población ha tenido dificultades para costear los gastos generados por su vivienda. Aumentos en el coste de los recibos y de las facturas de mantenimiento ha empujado a muchos hogares con problemas económicos a buscar un alojamiento más barato. Los más vulnerables se han quedado en la calle.

### **Alojamiento de alquiler**

Tanto la especulación como los aumentos en el precio de la vivienda han provocado el incremento del precio de los alquileres. En casi todos los países se observa que los incrementos medios de la mensualidad de alquiler están por encima del aumento medio de los salarios. En **Francia**, por ejemplo, en 2002, el hogar medio ha tenido que destinar un 3,5% más de sus ingresos a pagar el alojamiento en relación a 1988.

Como deja claro el informe de **Luxemburgo**, estos cambios afectan de forma especialmente severa a los hogares más desfavorecidos: el índice de pobreza de las personas que alquilan su vivienda paso del 19.8% en 2004 al 25% en 2006. Según el Centro de protección al Alquiler de **Viena (Austria)**, más del 90% de los desahucios se lleva a cabo por motivos económicos y de retrasos en los pagos.

En **Irlanda del Norte**, durante 2006/07 más de tres mil hogares señalaron "no pudo afrontar los gastos de alquiler" como motivo de su situación de sinhogarismo. En los últimos cinco años, el número de personas que llega a una situación de exclusión residencial como consecuencia de la pérdida de su vivienda de alquiler, se ha incrementado un 100%.

Los incrementos en el precio de la vivienda que han tenido lugar en **España** durante los últimos 20 años han significado que un número mayor de familias "han llegado al límite de sus posibilidades de ser autónomos y funcionar con sus propios recursos". El Consejo de

la Juventud de España calcula que una persona joven necesita emplear casi el 60% de su salario para acceder a una vivienda en el mercado privado.

Que una vivienda sea asequible no depende solamente del precio de arrendamiento, ya que también deben tenerse en cuenta una serie de gastos como son los impuestos, la electricidad y la calefacción. El informe **belga** expone la situación de las familias que tienen que decidir entre pagar el alquiler, lo cual puede suponer más de la mitad de sus ingresos, o cubrir otros gastos esenciales como podrían ser la comida y la ropa.

Además, cabe señalar que los contratos de arrendamiento suelen requerir que los inquilinos depositen una fianza equivalente a varios meses de alquiler, lo que constituye un impedimento importante para los colectivos con ingresos bajos.

Por desgracia, nos han llegado noticias de que una minoría de propietarios de viviendas en alquiler se aprovecha de la situación de vulnerabilidad de sus inquilinos para aplicar tasas ilegales. Por ejemplo, tanto en **Grecia** como en **España** se han dado casos de arrendadores que abusan de las personas vulnerables, alquilándoles una vivienda sin contrato legal. Desde esta posición, tienen libertad para imponer de forma ilegal aumentos de la renta, situaciones de cohabitación forzosa o desalojos sin previo aviso, lo que puede hacer la situación intolerable para el inquilino.

Finalmente, el informe del **Reino Unido** destaca que, a la hora de determinar la capacidad de los grupos sociales con ingresos bajos para afrontar el coste de su vivienda, también es importante considerar como factores la falta de destreza a la hora de gestionar la economía del hogar, y el nivel de acceso a servicios de asesoramiento.

### **b) La adecuación de la oferta de vivienda y la cuestión de la disponibilidad**

Según los informes de varios países, el problema relacionado con la vivienda que más importancia tiene como desencadenante de situaciones de sinhogarismo es, simplemente, que la oferta de vivienda es escasa. Como mínimo, esta escasez puede considerarse importante porque eleva el precio de las viviendas.

El informe **irlandés** utiliza datos de la Agencia para las Personas Sin-hogar para exponer que en los últimos años ha aumentado la incidencia del sinhogarismo, y que esto se relaciona con la carencia de vivienda. Esta carencia está causada por la disminución del número de viviendas que salen al mercado, combinada con un incremento de la población debido a la inmigración. Recientemente, un estudio llevado a cabo en **Inglaterra** por la organización Homeless Link encontró que el 45% de las personas que viven en albergues o en alojamientos con apoyo estaban preparadas para marcharse, pero no tenían una alternativa de alojamiento adecuada a donde dirigirse.

Por supuesto, como nos recuerda el informe de **Lituania**, no se trata solamente de la existencia de inmuebles, sino de que haya oferta de vivienda adecuada y a precios asequibles a la que puedan acceder los hogares con ingresos bajos.

El informe **finlandés** destaca la escasez crónica de viviendas de tamaño reducido a precios razonables, que respondan a las necesidades de personas solas y con pocos medios. En Finlandia, como en otros muchos países, un porcentaje considerable de las personas sin hogar no tiene pareja estable. El informe **español** también hace eco de este problema, situándolo en el contexto de cambios demográficos que conducen al aumento del número de hogares de una sola persona.

También hay problemas para encontrar viviendas grandes que sean adecuadas para las familias numerosas, y viviendas de fácil acceso para las personas con alguna discapacidad. Finalmente, la discriminación y el rechazo social por parte de los arrendadores - ya sea por motivos de raza, apariencia física o antecedentes legales - pueden reducir de un modo significativo la oferta de vivienda disponible para los individuos y las familias en situación de vulnerabilidad.

### **La escasez de vivienda social**

Según un estudio llevado a cabo en **Flandes (Bélgica)**, a pesar de que 317.500 hogares tenían derecho a beneficiarse de una vivienda social hubo 180.500 que no tuvieron la posibilidad de acceder a una. Por otra parte, el informe **griego** se queja de que "la construcción y el nivel de provisión de viviendas sociales para grupos vulnerables son insignificantes en comparación con el número real de personas que lo necesitan"

En muchos países, el estado ha perdido el control sobre una parte importante del parque de viviendas asequibles y adecuadas, que previamente eran patrimonio público, debido a políticas de "opción a compra". Los casos más extremos de este problema se dan en Europa del Este, donde los niveles de vivienda en propiedad son muy altos, llegando hasta el 92% en el caso de **Hungría**. Esto se debe a las políticas aplicadas en los años 90, y tiene como consecuencia la escasez de viviendas libres disponibles para alquilar o para utilizarse como vivienda social.

A pesar de que las ventas de viviendas sociales en propiedad, por debajo de su precio en el mercado, ha beneficiado a muchos hogares con ingresos bajos, hay que recordar que tiende a agudizar la situación de exclusión de las personas con más problemas. El informe **polaco** advierte de que la falta de vivienda social a menudo deja a mujeres vulnerables con hijos con la única alternativa de buscar alojamiento en un albergue para personas sin hogar, especialmente cuando escapan de situaciones de violencia doméstica. Por lo tanto, la falta de alojamientos sociales, donde recibirían asistencia y apoyo, determina de forma directa el número de mujeres con hijos que se queda sin hogar.

Por último, otro aspecto que guarda relación con la disponibilidad de vivienda es la oposición vecinal a la construcción de vivienda social nueva en sus barrios. Según el informe **francés**, ha habido casos en los que no se ha llegado a construir vivienda social porque la mayoría de los votantes no quería tener este tipo de edificios cerca de sus casas. Que los vecinos se opongan a la concesión de licencias para este tipo de proyectos tampoco es algo fuera de lo común en muchos lugares de Europa.

### **Inmuebles vacíos**

Los informes nacionales también hacen hincapié en el problema que suponen las viviendas desocupadas. En **España**, mientras se considera que la escasez de oferta es un problema importante que debe abordarse desde la política de vivienda, se calcula que existen en torno a 3.000.000 de viviendas vacías en el país.

En **Irlanda**, el censo del 2006 reveló que las viviendas vacías constituían más del 15% del parque de vivienda. De éstas, solo el 18,7% eran viviendas para los periodos de vacaciones. Es una situación preocupante que nos lleva a preguntarnos hasta que punto la construcción

de viviendas nuevas esta destinada a satisfacer las necesidades de vivienda de los ciudadanos, y que porción del mercado controlan los agentes de inversión en realidad.

### **c) La calidad de la vivienda**

La baja calidad de las viviendas puede empujar a las personas a una situación de calle, porque contribuye al proceso de marginalización. Este problema afecta de forma especial al colectivo de los inmigrantes, que a menudo tienen su residencia en viviendas inadecuadas, en situación de hacinamiento y a veces incluso de insalubridad.

El simple hecho de residir en una vivienda en muy malas condiciones podría considerarse una experiencia de sinhogarismo. Un alojamiento cualquiera no tiene porqué cumplir las funciones de un hogar, como podrían ser proporcionar calor, cobijo, estabilidad, privacidad y un ambiente propicio para la salud. Cuando una vivienda no cubre estas necesidades, debe considerarse que la persona que vive en ella se enfrenta a la problemática del sinhogarismo.

### **¿Qué se considera alojamiento inadecuado?**

Por el momento, no existe una definición general de vivienda inadecuada válida a nivel europeo, y los países distinguen entre distintos grados de habitabilidad adaptados a su contexto. Por ejemplo, en el **Reino Unido** existe la categoría técnica y legal "no apto", que se utiliza durante inspecciones técnicas de vivienda para designar inmuebles con problemas de estabilidad estructural y condiciones de habitabilidad inadecuadas con respecto a la normativa. Al mismo tiempo, en Inglaterra también se aplica el "Parámetro de la Vivienda Digna" ("Decent Homes Standard"), según el cual la calidad del 36,8% de las viviendas esta por debajo de niveles aceptables.

En **Francia**, el término legal "vivienda inadecuada" se utiliza para designar aquellas viviendas en las que residir suponga un riesgo para la salud. Aunque puede resultar difícil actuar en contra de arrendadores que alquilan viviendas en las que vivir sea, "simplemente", incomodo o desagradable; esta normativa permite a la administración pública actuar de forma determinante contra los arrendadores, en aquellos casos en que puede demostrarse que la propiedad alquilada supone un riesgo para la salud.

No obstante, las definiciones nacionales de lo que constituye un alojamiento inadecuado tienen mucho en común. Algunos elementos recurrentes son:

- La estructura no es sólida o estable
- Está en mal estado
- Carece de servicios de electricidad y/o gas
- No protege del frío o del calor (posiblemente en relación con niveles de aislamiento inadecuados)
- No posee agua limpia y potable y/o agua caliente
- El interior de la vivienda no posee inodoro
- No dispone de las instalaciones necesarias para preparar alimentos de forma higiénica
- Es una chabola
- Tiene problemas de humedades, pudrimiento o mohos – ausencia de ventilación
- No tiene suficiente espacio
- No posee luz suficiente
- Está expuesta a niveles de ruido ambiental excesivos
- Está expuesta a polución medioambiental causada por la industria local o por vehículos
- Es poco segura – está expuesta a niveles altos de delincuencia o vandalismo
- infestaciones – por insectos o roedores
- problemas de hacinamiento

### **¿De que formas conduce el alojamiento inadecuado al sinhogarismo?**

Según el informe **español**, se da la situación de que personas que residen en una vivienda inadecuada o que está en malas condiciones pasan cada vez menos tiempo en la misma, especialmente cuando se trata de una persona que experimenta desarraigo y que carece de redes sociales. Cabe la posibilidad de que la falta de sentimientos relacionados con "estar en casa" conlleve la aparición de una problemática de conflictos familiares o salud mental, que podría resultar en la pérdida del hogar.

Los riesgos relacionados con el alojamiento inadecuado son mas graves en lugares donde hasta las viviendas de peor calidad se alquilan debido a la enorme demanda. En el informe **polaco** se describen situaciones extremas, y se considera que alrededor del 35% de los polacos vive en condiciones malas o muy malas. Una parte importante de la población tiene su residencia en espacios que no están diseñados para habitarse de forma continuada, como pueden ser garajes, almacenes, cobertizos en granjas o cabañas. Al parecer esto también ocurre en **España**, especialmente en zonas rurales.

Las personas que residen en alojamientos tan poco aptos ya forman parte del colectivo de personas que no tienen hogar. Esto da pie al concepto, cada vez más importante, de la invisibilidad de la persona sin hogar; que a pesar de vivir en un alojamiento tan precario que no satisface ninguna de las necesidades básicas que una vivienda adecuada cubriría, no forma parte de las estadísticas relacionadas con el sinhogarismo.

Asimismo, el informe **griego** señala que las personas que residen en viviendas inadecuadas, a menudo se ven en la necesidad de hacer uso de alojamiento de emergencia, lo que demuestra que su situación ya puede considerarse exclusión residencial. En **Alemania**, la definición de persona sin hogar incluye a todas las personas que no residan en una vivienda.

Las personas en situación de vulnerabilidad no siempre están en situación de reclamar la rehabilitación de su vivienda si las condiciones de habitabilidad no son las adecuadas, incluso cuando se trata de su derecho legal. Desafiar al arrendador puede conducir al desalojo, sin la garantía de recuperar la fianza o de que se va a poder encontrar un alojamiento mejor. En el informe **francés**, se observa que los inmigrantes de primera generación son especialmente vulnerables a este tipo de situaciones, notando los efectos negativos que esto puede acarrear para el bienestar mental y físico de las personas.

En **Irlanda**, los datos más recientes recogidos de las inspecciones de viviendas del sector privado muestran que se encontraron 1.697 viviendas que no cumplían la normativa, pero sólo se presentaron 36 demandas. En Dublín, el 78% de las viviendas privadas alquiladas a personas que en ese momento recibían una ayuda al alquiler, no cumplía los requisitos legales mínimos.

### **Problemas específicos relacionados con la calidad**

En **Hungría**, se calcula que en los núcleos residenciales de menos de 1000 habitantes, casi el 30% de las viviendas no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad. Esto nos lleva a cuestionar si se pueden aplicar los mismos criterios de calidad a las viviendas en el campo y en la ciudad; y también cómo se puede integrar la subjetividad de la persona, y su percepción de sus expectativas y necesidades, con los parámetros de habitabilidad establecidos.

Las malas condiciones de habitabilidad tienen un impacto especialmente fuerte en los niños, y se relacionan con un incremento del riesgo de enfermedad respiratoria y de accidentes en el hogar, así como con peores resultados académicos, problemas de salud a largo plazo y problemas de actitud.

El informe del **Reino Unido** pone como ejemplo la historia de una madre soltera con dos hijos que reside en un piso en mal estado, con problemas de humedad en las paredes además de tener la bañera rota y con pérdidas de agua. Desde que la familia se mudó a esta vivienda, la hija ha desarrollado un problema de asma para el que necesita tratamiento y la madre sufre depresión severa. Es fácil ver cómo esta situación puede deteriorarse hasta que la familia se encuentre en situación de sinhogarismo.

Claramente, la forma en que se pueden mantener los alojamientos baratos en buen estado es una cuestión a tratar. Por sí solo, parece que el mercado no puede resolver este problema. Como señala el informe de **Lituania**, para muchas personas "cualquier vivienda es preferible a no tener vivienda". En un mercado sin regular, esto implica que siempre habrá demanda de vivienda de mala calidad.

La seriedad que tienen las deficiencias de calidad de las viviendas sigue un patrón geográfico. En los informes de los países escandinavos ni siquiera se alude a este problema. Sin embargo, en los países de **Europa del Este**, la mala calidad de las viviendas que ha resultado de los cambios políticos, sociales y económicos de la región parece un problema endémico. Por otra parte, en los países de Europa occidental el problema de la infravivienda existe, pero sólo afecta a los más desfavorecidos.

Los problemas de vivienda de mala calidad que se dan en los países excomunistas de **Europa del Este** también afectan a las personas con vivienda en propiedad. Esto se debe a que adquirieron las viviendas en mal estado, y a menudo sin tener los medios necesarios para rehabilitarlas. El informe **húngaro** habla de casos de personas que viven en casetas hechas de adobe y otros materiales, lo cual constituye una situación residencial que no difiere del sinhogarismo en gran medida.

De cualquier modo, este problema no es exclusivo de Europa oriental. En **Inglaterra**, la **Encuesta sobre el**

**estado de las viviendas** del 2003 reveló que de todas las viviendas que no estaban a la altura del Parámetro de Vivienda Digna, la mayoría (63%) estaban ocupadas por sus propietarios.

Asimismo, hay evidencia de que en varios países los hogares con menos ingresos residen en zonas marginales, que no están conectadas con la red de infraestructuras. El informe **portugués** menciona que se están creando "islas" de viviendas en áreas apartadas de núcleos urbanos con empleo y servicios.

En países como **Grecia, Italia, y España** esta resurgiendo el fenómeno de los guetos urbanos. Normalmente, se trata de concentraciones de población perteneciente a minorías étnicas y culturales - como pueden ser los gitanos, los refugiados y los inmigrantes económicos, incluyendo a los que provienen de Europa del Este - en ciertos barrios de las ciudades. Aunque los poderes públicos suelen considerarlos zonas problemáticas y se esfuerzan por imponer el orden, estos barrios suelen estar ocupados por familias de inmigrantes legales, muchos de los cuales tienen trabajo. Sin embargo, el aumento de la demanda de vivienda que genera el fenómeno del "gueto" es un problema que normalmente no se trata.

#### **d) Problemas de hacinamiento**

El hacinamiento es una de las razones más importantes por las que la situación de una persona en una vivienda puede hacerse insostenible, y por lo tanto conduce a las personas a situaciones de sinhogarismo. De acuerdo con el Informe de **Necesidades de Vivienda** que presento **Irlanda** en el 2005, más del 10% (4.000) de los hogares que necesitaban una vivienda social citó, como razón para ello, que tenían problemas de hacinamiento en su vivienda.

#### **¿Que constituye una situación de hacinamiento?**

Hay dos tipos de definiciones de hacinamiento, según se tenga en cuenta:

1. el número de personas por habitación, en cuyo caso se suele considerar que se dan situaciones de hacinamiento cuando hay 3 o más personas por dormitorio.
2. el espacio habitable por persona, en Grecia e Italia se considera que hay hacinamiento cuando hay

menos de 28 m<sup>2</sup> por persona, mientras que en España el límite está en solo 12m<sup>2</sup> por persona.

Los datos recogidos en varios informes nacionales ponen en evidencia que el hacinamiento es un fenómeno bastante común, que afecta a los colectivos más desfavorecidos. En el caso de **Grecia**, la importancia de este fenómeno creció durante los años 90, cuando la inmigración alcanzó su punto álgido. Según las estadísticas de vivienda de 2001, en casi 5.600 hogares con 6 ó más miembros, cada dormitorio estaba ocupado por tres o más personas.

Según las estadísticas de **Hungría**, el hacinamiento afectó a alrededor de 300 hogares y 1,3 millones de personas en el 2005 - más del 10% de la población. En estas viviendas suelen convivir varias generaciones de una misma familia. A veces, personas que solo tienen un parentesco lejano no tienen más opción que compartir habitación.

#### **¿Cuáles son los colectivos de riesgo?**

Los colectivos de personas inmigrantes, refugiadas o pertenecientes a minorías étnicas son los que más probabilidades tienen de vivir en alojamientos donde se den situaciones de hacinamiento. Con la llegada a la nueva ciudad, y en especial si se trata de minorías étnicas, las personas suelen soportar situaciones de hacinamiento como estrategia para afrontar los gastos de empezar una nueva vida. No obstante, se generan problemas importantes cuando esta situación se mantiene a largo plazo.

En **Inglaterra**, la probabilidad de sufrir hacinamiento es seis veces más alta para los hogares de raza negra y los de grupos étnicos minoritarios (BME) que para los de raza blanca. Además, más de un tercio (35%) de las viviendas con hacinamiento están ocupadas por hogares BME. En **Austria**, casi el 57% de los inmigrantes que solicitan una plaza en un alojamiento de emergencia residen en viviendas con hacinamiento, donde dos ó más personas comparten cada habitación.

Cuando varias generaciones de la misma familia comparten alojamiento aumenta el riesgo de hacinamiento. En **Gales**, hay menores en el 83% de los hogares con hacinamiento. En **Escocia** este porcentaje es del 67%. Aunque pueda parecer lógico que las familias con una generación más, (es decir, que tengan niños), tengan

menos espacio por persona que las que no la tienen, estos datos sugieren un problema más profundo.

También se crean problemas cuando las personas mayores conviven con las familias de sus hijos, como suele darse en los países del sur, aunque existen pocos datos estadísticos al respecto. El informe **italiano** nos recuerda que es importante tener en cuenta que, en muchos casos, los hogares en los que cohabita más de una generación de la misma familia pueden no estar interesados en modificar esta situación.

### e) Desahucios

Aunque la mayor parte de los países no tiene datos estadísticos que aclaren qué porcentaje de las personas que sufren un desahucio acaba en situación de sinhogarismo, se está de acuerdo en que es bastante usual que los periodos de vida en la calle vayan precedidos por un desahucio. En **Dinamarca**, el número de desahucios se ha disparado desde el 2002, y en el 25% de los casos las personas desahuciadas siguen estando en situación de sinhogarismo después de un año.

Los desahucios no siempre son la causa directa de las situaciones de sinhogarismo, y a menudo solo son un evento más en la trayectoria vital de la persona. Aunque sufrir un desahucio puede ser un factor determinante para que una persona se quede sin hogar, muchas veces el desahucio o la demanda de desahucio hace patente un problema que ya existía, pero que había sido invisible hasta ese momento.

No obstante, también es cierto que, para la persona en situación de vulnerabilidad social, el desahucio puede provocar una situación de crisis que termine en sinhogarismo. Los desahucios pueden tener el efecto de desestabilizar a las familias, lo cual se puede prevenir si se facilita una transición sin problemas a un alojamiento alternativo. Por esta razón, las normativas que regulan el desahucio son importantes. Desde el punto de vista de **Austria**, los desalojos son el principal desencadenante de situaciones de sinhogarismo.

#### ¿Cómo ocurre el desahucio?

El motivo de desahucio más común es, con mucho, el impago de rentas, que puede estar relacionado con precios altos de alquiler o con las dificultades económicas que pueda tener el inquilino. Otras razones para

ser desahuciado incluyen tener otras deudas, conductas antisociales o problemas con la comunidad de vecinos, desacuerdos al pactar los términos de renovación al finalizar el contrato o que el casero se niegue a renovar al inquilino.

También es cierto que los desahucios se ven de forma distinta en distintos países. En los países que tienen un mercado inmobiliario dinámico y donde los contratos son de corta duración, es posible que los hogares se muden sin llegar a tener que recurrir al desahucio. Si los contratos son más largos, y los inquilinos tienen más derechos, es probable que ser desahuciado tenga mayor importancia.

Sin embargo, la precariedad de los contratos de alquiler acarrea sus propios problemas. En el **Reino Unido**, muchos inquilinos carecen de seguridad en el alquiler. En algunos casos, el arrendador sólo necesita comunicar por escrito al inquilino que debe desalojar la vivienda, dándole un plazo de 28 días. Esto no proporciona estabilidad a los hogares, que pueden verse envueltos en una situación de crisis si deben abandonar su vivienda, aunque no hayan hecho nada para provocar el desalojo.

En la **Republica Checa**, se dan ejemplos de personas que compraron viviendas ocupadas por inquilinos con menos recursos cuando se privatizó el mercado de la vivienda. En consecuencia, el nivel de protección de estos inquilinos ante un posible desahucio es muy baja, y casi se limita a la confianza que puedan tener en los propietarios de su vivienda.

El informe de **Estonia** menciona el problema de los falsos agentes inmobiliarios que timan a las personas – especialmente a las que tienen problemas de adicciones o alguna discapacidad. Una vez han caído en la trampa, los falsos agentes pueden retirarles la vivienda siguiendo el procedimiento legal.

#### ¿Esta aumentando la importancia de la vivienda como desencadenante de situaciones de sinhogarismo?

Casi todos los informes nacionales señalan que la importancia de la vivienda como factor de riesgo desencadenante de las situaciones de sinhogarismo esta aumentando, como resultado de las presiones a las que esta sometido el mercado de la vivienda. La situación

económica global y las facilidades de acceso al crédito barato que se han dado en los últimos años, han dado lugar a un incremento rápido y generalizado del precio de la vivienda. Como consecuencia los precios del alquiler también han subido. Esta situación ha excluido a muchas personas del mercado inmobiliario, tanto para la compra como para el alquiler.

### ***El boom de los mercados inmobiliarios***

El Consejo de Vivienda Social **irlandés** señala que los incrementos en el coste de adquirir o alquilar una vivienda han llevado a un aumento en el número de personas apuntadas a listas de espera para beneficiarse de una vivienda social, ya que muchas de ellas no pueden acceder a viviendas en alquiler asequibles, y con contratos que ofrezcan seguridad al inquilino. Además, se explica que en los últimos 15 años, el número de personas apuntadas en listas de espera para promociones de vivienda social ha aumentado de forma exponencial, debido a que han quedado excluidas del mercado inmobiliario.

Según el informe del **Reino Unido**, “estudios llevados a cabo por la Universidad de Cambridge identifican que existe una correlación inversa entre los incrementos del precio de la vivienda y el número de alquileres en el sector de la vivienda social. Con el aumento de los precios también aumenta la demanda de vivienda social pero hay menos alquileres y un aumento de situaciones de *sinhogarismo*”

El informe **griego** señala que “hay personas que, en otras condiciones socioeconómicas, podían acceder a casas mejores pero que ahora alquilan las viviendas más baratas del mercado”. Esto implica que aquellos que en el pasado podían acceder a los alquileres más baratos, ahora están siendo empujados a las viviendas más precarias del mercado, con lo que quedan expuestos a un mayor riesgo de acabar en una situación de *sinhogarismo*.

Asimismo en **Finlandia** “la rapidez con la que incrementan los precios de los alquileres en la actualidad apunta a las presiones a las que está sometido el mercado de la vivienda. Si se sigue construyendo poca vivienda social, existe el riesgo de que más y más personas entren en una situación de riesgo de *sinhogarismo*”

Desde **Francia** se observa que el incremento de los precios y del coste de la vida ha llevado a un aumento en el

número de trabajadores en situación de pobreza. En París durante el 2006, el 16% de las personas en albergues de emergencia eran personas con trabajo, que a pesar de ello, vivían bajo el umbral de la pobreza. Aunque este fenómeno no es nuevo, si parece estar volviéndose más común, lo que refleja el hecho de que el *sinhogarismo* no siempre está relacionado de forma directa con la habilidad de la persona para acceder a un empleo – hay causas estructurales subyacentes.

En el informe **checo** se observa que hay un nuevo grupo social que se enfrenta a situaciones de *sinhogarismo* o al riesgo de *sinhogarismo* – las familias. Esto sugiere que el tema del *sinhogarismo* no está tan relacionado con los problemas sociales que puedan afectar a determinados individuos como lo está con problemas estructurales de la economía, con el mercado de la vivienda como epicentro.

### ***La economía global***

Es probable que tanto la recesión económica en la que estamos entrando, como las turbulencias de la economía a nivel mundial, contribuyan a agudizar los problemas que se han observado. Debido al momento en que se recogió la información que contienen los informes nacionales, este informe no revela la totalidad del impacto que ha tenido la crisis. Aun así, los informes muestran indicios claros de la creciente importancia que tienen los problemas relacionados con el endeudamiento – adquirido en épocas en que era fácil acceder a crédito – y de sus posibles repercusiones sobre el *sinhogarismo*.

Como señala el informe del **Reino Unido**, “probablemente, el grupo de personas que quedan excluidas del mercado inmobiliario va a ganar visibilidad social – llegando a incluir a personas con ingresos altos que hayan forzado sus presupuestos”. El informe de **Luxemburgo** observa que una de las consecuencias de los cambios en la economía y el sistema financiero es que las familias de clase media se enfrentan a situaciones de endeudamiento serio.

En **Hungría**, una parte importante de los créditos hipotecarios se concedió en divisas, lo que al principio suponía condiciones muy ventajosas. Sin embargo, con la devaluación de la moneda húngara las letras de las hipotecas se están disparando. Además, incrementos importantes en el precio de los servicios públicos como el gas y la electricidad también pueden afectar a los niveles

de endeudamiento. Este tipo de gastos se come los ahorros de las personas, y aumenta el riesgo de que entren en mora en el pago de su vivienda. Y lo que es todavía más importante, las personas con viviendas de peor calidad suelen tener gastos de calefacción más altos.

El informe **polaco** explica que las ONG involucradas en la gestión de servicios de atención a las personas sin hogar hacen hincapié en el aumento de la importancia que han tenido, de unos años para acá, los problemas relacionados con la obtención de crédito y el endeudamiento, como desencadenantes de experiencias de sinhogarismo.

Por otra parte, el informe **español** menciona que los grupos inmigrantes son especialmente vulnerables a este problema, ya que han llevado a cabo alrededor del 40% de las adquisiciones de vivienda de los últimos años, con una proporción de endeudamiento alta. En un país donde la proporción de viviendas en propiedad es alta, se crea el riesgo de que aumente el número de familias que alcance, y sobrepase, el límite de lo que pueden permitirse pagar.

### **La disminución del número de viviendas sociales**

También se ha notado que el volumen de vivienda social de patrimonio público esta disminuyendo en muchos países. Las políticas que dan 'derecho a compra' han significado que el número de viviendas sociales públicas ha menguado considerablemente en países tan distintos como **Lituania** y el **Reino Unido**. Las personas se ven entonces empujadas a conseguir su vivienda en el mercado privado de alquileres, y como destaca **Italia** "el mercado libre no absorbe la demanda de los grupos sociales más pobres, en especial la de los inmigrantes". Cuando sí existe oferta de viviendas a precios bajos en el mercado libre, éstas no suelen ser satisfactorias.

El informe **alemán** resalta que la privatización del parque público de vivienda social implica que: "las administraciones se han deshecho de un instrumento de control importante, a través del cual antes era posible garantizar que amplios sectores de la población tuviesen acceso a una vivienda, en especial los hogares en desventaja social".

Asimismo, con la venta de vivienda social se reduce la calidad del parque de vivienda social pública, ya que

sólo suelen quedarse sin vender las viviendas en peor estado. El porcentaje de vivienda social en **Estonia** ha caído del 61% en 1992, al 4% en el año 2000. Este parque "residual" se compone de viviendas que suelen ser de baja calidad, y que a menudo no pueden considerarse viviendas dignas.

### **Cambios demográficos**

Al mismo tiempo, algunos informes nacionales como el de **Italia**, mencionan que la rapidez de los cambios sociales y demográficos está aumentando la presión a la que está sometido el mercado de la vivienda. Cambios en las tendencias demográficas, las estructuras sociales y los lazos familiares están modificando los tipos de vivienda que se necesitan, creando una demanda a la que el parque de viviendas existente tiene muchas dificultades para responder, en especial cuando se trata de viviendas pequeñas y a precios bajos para personas solas. Esto aumenta el número de personas que se enfrentan al riesgo de exclusión residencial.

### 3 – Potencial de los distintos recursos de alojamiento para personas sin-hogar

#### El papel de los centros de alojamiento temporal

##### *Albergues y otros alojamientos de emergencia*

Al nivel más básico, los albergues pueden jugar un papel importante porque proporcionan a sus usuarios una alternativa segura a pernoctar a la intemperie, o porque pueden frenar procesos de deterioro en personas que residen en alojamientos muy precarios o inadecuados. También pueden funcionar como recurso a través del cual la persona en situación de vulnerabilidad puede recibir atención especializada y adaptada a sus circunstancias o necesidades, que sería difícil ofrecer a pie de calle o a las personas sin hogar “invisibles”.

Los centros de alojamiento temporal pueden ser un lugar donde las personas sin hogar reciban asesoramiento y el apoyo necesario para mejorar su autoestima, además de un contexto educativo donde recobrar las habilidades sociales, los hábitos domésticos y de higiene e incluso estimular el compromiso. Para personas que hayan tenido un estilo de vida muy caótico, un albergue de buena calidad puede funcionar como plataforma desde la que impulsarse hacia soluciones de carácter permanente.

Al mismo tiempo, residir en un albergue no tiene porque ser uno de los pasos necesarios hacia el alojamiento autónomo para todas las personas sin hogar. Para algunas de las personas que viven experiencias de sinhogarismo, el acceso directo a una vivienda con servicios asistenciales asociados sería la mejor opción, en vez de tener que pasar por un albergue.

En realidad, existe el riesgo de que residir en albergues se convierta en parte de un proceso de deterioro personal y cronificación para algunos, ya que mudarse a un albergue no es mudarse a un hogar propiamente dicho. Hay personas que ven la entrada en un albergue como un signo de fracaso. También existe el riesgo de que la persona se acostumbre a no vivir en su propia casa, lo que complica cualquier intento de integración posterior.

Para que los albergues funcionen de manera eficaz, es esencial que continúen ofreciendo apoyo y capacitación para aquellos que lo necesitan, pero sin forzar a todos

los usuarios a pasar por aros innecesarios. Asimismo, se crean problemas cuando la función inicial del albergue no era ofrecer prestaciones técnicas para personas sin hogar, sino simplemente servir como refugio de emergencia. Esto puede limitar la capacidad de los trabajadores de la institución para responder a las necesidades de los usuarios de forma efectiva.

El informe **portugués** señala que los centros de alojamiento temporal han servido de colchón para situaciones de emergencia, y que no faltan los ejemplos de usuarios que han conseguido reintegrarse en la sociedad desde un albergue. No obstante, el informe lamenta que los servicios en oferta en los albergues de ese país son escasos y poco adecuados, y que por lo tanto los albergues no llegan a promover y apoyar los procesos de integración de forma suficiente.

En ciertos países, cada vez se está más de acuerdo en que la idea de avanzar paso-a-paso hacia la vida autónoma no es válida para todas las personas sin hogar. Cada persona tiene unas capacidades, y requerirá niveles distintos de independencia y acompañamiento. Para muchas personas, lo más apropiado sería pasar directamente a alojarse en una vivienda con servicios de acompañamiento social.

Con esto en mente, los albergues de **Dinamarca** tienen la obligación de idear un plan de estancia para cada usuario, que cubra elementos tales como: identificar los problemas de carácter agudo, análisis inicial de la situación económica, evaluación de las oportunidades para el empleo o la formación, y cualquier problema de salud existente. Este plan debería servir como un manual para la estancia, y como base para cualquier iniciativa o solución posterior.

Asimismo, la Agencia para las Personas Sin-hogar de **Dublín** recomienda que “cada usuario que ocupa una... cama debe tener asignado un trabajador de contacto”. Las necesidades de la persona deberían evaluarse en profundidad cuando entra en el centro de acogida, y esto debe servir de guía para las prestaciones que se le ofrezcan.

Está claro que como mejor funcionan los albergues es como solución temporal. Aun así, se convierten en parte del problema cuando la persona sin hogar queda atra-

pada en este modo de vida – como pasa demasiado a menudo en muchos países. El informe **húngaro** destaca los peligros que se corren cuando no se ofrecen salidas a la residencia en el albergue. Cuando una persona intenta dejar el albergue y no lo consigue, esto puede crear sentimientos de fracaso tanto para el usuario como para los trabajadores. Varios países proporcionan evidencia estadística de que cuanto más tiempo pasa una persona en un albergue, más dificultades tiene para vivir de forma autónoma – se cronifica.

Generalmente, se considera que es necesario tener un número suficiente de plazas de alojamiento de emergencia en centros de acogida para prevenir que las personas duerman en la calle o que recurran a otras soluciones poco apropiadas. No obstante, la propuesta **finlandesa** recoge el cierre de los albergues, y el informe **alemán** explica que: “queremos una ciudad que no tenga albergues de alojamiento temporal para personas sin hogar”. Se los considera un recurso inadecuado, que reduce la capacidad de iniciativa del individuo y que refuerza el proceso de exclusión social.

Hay consenso en que deberían encontrarse soluciones alternativas para aquellos usuarios de un albergue que lleven residiendo allí un periodo largo de tiempo. Otras soluciones podrían dar mejor cobertura a sus necesidades tanto sociales como de alojamiento, y también dejaría espacio libre para otros sin-techo y para personas que pasen por una situación de emergencia real. Aun así, los servicios de los albergues tendrían que adaptarse a este cambio, en especial prepararse para atender a usuarios con más problemas de salud y más graves.

La impresión general es que para tener éxito, además de ser de buena calidad, un albergue necesita ofrecer acceso a otras soluciones de alojamiento que sean seguras, de carácter estable, a precios asequibles y con posibilidad de permanencia, lo que se podría conseguir mediante servicios efectivos de acompañamiento y que ayuden a la transición al alojamiento autónomo. El hecho de que estos servicios estén disponibles, es lo que hace que el albergue pueda desempeñar su función de solución temporal, proporcionando un trampolín para salir de una situación de calle o de emergencia.

### **Alternativas de alojamiento en hostales y pensiones**

En algunas ocasiones, y casi siempre como último recurso cuando otras opciones se han agotado, el alojamiento de emergencia en pensiones y hoteles puede ser una solución a corto plazo para las personas en situación de vulnerabilidad. Esta opción no ofrece ningún tipo de estabilidad y normalmente constituye una alternativa de alojamiento barata para las administraciones, pero es válida para solventar situaciones puntuales de crisis.

En **Francia**, más de un tercio del presupuesto destinado a sufragar el alojamiento de emergencia se emplea en pagar estancias en hoteles. En Finlandia, las administraciones de algunos municipios utilizan hoteles baratos como solución de alojamiento para personas sin hogar porque no tienen otras alternativas a su disposición.

En **Bruselas (Bélgica)** se aloja a las personas en hoteles en momentos de crisis, por ejemplo en casos de violencia doméstica, y esta estancia esta limitada a tres días. Se considera que solo debe utilizarse como último recurso, y se ayuda a las personas a encontrar un alojamiento alternativo. En el **Reino Unido**, el alojamiento en una pensión no se considera apropiado para niños, mujeres embarazadas o personas sin hogar en situación de necesidad grave.

Las instalaciones que hay en las pensiones y en los hoteles más baratos son, a menudo, de muy baja calidad, lo que podría ocasionar una serie de problemas a los individuos que permanezcan allí alojados. Los problemas podrían incluir dificultades para mantener la higiene, enfermedades respiratorias y gastrointestinales de carácter infeccioso, así como problemas mentales derivados de vivir en un ambiente insociable y agobiante.

El documento del gobierno **irlandés “Sinhogarismo: Una Estrategia Integral”** (2001) se compromete con “la eliminación del uso del alojamiento en pensiones para las familias, a no ser que se trate de una situación de emergencia y sólo para su uso durante un plazo corto de no más de un mes”. Los fondos destinados a la provisión de alojamiento de emergencia constituyeron el 38% del presupuesto total destinado al sinhogarismo en el 2006.

Por toda Europa, las personas sin hogar también pueden acceder a un alojamiento en un hotel o pensión por su cuenta, como única alternativa a dormir en la

calle. A menudo se lo costean mendigando, o, con menor frecuencia, utilizando prestaciones a las que pueden optar, pero continúa siendo una opción cara. Mas que promover el uso de hoteles y pensiones, en general se está de acuerdo en que se deberían promover mas estrategias para dejar plazas libres en los albergues de emergencia.

## El papel del mercado privado del alquiler

### *Las limitaciones del sector privado del alquiler*

En muchos países se espera que el sector privado adquiriera un papel más significativo como proveedor de servicios de alojamiento para las personas sin hogar. No obstante, existen serios obstáculos para esto, tales como que los niveles de demanda de vivienda en alquiler son altos y el hecho de que el incremento del coste de adquisición contribuya a subir los precios de alquiler; que la motivación primordial de los arrendadores es obtener un beneficio; que las personas que alquilan se enfrentan a la falta de estabilidad a largo plazo; y, que hay problemas con la calidad del alojamiento en oferta.

En **Dinamarca** no se considera que el mercado privado del alquiler ofrezca muchas opciones para las personas sin hogar. Se señala que actualmente, sólo unos pocos inquilinos que residen en una vivienda en alquiler reciben prestaciones sociales; y que la decisión de a quién alquilar la casa le corresponde al arrendador, lo que supone una barrera para las personas más vulnerables.

Tanto en el informe **finlandés** como en el **griego** se destaca que el sector privado no proporciona viviendas a precios asequibles para personas con ingresos bajos, excepto en casos en que el estado de la vivienda es extremadamente malo.

Por otra parte, el informe del **Reino Unido** valora la situación de esta manera: "El sector privado del alquiler proporciona una alternativa valida para algunos hogares, y se está promoviendo su uso en cada región del país. Sin embargo, ofrece poca estabilidad (normalmente los contratos son de 6 meses), es caro, y a menudo – dada la demanda del mercado – no satisface las necesidades de los hogares en situación de calle, de los que reciben prestaciones sociales, etc."

En el caso de **España**, la falta de vivienda social implica que el mercado privado de alquiler es la única alternati-

va para las personas en situación de vulnerabilidad. En este contexto, y dado el alto precio de los alquileres en el mercado, muchos se ven forzados a compartir espacios reducidos con otras muchas personas. En **Austria**, el alto precio de los alquileres está empujando a la pobreza incluso a personas con trabajo.

Las ayudas al alquiler se utilizan a menudo para facilitar el acceso a un alquiler privado. Sin embargo, y como mencionamos en otras secciones de este informe, se considera que este tipo de actuación no solo es caro y poco eficiente, sino que además no esta dirigido especialmente a los grupos sociales vulnerables.

Aunque las políticas públicas introduzcan ayudas al alquiler o incluso programas de avales o garantías para mejorar el acceso al alojamiento en el mercado privado, hay muchos caseros que siguen prefiriendo no alquilar a personas que reciben este tipo de prestaciones. Puede ser que les parezca que las prestaciones de ayuda pueden no ser suficientes para que la persona pague las rentas sin problemas. Otras veces, les preocupa que la vivienda pueda sufrir daños o que haya problemas de conducta antisocial.

### *El potencial que encierra socializar el parque de viviendas de alquiler*

En un gran número de informes se menciona que, a pesar de que existe voluntad política para que el sector de los alquileres privados llegue a ofrecer viviendas de tipo social, la motivación principal de los arrendadores para alquilar no es la actuación social. En general, los propietarios de viviendas en alquiler tienen como objetivo obtener un beneficio económico, y por lo tanto son más reacios a alquilar su vivienda a personas que representen un riesgo mayor (de morosidad en especial).

Las estrategias utilizadas para socializar el sector del alquiler privado deben dirigirse a cambiar estas actitudes tan extendidas entre los arrendadores. En algunos informes se indica que sería necesario actuar sobre la discriminación contra las personas vulnerables por parte de los arrendadores, utilizando campañas de información. El informe **inglés** llega a sugerir que podría ser necesario ilegalizar este tipo de prácticas discriminatorias, como sería por ejemplo negarse a alquilar una vivienda a una persona porque ésta reciba algún tipo de prestación para la vivienda.

Otro método para mejorar el acceso al alojamiento en el mercado privado del alquiler es la implantación de un programa que no sólo contenga medidas de apoyo para los inquilinos, sino que ofrezca una serie de ventajas a los arrendadores para que alquilen las viviendas a personas de colectivos vulnerables. Mediante el uso de incentivos económicos, estos programas ayudan a los arrendadores a superar las objeciones que puedan tener para alquilar su vivienda a hogares vulnerables. Para los inquilinos, estos programas suelen incluir un mayor número de servicios de atención y ayuda. Esto es esencial si se espera que este sector se consolide como opción sostenible y realista para personas que, en otro momento histórico, hubiesen accedido a una vivienda social.

En **Bélgica**, a partir de 1998 se creó una red de Agencias Públicas de Alquiler Social, que actúan como intermediarias entre inquilinos y arrendadores. Estas Agencias firman un acuerdo con los propietarios, mediante el cual se comprometen a pagar la renta acordada durante la totalidad del periodo del contrato, y a devolver la vivienda al propietario arrendador a su término en las mismas condiciones en que se recibió. Por su parte, las Agencias tienen la capacidad de adjudicar las viviendas en alquiler de acuerdo con su propio sistema de puntos, basado en niveles de necesidad prioritaria, y a través del cual las personas sin hogar reciben muchos puntos. Este sistema ha proporcionado acceso a una vivienda a más personas sin hogar que el programa de vivienda social.

En **Irlanda**, los subsidios al alquiler socializado que se gestionan a través del Programa de Alojamiento en Alquiler (RAS), son un aspecto central de la estrategia de actuación sobre el sinhogarismo del gobierno. Se considera que son más efectivos que las ayudas al alquiler, ya que evitan situaciones trampa en las que la persona se arriesga a perder su ayuda al alquiler si trabaja más de un número específico de horas a la semana. También suponen mayor estabilidad, lo que contribuye a evitar situaciones en que la persona alterna periodos en la calle con otros en viviendas alquiladas de muy bajo nivel. Además, contribuye a dar una mejor dispersión geográfica al alojamiento de tipo social, lo que promueve la mezcla social y la integración, además de proporcionar viviendas más apropiadas para personas solas. Sin embargo, transferir a las personas que reciben ayudas al alquiler al programa RAS supone un reto, ya que, entre otras cosas, para poder optar al programa se requiere haber recibido una ayuda al alquiler durante un periodo mínimo de 18 meses.

En **Gales** se está dando énfasis al potencial del alojamiento privado en alquiler, y tanto la Asamblea de Gobierno como las administraciones locales están llevando a cabo un gran número de iniciativas para que se establezcan conciertos con arrendadores y así conseguir acceso a más viviendas para hogares que lo necesitan.

Sin embargo, aunque estas medidas tienen cierto interés, no está claro que puedan llegar a ser más que una pequeña parte de las políticas destinadas a la lucha contra el sinhogarismo. Parece que el número de arrendadores dispuestos a colaborar con estos programas siempre será limitado, especialmente en países donde cada arrendador solo gestiona una o dos propiedades como mucho. Dado el nivel de demanda de vivienda barata - especialmente por parte de los trabajadores inmigrantes y los estudiantes - los arrendadores no siempre tendrán la necesidad económica de acogerse a estos contratos de tipo social.

El informe **griego** nos recuerda que es difícil realizar intervenciones en el mercado de la vivienda, porque el mayor incentivo que hay para vender o alquilar una vivienda en el sector privado es el beneficio que pueda obtenerse, y no la provisión de vivienda **digna y asequible** para las personas.

Asimismo, estos planes no siempre son la solución ideal para las administraciones locales o las personas sin hogar. Los precios de alquiler continúan siendo relativamente altos. Además, aunque los contratos de alquiler sean relativamente largos - por ejemplo, de diez años de duración - siguen ofreciendo menos estabilidad que una vivienda social clásica. Según las personas se van haciendo mayores, se vuelven más y más reacias, y menos capaces, de cambiar de alojamiento cuando termina el periodo de alquiler.

Algunos países han optado por ofrecer desgravaciones fiscales como incentivo para la socialización del parque de vivienda en alquiler. Cuando un arrendador **húngaro** alquila su vivienda a la administración local para alquiler social durante un periodo mínimo de cinco años, se beneficia de un 25% de exención sobre el gravamen de los alquileres que percibe. Sin embargo, dado que muchos arrendadores no pagan impuestos por las rentas que perciben, esta política no ha tenido mucho impacto.

A pesar de que **Luxemburgo** está de acuerdo en que los obstáculos para acceder a un alojamiento en el mer-

cado de alquileres son muy reales para algunos de los grupos mas vulnerables, continua considerando que la inversión privada es esencial para cualquier estrategia a largo plazo destinada a solucionar la escasez de vivienda. Por lo tanto, está impulsando un nuevo plan de vivienda - con fondos públicos y privados – gestionado por las ONG y destinado exclusivamente a los grupos en desventaja social.

El informe **griego** concluye que sólo si se producen cambios sustanciales en la política pública hacia la regulación del mercado, podría el sector privado del alquiler convertirse en un instrumento real para la provisión de vivienda digna y asequible para personas sin hogar. Para demasiada gente, y en especial para los colectivos vulnerables como el de los inmigrantes, el mercado privado del alquiler continua siendo una parte del problema y no una parte de la solución.

## El papel de la vivienda en propiedad

Parece que en las sociedades existe una tendencia clara a que las personas aspiren a tener una vivienda en propiedad, aunque este fenómeno es más fuerte en unos países que en otros. Esta aspiración puede llevar consigo los beneficios de la estabilidad, la inclusión en la comunidad y un sentimiento más profundo de pertenencia y control sobre las circunstancias propias. Sin embargo, la vivienda en propiedad continúa siendo una opción poco realista para muchas personas sin hogar debido a su coste. Aunque la aspiración a obtener una vivienda en propiedad es legítima, las demás modalidades de tenencia no deberían considerarse como simples pasarelas hacia la vivienda en propiedad.

Como apunta el informe **francés**, si la vivienda continua siendo un bien comercial y un símbolo social de distinción, es difícil ver como podría utilizarse para abordar la exclusión social. Promover la compra de vivienda como solución generalizada suele empujar a las personas a un tipo de alojamiento precario, en viviendas de baja calidad o deterioradas y a situaciones de hacinamiento.

Simplemente, la vivienda en propiedad está fuera del alcance de muchos hogares en situación de pobreza. **Polonia** no es la única en notar que solo las personas que tienen acceso a un crédito hipotecario, gracias a sus ingresos, pueden comprar una casa. Al mismo tiempo, la letra de las hipotecas supone un tercio, o incluso la mitad, de los ingresos mensuales de los hogares.

Además, durante los últimos años ha habido un aumento importante en los precios de la vivienda de toda Europa. En **Lituania**, la familia media necesitaba sus ingresos de 4 años para costear una vivienda en el año 2000, pero necesitó sus ingresos de 8,4 años para pagarla en el 2005. Por lo tanto, la compra de vivienda esta fuera del alcance de un número creciente de hogares con ingresos bajos.

Y lo que es más, los hogares que han conseguido acceder a una propiedad pueden tener problemas para afrontar el pago de la hipoteca, los recibos y los costes de mantenimiento. También podrían enfrentarse a situaciones críticas si pierden su empleo, si suben los tipos de interés o si cae el precio de la vivienda. La crisis económica actual está demostrando los peligros que corren las personas que apuran sus presupuestos al máximo para acceder a una vivienda en propiedad.

Los informes de los países ex-comunistas de **Europa del Este** llaman la atención sobre los posibles problemas que pueden acarrear las políticas dirigidas a la adquisición generalizada de vivienda. En la actualidad, muchos hogares con una vivienda en propiedad no pueden costear los gastos de mantenimiento que supone, lo que resulta en un deterioro progresivo de la propiedad. Esto ha dado lugar a la categoría de propietario sin-hogar.

Por otra parte, el informe **polaco** señala que, en el contexto de una sociedad donde la proporción de viviendas en propiedad es alta, la falta de opciones realistas de compra que tienen las personas en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a una hipoteca, puede fomentar sentimientos de inseguridad. Esto podría tener un impacto negativo en los procesos de salida de una situación de sinhogarismo y los de mantenimiento de la independencia.

## El papel de la vivienda pública y social

Para muchos, el acceso a vivienda pública y social (de aquí en adelante vivienda social) continua siendo la solución clave a largo plazo para situaciones de sinhogarismo. Generalmente constituye el tipo de vivienda más asequible y al que es más fácil acceder, además de facilitar que la administración pública pueda mantener un control directo sobre la calidad y el coste de las viviendas.

La vivienda social puede existir de diferentes formas, dependiendo de las definiciones legales y los planes que se aplican en los distintos países. No obstante, podemos identificar unos principios definitorios esenciales:

- La vivienda esta subvencionada de algún modo con fondos públicos
- Se aplica un tope al precio que se cobra por ella
- Las viviendas se distribuyen de acuerdo con un criterio de prioridad

La proporción de vivienda social sobre el total del parque de vivienda varía de forma significativa en distintas partes de Europa. Se pueden identificar tres grupos:

- países con una proporción de vivienda social importante (alrededor del 20%) – incluye a Dinamarca, Reino Unido, Francia, Austria, Finlandia. En los Países Bajos, esta cifra llega al 35%.
- países y regiones con una proporción de vivienda social moderada (5-10%) – incluye a Bélgica, Irlanda, Cataluña
- países con muy poca vivienda social (menos del 5%) – incluye a Lituania, Polonia, Luxemburgo, Italia, España, Hungría, Grecia.

Para aquellos que estén experimentando una situación de sinhogarismo o en riesgo de hacerlo, y que además tengan necesidades sociales o de atención adicionales, la vivienda social puede ser el lugar más adecuado desde el que reconstruir o mejorar sus condiciones de vida. Para aquellos que no tengan necesidades de atención específicas, el acceso a una vivienda social puede ser la solución definitiva. En el **Reino Unido**, se considera que el grupo de personas para las que el acceso a una vivienda apropiada y asequible constituiría una solución por sí misma es el más numeroso, aunque en otros países no lo es tanto.

Un aspecto esencial de las políticas de vivienda debe ser asegurar que haya suficiente alojamiento de transición, para que no se bloqueen los canales de salida de una situación de sinhogarismo. A largo plazo, esto puede reducir la necesidad de depender de alternativas de alojamiento caras en albergues y pensiones. En **Irlanda**, el Acuerdo de los Interlocutores Sociales "**Hacia 2016**" apoya la propuesta de la construcción de 73,000 viviendas sociales adicionales en el periodo entre 2004

y 2012, para dar cobertura a las necesidades de 500 hogares en centros de alojamiento temporal.

Por lo tanto, la vivienda social puede proporcionar el ambiente más adecuado para dar cobertura a ciertas necesidades, y representa una solución a largo plazo económicamente sensata. Estas viviendas se pueden distribuir específicamente a personas sin hogar e incluso a aquellos que experimentan las peores condiciones de vulnerabilidad y marginalidad. También es, por ejemplo, el mejor instrumento para ofrecer vivienda destinada a perfiles muy específicos que cubra las necesidades de ciertas personas, como podrían ser los alojamientos destinados a personas de un género específico, en especial en casos de violencia doméstica.

En **Irlanda**, por ejemplo, hay vivienda social destinada específicamente a personas sin hogar, bajo el nombre de "vivienda para necesidades especiales", que financia el programa Capital Assistance Scheme. En Francia, si la situación de la persona merece atención urgente, por la condición de precariedad o deterioro de su vivienda habitual, esto le da derecho a una vivienda social.

En **Dinamarca** existe la interesante, aunque un tanto paradójica, política de 'viviendas especiales para gente especial'. Para evitar que se creen círculos viciosos en los que la persona duerme en la calle y pasa temporadas en albergues, este programa se encarga de la provisión de viviendas de carácter estable muy baratas y de nivel muy básico para personas que, a pesar de los esfuerzos, no han podido ser reintroducidas en una vivienda ordinaria.

La idea de que se pueda juzgar que una persona está demasiado alejada de la cultura mayoritaria como para reintegrarse puede resultar escandalosa para algunos. Sin embargo, hay indicios de que esta solución proporciona mayor estabilidad para sus usuarios y les facilita el acceso a servicios de atención cuando están preparados, además de ser una opción más económica y de dejar plazas libres en otros centros destinados a personas con problemas de alojamiento temporales.

### **Las restricciones de acceso a la vivienda social**

Claramente, en toda Europa el sector de la vivienda social pública sufre un problema de falta de financiación, lo cual restringe la oferta y, por lo tanto, el acceso que

tienen a ella los colectivos vulnerables. Sin embargo, además de esta cuestión, también hay una serie de problemas relacionados con la manera en que se distribuye la vivienda social existente.

Por sí mismo, el hecho de no tener hogar no suele considerarse como base para acceder a una vivienda pública, ya que normalmente éstas están destinadas a colectivos sociales de riesgo, como podrían ser las personas con una discapacidad o las familias monoparentales. A veces, esto significa que para las personas más vulnerables o las que ya están en la calle, acceder a una vivienda puede ser una verdadera lucha.

A veces, los criterios de adjudicación también incluyen puntuación que se otorga por la estancia en centros de alojamiento temporal de primer y segundo nivel. Sin embargo, los periodos mínimos de estancia que se requieren son largos – por ejemplo, en **Lombardia (Italia)** se requiere un periodo de residencia continua de tres años como mínimo. Este enfoque no llega a tener en cuenta si los albergues cubren necesidades más allá de un periodo de residencia corto, y si realmente residir en un lugar durante tanto tiempo y de forma continua es la mejor opción para la persona. De hecho, para algunas personas que experimentan, o que hayan experimentado, situaciones de marginalidad graves, reunir este tipo de requisitos puede ser francamente difícil, lo cual limita de forma importante sus posibilidades de acceder a una vivienda social pública.

Además, cuando la posibilidad de optar a una vivienda social esta supeditada a haber residido en un condado o región por un periodo mínimo de tiempo, se crea un obstáculo de acceso importante tanto para los inmigrantes como para las personas que se hayan mudado a otra región del mismo país.

Dependiendo del lugar, también se aplican otro tipo de restricciones. En **Luxemburgo** sólo se concede una vivienda social a una persona sin hogar o cuya vivienda sea inadecuada, cuando alguna asociación se compromete a encargarse de la provisión de servicios de atención y seguimiento. Esto limita de forma significativa el número de beneficiarios que puede haber en un momento determinado, ya que depende de la capacidad de actuación que tengan las asociaciones en ese momento. Aunque la provisión de asistencia es un aspecto positivo, deben tomarse medidas para asegurar que haya capacidad suficiente para proporcionarla.

Se han dado casos en los que determinadas personas se han visto sujetas a discriminación al intentar acceder a una vivienda social. Algunos de nuestros miembros en **Austria** señalan que han notado diferencias de trato en la gestión de la vivienda social en varios municipios, llegando a darse casos de discriminación institucional hacia los inmigrantes en algunos de ellos. El parque de vivienda pública del municipio de Viena sólo se ha abierto a los extranjeros no comunitarios recientemente, en respuesta a requerimientos legislativos de la UE.

Otro de los motivos por los que determinadas personas o familias sin hogar no pueden acceder a una vivienda social, son las políticas encaminadas a prevenir la creación de guetos en los barrios, así como el temor a que estas personas puedan llevar consigo problemas relacionados con adicciones al alcohol o a las drogas. El informe **francés** subraya de modo especial que, dado que sólo existe un número limitado de viviendas sociales, se crea un conflicto al intentar dar respuesta inmediata a las situaciones de necesidad de vivienda urgente, y a la vez tratar de asegurar una mezcla social adecuada.

Se deben tomar medidas para conseguir el equilibrio adecuado entre estos dos objetivos. Cuando se deniega el acceso a una vivienda social a las personas con necesidad de alojamiento más urgente en un intento de garantizar la mezcla social, habría que preguntarse si la política en cuestión está logrando su objetivo primordial de proteger a los más vulnerables.

La creación de oportunidades y de servicios de atención adecuados para estos colectivos también puede ayudar a evitar que se creen guetos.

Por último, es importante recordar que también se requiere el pago de una renta para disfrutar de una vivienda social, y que incluso esto puede estar por encima de las posibilidades de algunas personas marginadas. Cuando las políticas vigentes no consiguen ayudar a las personas más vulnerables a cubrir los gastos de ocupar una vivienda pública - por ejemplo, ofreciéndoles ayudas a la vivienda de forma inmediata – sus posibilidades de acceder a una vivienda social de carácter estable se verán muy reducidas.

## 4 – Las políticas de vivienda más importantes y su impacto sobre el sinhogarismo

Entre las estrategias aplicadas en los distintos países y regiones, podemos identificar algunas políticas de vivienda importantes. Esta sección explora hasta qué punto estas políticas contribuyen a paliar o fomentar el sinhogarismo.

### Políticas que hacen la vivienda más asequible

#### *Ayudas a la vivienda*

En la mayoría de los países existen medidas de apoyo a los hogares con rentas más bajas, en forma de financiación gestionada a través de ayudas a la vivienda. Estas ayudas se consideran una manera de facilitar el acceso a una vivienda digna, aunque sólo cubren una pequeña parte de los gastos. Uno de sus mayores beneficios es que proporcionan a los hogares con ingresos bajos, libertad para acceder a una vivienda de su elección. Sin embargo, no siempre está claro que sea una forma económicamente sensata de prevenir el sinhogarismo.

En **Grecia**, la Agencia de Vivienda de los Trabajadores ofrece una ayuda que cubre hasta el 50% del alquiler para las personas en riesgo real de quedarse en la calle. Esto incluye a los parados de larga duración (más de 12 meses) y a las personas que han sufrido daños durante una catástrofe natural (incendios, terremotos, etc.). El informe **danés** sostiene que no hay duda de que si las ayudas a la vivienda fuesen eliminadas, el número de desahucios y de personas que se quedarían en la calle sería enorme.

Sin embargo, ya que existe un número limitado de casas, las ayudas a la vivienda fomentan la demanda de alquiler y por lo tanto mantienen altos los precios. Según van subiendo los precios, la cuantía de las ayudas debe aumentar para que las personas puedan mantener su vivienda. Por lo tanto, existe el riesgo de que el coste de esta estrategia aumente progresivamente, sin suponer ningún beneficio adicional a las personas vulnerables.

El informe **irlandés** expresa de forma categórica que las ayudas al alquiler que subvencionan parte de la renta son una política mal concebida. Aunque al principio se idearon para ser intervenciones a corto plazo que aliviaran situaciones de crisis, en la práctica estas ayudas se han convertido en subvenciones a largo plazo para hogares con rentas bajas que alquilan su vivienda a un

arrendador particular; no es un programa económicamente sensato ni eficiente. En el 2007 se emplearon 391 millones de euros en subvenciones a la renta de alquiler, frente a los 68 millones de 1994.

Es sorprendente que en **Italia** la renta de alquiler media que pagan las familias que reciben una ayuda al alquiler del ayuntamiento sea de 436 euros al mes. Esta cifra es un 27,6% más alta que el precio medio (342/ mes) que pagan las familias que no reciben ninguna ayuda a la vivienda. Esto nos lleva a cuestionar el efecto que tienen este tipo de ayudas sobre el mercado de los alquileres, así como hasta qué punto esta ayuda es justa para los hogares más pobres.

Además, como políticas de actuación sobre el sinhogarismo, las ayudas a la vivienda tienen tres puntos débiles: las prestaciones no suelen cubrir los costes reales; a menudo se pagan a mes vencido, lo que podría suponer una serie de problemas para las personas con dificultades económicas serias; y, por último, este tipo de ayudas puede ser difícil o incluso imposible de obtener para personas que se encuentren en situación de alojamiento precario, que a menudo son las que más las necesitan.

Aunque las ayudas a la vivienda pueden ser utilizadas por las personas sin hogar – por ejemplo, se pueden utilizar para pagar estancias en albergues en el **Reino Unido** - la mayor parte se dirigen a personas que ya tienen alojamiento. Es más, como apunta el informe **polaco**, existe el problema de que estas ayudas las disfruten personas que en realidad no las necesitan.

#### *Planes que avalan la fianza de alquiler*

Una forma de prestación económica alternativa a las ayudas a la vivienda, que puede contribuir a que la vivienda sea más asequible para los hogares con ingresos bajos, son los planes que avalan la fianza de alquiler. Estos planes cubren parte del coste de entrada a una vivienda en alquiler, con garantías o fondos públicos.

Esto puede suponer una gran ayuda para los hogares que pueden costear la renta mensual, pero no pueden hacer frente al pago de la fianza. A la vez, no conlleva los problemas asociados con las ayudas al alquiler, porque es una sola medida puntual para cada contrato de arrendamiento. Aunque claramente muchas familias

con ingresos bajos se beneficiarían de este tipo de programas, tampoco podría considerarse como una medida de gran utilidad para los colectivos más marginales.

### **Intervenciones para regular el mercado**

Los informes nacionales también sopesan la idea de intervenir el mercado de la vivienda para regular los precios, y en muchos países las rentas de alquiler están reguladas. Sin embargo, el alcance y el formato de estas medidas suele tener muchas limitaciones. El debate sobre la posible intervención del mercado para asegurar que tengan acceso a él los grupos más vulnerables se desarrolla, en la mayor parte de los casos, en el plano teórico.

La opinión general es que la regulación del mercado podría solucionar algunos de los problemas a los que se enfrentan los hogares de ingresos bajos. El informe del **Reino Unido** apunta que “la intervención en el mercado del alquiler de la vivienda podría mejorar las condiciones de estabilidad y asequibilidad”. El informe **español** lamenta que “la ausencia de un efectivo control del mercado de la vivienda, ha provocado un espectacular aumento de los precios tanto en vivienda como en los alquileres [y] el aumento del endeudamiento de las familias”

Sin embargo, los intentos de regulación que se han hecho son, en general, bastante flojos. La mayoría de los alquileres en **Dinamarca** están regulados. La renta se fija en proporción a los costes de funcionamiento del edificio, e incluye una rentabilidad de aproximadamente el siete por ciento del valor del inmueble. Un Consejo de control de rentas, puede determinar la legalidad de las condiciones en caso de duda. No obstante, esta normativa no es aplicable a los inmuebles privados en alquiler que se hayan construido a partir de 1991.

En **Austria** se regula la renta de alquiler de los edificios más antiguos, los construidos antes de 1945. En el **Reino Unido**, sólo existen algunos casos de regulación, que se aplican a unas pocas viviendas que han estado ocupadas de forma continua desde principios de los años 80. La legislación **española** no permite el aumento de la renta durante cinco años desde la firma del contrato, pero una vez cumplido este período no protege contra incrementos indiscriminados.

En 1982, el Tribunal Supremo de **Irlanda** declaró anti-

constitucional la normativa de control de rentas, por lo que fue abolida. Aunque el debate político ya no baraja la idea de una política estricta de control de rentas, se sigue considerando que la regulación del mercado privado del alquiler es un instrumento importante, que podría utilizarse para garantizar la asequibilidad y la seguridad de los contratos.

El informe **austríaco** nos informa de que, en su país, las asociaciones de inquilinos reivindican el establecimiento de precios máximos de alquiler. Tal reforma serviría para reducir las barreras de acceso a la vivienda a las que se enfrentan los hogares con menos ingresos. Por otra parte, el informe de **Lituania** estima que la regulación de los alquileres no sería de gran ayuda, ya que no considera que el mercado privado del alquiler pueda ser un instrumento efectivo para combatir el sinhogarismo.

En otros países, se han implantado medidas dirigidas a controlar la especulación en la compraventa de viviendas sociales. Por ejemplo, tanto en **Flandes (Bélgica)** como en **Irlanda**, si una persona compra la vivienda social en la que reside, debe vivir en la misma durante al menos 20 años desde la fecha de la compra para tener derecho a la totalidad de los beneficios en caso de venderla.

El gobierno **escocés** ha reducido a un importe máximo de 15.000 libras el descuento sobre el precio de adquisición previsto por el Derecho-a-compra. Actualmente, la Asamblea de Gobierno de **Gales** está intentando obtener competencias legislativas para permitir que las administraciones locales puedan anular el Derecho-a-compra en zonas donde haya una necesidad de vivienda apremiante, y por tanto darles más maniobrabilidad en lo que se refiere a vivienda asequible. Se considera que esta iniciativa ha llegado un poco tarde, pero que podría ser útil para proteger el patrimonio público en el futuro.

Dada la doctrina económica imperante, no está claro que los países tengan la opción de intervenir el mercado inmobiliario para restringir los aumentos del precio de la vivienda en general. Es más, las políticas de vivienda de muchos gobiernos han promovido la adquisición de vivienda – a través de medidas como el Derecho a compra – y el crecimiento de los precios.

Los países de la UE tienen economías de mercado, donde se considera que la vivienda es un bien económico con el que comerciar y no un bien social que proporcio-

na un servicio primario. La inversión inmobiliaria lleva mucho tiempo siendo una actividad rentable, lo que ha beneficiado a buena parte de la población, pero ha tenido consecuencias negativas para los más desfavorecidos y desafortunados.

Asimismo, está la cuestión de los derechos de los arrendadores, especialmente cuando, como destaca el informe **checo**, éstos han invertido mucho dinero en rehabilitar un parque de viviendas que se había dejado abandonado o no estaba en perfectas condiciones de habitabilidad.

Sobre este asunto, el informe **danés** concluye que: “tanto si intervenir el mercado de la vivienda es una medida económica provechosa como si no, hay ciertas consecuencias claras para la sociedad que se podrían haber evitado, si se hubiese tomado alguna iniciativa para controlar el mercado de la vivienda”. Parece que los gobiernos todavía subestiman el potencial que tendría una intervención más radical sobre el mercado de la vivienda, con un objetivo social.

### **Fomento del acceso a la vivienda en propiedad**

A pesar de que la modalidad de vivienda en propiedad no es especialmente apropiada para combatir el sinhogarismo, y de los peligros asociados con su promoción que hemos detallado en la sección dos, en muchos países hay financiación pública disponible para que una persona pueda construir, comprar o rehabilitar su vivienda. Sin embargo, estas ayudas no suelen estar dirigidas a los colectivos más vulnerables o al de las personas sin hogar, sino a aquellos que disponen de recursos, pero que aun así experimentan dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado privado.

En **Francia**, el gobierno está intentando promover el acceso de los grupos muy vulnerables a una vivienda en propiedad, pero el informe nacional se muestra escéptico con respecto al alcance de estas medidas, dada la naturaleza especulativa del mercado de la vivienda. El informe del **Reino Unido** muestra que estadísticamente el 90% de los hogares aspira a convertirse en propietario, y que gran parte de las actuaciones de Vivienda – incluyendo una iniciativa masiva de “Derecho a compra” - se ven afectadas por la tendencia a satisfacer esta aspiración.

En **Irlanda**, los compradores de primera vivienda que cumplan ciertos requisitos, pueden acceder a viviendas de nueva obra en suelo público que ofrecen los ayuntamientos a un precio rebajado. En **Italia** se han introducido medidas tales como la eliminación del impuesto de bienes inmuebles sobre la primera vivienda de los hogares con ingresos bajos, aunque este tipo de medidas disminuye de forma importante la capacidad de los ayuntamientos para llevar a cabo actuaciones dirigidas a los grupos más vulnerables.

En **Italia** también se ha promocionado la vivienda de construcción propia para fomentar el acceso a la propiedad, aunque por el momento parece evidente que estas ayudas están beneficiando a las familias de clase media, más que a las que tienen ingresos bajos. En **España**, muchas personas desfavorecidas construyeron sus propias casas, dando como resultado muchas viviendas mal construidas e infraviviendas.

Los informes nacionales también revelan que los gobiernos han favorecido la tenencia en propiedad de modo excesivo, reduciendo así las posibilidades de acceso a la vivienda que tienen las familias más desfavorecidas. Por ejemplo, una práctica muy extendida es la de ofrecer condiciones de venta muy favorables, para fomentar que los beneficiarios de una vivienda social la compren. Aunque esto ha supuesto unas ventajas económicas considerables para los hogares que logran beneficiarse de estos planes, también ha dejado a otros grupos vulnerables más expuestos ante situaciones de riesgo.

Las políticas que garantizan la opción a compra favorecen la especulación inmobiliaria y, en consecuencia, contribuyen a la subida de los precios. Por lo tanto, también contribuyen a incrementar la brecha que existe entre lo que los más pobres pueden pagar y las viviendas más baratas del mercado. Además, este tipo de políticas reduce la calidad y la cantidad del patrimonio público de vivienda. Ya que las viviendas sociales en mejores condiciones son las que más posibilidades tienen de ser compradas por sus inquilinos, se desprende que el parque de vivienda pública restante suele tener peores calidades. En general, no se han tomado medidas adecuadas para reemplazar las pérdidas de patrimonio público.

Otra opción más innovadora sería ofrecer la posibilidad de que los hogares con ingresos más bajos puedan adquirir una participación de una vivienda social pública, manteniéndola en régimen de copropiedad con el esta-

do. En **Irlanda**, un programa de tenencia en régimen de copropiedad permite al comprador adquirir una participación de al menos un 40% de la vivienda, y alquilar la parte restante de la administración competente.

En **Gales**, el programa HomeBuy otorga créditos equitativos equivalentes a un porcentaje negociado del precio de compra de la vivienda. El resto del precio deberá cubrirse mediante ahorros o un préstamo hipotecario convencional. No se pagan intereses por el crédito equitativo pero, cuando se devuelve la deuda, la cantidad a pagar se incrementará en proporción a cualquier aumento en el valor final de la vivienda.

En **Polonia**, muchas de las autoridades con competencia en materia de vivienda (Gmnia), han optado por la venta de una participación de las viviendas sociales que gestionan, a la vez que siguen cubriendo entre 30% y 40% del coste. Esto restringe los subsidios que se proporcionan y reduce la vulnerabilidad de los hogares con ingresos bajos.

## Adecuación de la oferta de vivienda

### *Compromiso con la vivienda social*

Muchos de los informes explican que existe un compromiso con la provisión de vivienda social, aunque es insuficiente para cubrir las distintas necesidades que van surgiendo. Por ejemplo, el informe **belga** explica que las asociaciones promotoras de vivienda, construyen entre dos y tres mil viviendas sociales al año, lo cual significa que, dado el nivel actual de demanda, el número total de viviendas sociales continuará siendo insuficiente durante los próximos 60 años.

Con vistas a aumentar el número de viviendas sociales sin financiar la obra nueva, **Finlandia** cambió la normativa para permitir que las promotoras de vivienda, municipales o sin ánimo de lucro, pudieran obtener créditos subvencionados por el estado, destinados a la compra de bloques de viviendas para alquilar. Estos créditos tienen como requisito que al menos el 30% de las viviendas obtenidas se destine a las personas sin hogar, o a algún otro colectivo especial, como son los refugiados o las personas de etnia gitana.

El Plan de promoción de Vivienda de **Estonia**, prevé un subsidio estatal para los municipios, que cubra hasta el 50% del coste de proporcionar viviendas nuevas o

rehabilitadas para aquellos inquilinos que tengan que ser realojados porque las viviendas en las que residían han sido devueltas a su propietario original. En cualquier caso, el informe observa que existe la posibilidad de que este plan no llegue a implantarse, o de que no haya una distribución eficaz de los fondos.

No obstante, hay razones para cuestionar el compromiso que tienen los gobiernos con la provisión de vivienda social. Es interesante saber que en **Italia**, la producción de vivienda social ha caído por debajo de las 2,000 unidades por año, además de que el gobierno planea una campaña masiva de venta de vivienda social. En otros países, de **Finlandia** a **Grecia**, ha disminuido la construcción de vivienda social.

En el año 2000, el gobierno **francés** implantó una medida que obliga a las administraciones locales, que cubran poblaciones de cierto tamaño, a destinar el 20% de sus viviendas al alojamiento social. Si no cumplen esta condición, pueden ser multadas. El gobierno también se comprometió a construir 80.000 viviendas sociales nuevas en 2008, y 100.000 en los años 2008 y 2009. Sin embargo, hay ciertas administraciones locales que prefieren pagar las multas a cumplir con estas obligaciones.

En **Hungría**, el número de viviendas de promoción pública que venden las administraciones supera el número de viviendas cuya construcción financian.

### *Aumentar la oferta de vivienda de alquiler*

Algunos gobiernos han intentado mejorar las condiciones de acceso al mercado de alquileres, ya sea mediante incentivos para que los propietarios de viviendas vacías las pongan en alquiler, o simplemente fomentando la construcción de viviendas.

En **España** y en **Portugal** se ha incentivado la construcción de vivienda nueva, mediante desgravaciones y otras ventajas económicas. En **Luxemburgo**, se ha desarrollado un 'pacto de vivienda' que incluye medidas mediante las cuales el estado participa del coste de la construcción de vivienda nueva, con la condición de que al menos el 10% del total sean viviendas baratas. Sin embargo, no está claro que las promociones de obra nueva sean suficientes para responder al aumento de la demanda, y menos aún que reduzcan las presiones a las que está sometido el mercado de la vivienda.

Tanto un Programa aplicado en el **País Vasco (España)** como un programa **belga** muy similar, ofrecen a los propietarios de viviendas vacías préstamos con condiciones ventajosas, destinados a cubrir cualquier trabajo de rehabilitación necesario para que la vivienda esté en condiciones óptimas para alquilarse. Una vez hecho esto, los propietarios deben ceder la gestión del arrendamiento a un agente social, que alquilará la vivienda a precios protegidos. Aunque algunos critican el hecho de que estas ayudas estén dirigidas a los propietarios, el Gobierno vasco está orgulloso de este programa, ya que, por un coste equivalente a construir 300 viviendas sociales nuevas, ahora dispone de 3.700 viviendas para alquiler social.

No obstante, otros programas no han tenido tanto éxito. En **Irlanda** se introdujo un plan para incentivar la inversión privada en proyectos destinados a convertir los espacios vacíos situados sobre locales comerciales en viviendas. El objetivo del plan era aumentar el número total de viviendas y aliviar la necesidad de obra nueva. Sin embargo, el plan dejó de aplicarse en el 2006, ya que los incentivos fiscales que proporcionaba tenían el efecto de estimular, en vez de obstaculizar, la especulación inmobiliaria.

Muchas administraciones locales en el **Reino Unido** aplican estrategias e iniciativas de actuación sobre las viviendas vacías, dentro del marco de la Ley de Vivienda de 2004. Esta ley introdujo medidas innovadoras – como el impuesto sobre la propiedad y las Órdenes de gestión de la vivienda vacía – para obligar a los propietarios a movilizar las viviendas vacías. Sin embargo, muchas viviendas sólo están vacías a corto plazo, y por lo tanto no están sujetas a esta normativa. Asimismo, en **España**, el gobierno introdujo medidas para gravar las viviendas vacías, pero abandonó esta iniciativa ante la dificultad para determinar legalmente qué constituye una vivienda vacía.

En **Finlandia** ha habido casos de iniciativas para rehabilitar viviendas, que luego se han utilizado como viviendas tuteladas para personas sin hogar. Sin embargo, existe un obstáculo geográfico para la aplicación de estas iniciativas, ya que la mayor parte de las personas sin hogar vive en Helsinki, mientras que las viviendas vacías se encuentran principalmente en las regiones del norte y del este de Finlandia.

El informe **alemán** reivindica un programa para la re-

habilitación de las viviendas vacías, en especial en la antigua Alemania del Este, que debería incluir medidas para establecer un precio de alquiler a largo plazo, y así hacer posible que las personas sin hogar pudieran acceder a ellas. No obstante, aquí también existen obstáculos relacionados con el desajuste geográfico de la oferta y la demanda.

Por otra parte, en **Francia**, las medidas de actuación sobre las viviendas vacías han tenido un cierto éxito, consiguiendo sacar viviendas al mercado. Sin embargo, no parece que las personas sin hogar se hayan alojado en estas viviendas. A menudo éstas están en zonas poco apropiadas – lejos de puestos de trabajo u otros servicios – o los arrendadores no las alquilan a personas sin hogar porque encuentran otro tipo de inquilinos a los que prefieren.

## Control sobre la calidad de la vivienda

Otro de los temas destacados dentro de los informes nacionales tiene que ver con las intervenciones que llevan a cabo los estados para garantizar la calidad de la vivienda, e impedir que se alquilen viviendas que no estén en perfectas condiciones de habitabilidad. Este tipo de medidas puede tener una gran importancia, ya que residir en una vivienda deteriorada puede llevar a una situación de calle o constituir una experiencia de sinhogarismo por sí misma.

En **Inglatera**, la Comisión Legal acaba de publicar su informe relativo a los modelos que podrían utilizarse para fomentar el alquiler responsable. La opción recomendada por este informe es la de autorregulación, es decir, que todos los arrendadores o agentes inmobiliarios se afilien a sociedades profesionales, o que se instaure un programa de acreditación regulado por una agencia externa.

En **Bruselas (Bélgica)** se aplica un 'código de vivienda', y existe un cuerpo regional de inspectores para comprobar que las viviendas cumplan con los niveles de calidad establecidos. Los arrendadores pueden solicitar un 'certificado de idoneidad', pero los inquilinos también tienen la posibilidad de poner una reclamación y solicitar una inspección. El servicio de inspecciones puede exigir la realización de mejoras específicas con un plazo máximo de ocho meses, e imponer multas. En caso necesario, también puede prohibir el arrendamiento de una propiedad. Al mismo tiempo, la normativa prevé ayudas

económicas para asistir al inquilino en la búsqueda de una nueva vivienda, y la posibilidad de utilizar un procedimiento acelerado para ofrecerle una vivienda social.

En **Finlandia**, los inspectores municipales tienen autoridad para investigar la existencia de condiciones que supongan un riesgo para la salud en apartamentos, casas y otras instalaciones. Si existe un riesgo claro, el inspector puede prohibir la utilización del inmueble como vivienda, u obligar al arrendador a llevar a cabo las reformas necesarias. En **Cataluña (España)**, los ayuntamientos tienen inspectores que sistemáticamente visitan los inmuebles, detectando situaciones de hacinamiento, sobre todo de inmigrantes, y actuando para prevenir y resolver estas condiciones, clausurando viviendas y denunciando a los propietarios e inquilinos.

En **Irlanda**, el Acuerdo de los Interlocutores Sociales "**Hacia 2016**", se compromete a revisar la normativa que regula las condiciones mínimas de habitabilidad para las viviendas alquiladas. Las autoridades locales tienen la responsabilidad de garantizar que las viviendas disponibles en el mercado de alquileres cumplen las condiciones establecidas, pero se debe mejorar su capacidad operativa y los recursos a su disposición, además de requerir que lleven a cabo un mayor número de inspecciones.

Este tipo de políticas mejora la calidad del parque de viviendas en alquiler. Sin embargo, estas mejoras no siempre benefician a los hogares más desfavorecidos. Parece que la calidad está reñida con los precios asequibles, de manera que al imponer unos niveles mínimos de calidad, puede reducirse el número de viviendas asequibles en el mercado. ¿Estarán dispuestos los inquilinos a denunciar que las condiciones de habitabilidad de la vivienda que alquilan no son adecuadas, si hacerlo puede comportar su desalojo?

En **Dinamarca**, el número de viviendas que no cuenta con inodoro, baño o calefacción central se ha reducido a la mitad desde 1990. Esto se ha conseguido a través de proyectos de rehabilitación general y renovación urbana. Sin embargo, a menudo las viviendas se rehabilitan en el período en que la vivienda queda vacía entre inquilinos. Esto supone que, si los inquilinos la ocupan durante un periodo largo de tiempo, la vivienda no se rehabilita, y también que el precio del alquiler sube muchísimo una vez se ha llevado a cabo la reforma.

También es importante garantizar que la vivienda cumpla unos requisitos de calidad mínimos cuando se trata de una vivienda social. Tanto en **Gales** como en **Escocia**, todas las viviendas de las autoridades locales y las asociaciones de alquiler social tendrán que cumplir, para el 2012 y el 2015 respectivamente, con unos nuevos Parámetros de Calidad en la Vivienda muy exigentes. Sin embargo, ya se ha abierto un debate sobre cómo financiar las obras de rehabilitación necesarias para adecuar el parque de viviendas. Existe el riesgo evidente de que parte del coste tenga que ser financiado con aumentos en la renta que pagan los inquilinos.

## Asesoramiento en materia de vivienda

Los servicios de orientación en materia de vivienda pueden servir de complemento a otras políticas de vivienda más específicas. En realidad, pueden ser un instrumento crucial para prevenir la pérdida de la vivienda. Desde **Irlanda**, nos llegan datos, recogidos por las agencias que gestionan la vivienda social, de que las personas que van a sufrir un desahucio inminente a menudo se niegan a asumir su situación. Estas personas suelen necesitar apoyo y asesoramiento urgente para afrontar sus problemas, ya que las consecuencias de no actuar en este caso son potencialmente desastrosas.

Es importante señalar que en este tipo de casos no es suficiente que las personas tengan acceso a servicios de asesoramiento y orientación. Es necesario desarrollar acciones para llegar a estas personas, y para que obtengan la información que necesitan. Utilizando servicios de orientación y apoyo, el Albergue Cymru (**Gales**) llega a evitar que se desarrolle una situación de sinhogarismo en el 90% de los casos en que consigue involucrarse a tiempo.

En **Finlandia**, las promotoras de vivienda social tienen orientadores expertos en materia de vivienda, que se ponen en contacto con los inquilinos que corren riesgo de ser desahuciados. Esto hace posible que se puedan discutir los problemas económicos, sociales o de salud a los que se enfrenta el inquilino y buscar soluciones para ellos. En **Inglatera**, todas las administraciones locales tienen el deber legal de facilitar servicios de orientación y asistencia a cualquier individuo con problemas de alojamiento que solicite ayuda.

El informe **húngaro** plantea que, aunque la situación económica delicada que atraviesan muchas personas se

debe simplemente a que sus ingresos son bajos, para algunos hogares los problemas se deben a una gestión pésima de la economía familiar. En estos casos, el asesoramiento financiero podría ser beneficioso. En **Italia**, un servicio específico de asesoramiento para personas con problemas de endeudamiento, hizo posible que el 17% de sus usuarios llegase a liquidar sus deudas después de recibir asesoramiento en profundidad.

Además, la orientación en materia de vivienda puede ser útil en cualquier proceso de dialogo con una persona sin hogar o en situación de vulnerabilidad, ya que tiene como objetivo entender las necesidades y deseos de la persona. Hay mayores posibilidades de dar con una solución efectiva a largo plazo, si se tienen en cuenta factores como que la persona vaya a sentirse cómoda viviendo en una zona determinada, o si es probable que desarrolle relaciones sociales adecuadas.

El asesoramiento también es esencial para las personas que tratan de salir de una situación de sinhogarismo. Ayudar a que una persona entienda sus derechos y los recursos a su alcance, puede ser un paso vital para superar estas situaciones. Por toda Europa, muchas de las personas que forman parte de los colectivos más vulnerables y con mayor necesidad de apoyo son las que menos saben dónde y cómo obtenerlo.

De los informes nacionales surgen una serie de principios clave que constituyen buenas prácticas para el asesoramiento en materia de vivienda:

- Ofrecer servicios de asesoramiento independientes – instituciones/ONG pueden jugar un papel importante junto con los servicios públicos.
- Incluir información práctica sobre la oferta de vivienda disponible.
- Proporcionar asesoramiento y apoyo legal para asistir a las personas en la protección de sus derechos.
- Ofrecer el servicio a través de varios métodos – en persona, por teléfono, on-line...
- Ofrecer el servicio utilizando métodos activos (en los que el servicio se pone en contacto con los posibles interesados) en vez de pasivos (son los interesados los que buscan el servicio).
- la orientación debe tener asociados servicios de asistencia.
- el servicio de orientación debe conectar con la red general de servicios sociales (sanidad, educación y capacitación profesional, servicios de empleo) que podrían utilizarse para cubrir las múltiples necesida-

des de las personas sin hogar.

- Debe ser flexible y personalizada.
- Debe incluir seguimiento, para asegurar que la asistencia proporcionada es la que se necesita.

La orientación en materia de vivienda puede, por tanto, ser una herramienta crucial que permita a las personas acceder a una vivienda y llegar a ejercer sus derechos. No obstante, el éxito de los servicios de asesoramiento está supeditado a la existencia de recursos que hagan posible la salida de las situaciones de sinhogarismo. Si no hay viviendas adecuadas y asequibles, sólo la orientación no llevará a ninguna parte.

## Prevención de los desahucios

Además de ofrecer ayudas económicas y servicios de orientación para prevenir que las personas pierdan su vivienda, en algunos países se aplican medidas específicas para evitar que se pueda desahuciar a una persona, si esto le expone a un riesgo alto de sinhogarismo.

En **Austria**, las autoridades están realmente comprometidas con la prevención de los desahucios. Se ha creado en Viena un Centro de Protección al Alquiler, donde las personas en riesgo de sufrir un desahucio pueden acceder a servicios de asesoramiento y asistencia. Antes de que se abriera el centro, el 63% de las demandas de desahucio en la ciudad acababan con el despido de los inquilinos, pero gracias a su trabajo esta cifra se ha reducido al 25%. Los servicios del Centro incluyen:

- asesoramiento legal
- asistencia en la tramitación de prestaciones y ayudas
- creación de un plan financiero personalizado
- asistencia en las negociaciones con arrendadores
- derivación a otros servicios asistenciales
- apoyo económico directo en casos concretos

El éxito de este proyecto se debe, en parte, al hecho de que los tribunales tienen la obligación de notificar al centro sobre las demandas de desahucio en proceso, lo cual permite contactar con las personas afectadas directamente. Se estima que al prevenir el desahucio, no solo se evita que las familias vulnerables pasen por situaciones tan desestabilizantes, sino que se minimiza el gasto social.

En **Dinamarca**, la Junta Municipal debe ser informada cuando se presenta una petición de desahucio. Esta

medida permite que, además de poder ofrecer ayudas económicas – que puede incluir el pago de la deuda – o asesoramiento para evitar el desahucio, las Juntas pueden organizar un alojamiento temporal para los hogares con menores.

La legislación del **Reino Unido** requiere la obtención de una sentencia judicial para llevar a cabo un desalojo. En **Gales**, los arrendadores deben demostrar ante los tribunales que han tomado medidas para intentar evitar el desalojo. En **Escocia**, está a punto de introducirse una nueva normativa que estipula que cualquier arrendador, social o privado, debe informar a las administraciones locales si tiene la intención de desalojar a algún inquilino. Esto permitirá que las administraciones puedan mediar con los arrendadores, o que puedan organizar el realojo de los inquilinos a fin de evitar que se produzca una experiencia de *sinhogarismo*.

En **Bélgica**, la ley protege a los inquilinos. Éstos sólo pueden ser desalojados mediante un juicio de desahucio, y si se dan unas condiciones concretas. Para evitar o retrasar el desahucio, arrendador e inquilino deben participar en un intento de conciliación. El inquilino además puede apelar a la excepcionalidad de sus circunstancias para retrasar el desalojo, y los jueces tienen libertad para evaluar cada caso independientemente.

Según el informe **irlandés**, un elemento que debería incluirse en las políticas de ese país es un sistema que permita identificar a las personas en riesgo de *sinhogarismo*, cuyo caso requiera la aplicación de medidas preventivas. Se podría rentabilizar el gasto social si se establecieran una serie de indicadores que permitiesen la identificación de las personas en riesgo de sufrir un desahucio, como podría indicar la combinación de circunstancias tales como el impago de rentas, varias peticiones de desalojo, la solicitud continuada de prestaciones sociales y los incidentes recurrentes de conducta antisocial.

En **Italia** se aplican medidas que permiten que los inquilinos pertenecientes a ciertos colectivos sociales puedan permanecer en su alojamiento entre 6 y 12 meses a partir de la fecha en que expiró su contrato de arrendamiento. Sin embargo, aunque parezca que estas medidas suponen una cierta protección ante el desahucio, el informe nacional explica que, mientras no existan alternativas de alojamiento válidas, la aplicación de esta normativa sólo tiende a retrasar, no a evitar, el desenca-

denamiento de una situación de calle.

En **Francia** hay medidas preventivas apropiadas previstas para casos de problemas económicos o de conducta. Las administraciones pueden intentar llegar a un acuerdo con el arrendador, o incluso pagar la deuda del inquilino utilizando un Fondo de Solidaridad. Si se trata de una vivienda social, se suele trasladar al inquilino a una vivienda más apropiada en vez de desahuciarle. Los tribunales sólo pueden dictar una orden de desahucio si las medidas preventivas aplicadas han fallado, y el estado puede entonces intervenir en el caso, y responsabilizarse del pago de la deuda para prevenir el desahucio. En cualquier caso, estas medidas todavía no se aplican mayoritariamente.

En varios países se requiere que, además de informar a las autoridades competentes en materia de vivienda, se informe a los Servicios Sociales y a Sanidad de cualquier notificación de desahucio, para que puedan intervenir en caso necesario. Sin embargo, a menudo estos servicios carecen de los recursos necesarios para realizar actuaciones significativas.

## 5 – El enfoque de las políticas de vivienda

El derecho a la vivienda reconocido en múltiples tratados internacionales y legislaciones estatales sólo será efectivo si las medidas que se ideen para su implementación lo son. En general, en los planes y las acciones de vivienda pública no se toma el derecho al alojamiento como punto de partida. Esta sección explora las características de las distintas estrategias de vivienda de la Unión Europea, y el impacto que tienen sobre el sinhogarismo.

### Enfoques que no abordan el sinhogarismo de forma directa

No todos los países europeos tienen planes de vivienda que aborden específicamente el tema del sinhogarismo. De hecho, en algunos países apenas se utilizan las políticas de vivienda como instrumento formal para dar respuesta a situaciones de exclusión residencial.

En **Hungría**, las políticas de vivienda a nivel estatal o local no contemplan ninguna propuesta destinada a actuar sobre las formas más extremas del sinhogarismo (ETHOS 1 y 2). Por ejemplo, no se da prioridad a las personas sin hogar en la distribución de vivienda social. Las ayudas dirigidas a la rehabilitación de la vivienda tienen un ligero efecto de prevención sobre el endeudamiento y el sinhogarismo, aunque en su mayor parte son insuficientes.

En **Lituania**, la ley no prevé en absoluto que la política de vivienda se encargue de prevenir y actuar sobre el sinhogarismo. En **Grecia**, el estado aún está en proceso de reconocer que el sinhogarismo es un problema social, sin que exista, de momento, una política de vivienda pública sólida dirigida a prevenir y actuar sobre la exclusión residencial.

En **Portugal**, no hay políticas públicas de vivienda que vayan dirigidas específicamente a las personas sin hogar. Por el contrario, los planes de vivienda recientes se han concentrado en la construcción de viviendas nuevas, y en dar ayudas a la iniciativa privada -incluso en forma de créditos hipotecarios para individuos y cooperativas- para la adquisición, remodelación y rehabilitación de viviendas destinadas a familias con ingresos bajos.

En **Cataluña (España)** se considera que las personas sin hogar están en situación de exclusión social, y que,

por lo tanto, la atención que reciban es competencia de los servicios sociales. Esto quiere decir que la política de actuación sobre el sinhogarismo se desarrolla desde el marco del servicio social y no desde la política de vivienda. Por lo tanto, el alojamiento que se puede ofrecer suele ser de tipo asistencial, como albergues o pisos de inserción. La vivienda de carácter estable se considera un objetivo hacia el que hay que trabajar.

La política de vivienda de **Austria** se centra en fomentar el derecho a compra y la provisión de vivienda digna para la mayor parte de la población. No se ocupa del sinhogarismo de un modo especial, ya que se sigue considerando que se trata de un problema que concierne a la política social más que a la política de vivienda.

### Enfoques que se concentran en desventajas específicas

La mayor parte de las veces, los países utilizan una estrategia dirigida a paliar situaciones de desventaja o vulnerabilidad, en las que no se considera el sinhogarismo como una causa de vulnerabilidad por sí sola. Por lo tanto, pueden acceder a las ayudas las personas que cumplan ciertos requisitos, tales como tener una discapacidad, estar enfermo, estar parado, tener un problema de salud mental, formar una familia monoparental o pertenecer a alguna otra categoría identificable; pero no por estar en situación de sinhogarismo.

Esta idea parece sugerir una cierta distinción entre dos tipos de personas sin hogar: las que merecen asistencia y las que no. Tal distinción está reflejada de forma específica en la política que se aplica en **Irlanda del Norte**. Allí, el Ejecutivo de Vivienda tiene la obligación de evaluar a toda persona que se presente como 'sin-hogar', para determinar si tiene derecho a asistencia o no.

Asimismo, en **Inglaterra** las actuaciones de vivienda dirigidas al sinhogarismo tienen como objetivo principal la protección de las personas sin hogar que entren dentro de la definición de 'persona vulnerable'. Aquellos que tienen menores dependientes a su cargo, las mujeres embarazadas, y aquellas personas solas con características que las hacen vulnerables (como una dependencia al alcohol), reciben una vivienda. Otras personas que ocupen la categoría de persona sin hogar 'sola' o 'no

reglamentaria', no tienen derecho al acceso automático a una vivienda de una sociedad de alquiler social a través del programa de sinhogarismo.

En **Alemania**, las solicitudes de vivienda social por parte de hombres y mujeres solos que lleven mucho tiempo en situación de sinhogarismo, todavía se deniegan con regularidad, dándose el motivo de 'no apto para una vivienda' o 'mal dispuesto para ocupar una vivienda'. Dado que normalmente no registran una solicitud de vivienda social con la administración, ni siquiera se les percibe como colectivo en situación de necesidad.

El caso de **Italia** es típico de los países que se concentran en categorías de desventaja, pero no en el sinhogarismo como tal. Según la jurisprudencia italiana, las personas sin hogar no constituyen un colectivo. La estrategia de vivienda se centra en colectivos en desventaja social, como las personas mayores, los inmigrantes y las familias monoparentales. También se dirige a aquellas personas que tienen un sueldo decente, pero que no pueden afrontar el coste de adquisición de una vivienda o el alto precio de los alquileres en el sector privado.

La política de vivienda de **Dinamarca** no utiliza los términos 'sin-hogar' o 'sinhogarismo'. En su lugar, la ley danesa establece que "las autoridades locales deberán ofrecer protección extraordinaria a los adultos que tengan una capacidad funcional reducida, ya sea mental o física, o que tengan problemas sociales de carácter especial". Esta protección puede incluir una oferta de vivienda, dentro del marco legal de la política de vivienda o de los servicios sociales, o una prestación económica temporal para mantener a las personas en su alojamiento habitual.

Como vemos, en general no hay estrategias dirigidas a actuar sobre el sinhogarismo dentro de las políticas de vivienda. Una de las consecuencias más importantes de esta situación es que aunque la aplicación de muchas de estas medidas sirva de apoyo a numerosas personas, incluyendo a las que tienen ingresos bajos, los beneficios no siempre llegan de forma clara y directa a las personas más necesitadas, que no consiguen acceder a una vivienda estable.

## Ejemplos de actuaciones sobre el sinhogarismo

A menudo, las políticas de vivienda más comunes están dirigidas a las personas con ingresos bajos, aunque no necesariamente a los hogares más vulnerables. Sin embargo, y aunque continúan siendo una minoría, en algunos países europeos se han desarrollado actuaciones específicas sobre el sinhogarismo dentro del marco de la política de vivienda. Los ejemplos que encontramos en **Finlandia, Escocia, Francia, Irlanda y Polonia** son especialmente interesantes.

En **Finlandia**, el gobierno aprobó el 14 de febrero de 2008 un Programa 2008-2011 para la reducción del sinhogarismo de larga duración. El programa se basa en los principios del enfoque "la vivienda primero". El alojamiento es una necesidad básica, y una vez que se cubre, facilita la resolución del resto de problemas a los que se enfrentan las personas sin hogar. Uno de los objetivos principales del programa es el mejor aprovechamiento del suelo, que permita la creación de viviendas de alquiler a un precio razonable en zonas en desarrollo.

El programa prevé una serie de medidas concretas, como destinar un número adecuado de viviendas, módulos habitacionales subvencionados, o plazas en un centro asistencial para las personas en situación crónica de exclusión residencial; el abandono paulatino del uso del albergue como recurso habitacional a largo plazo; y servicios asistenciales para las personas en alojamiento social, gestionados a través del Ministerio de Asuntos Sociales.

Se aplicará con más intensidad en las diez ciudades con el mayor índice de desarrollo urbanístico, que es donde se encuentran la mayoría de las personas sin hogar. Cada ciudad debe desarrollar un plan de implantación específico. El programa tiene como objetivo específico reducir el número de situaciones crónicas de sinhogarismo a la mitad para el 2011.

En el **Reino Unido**, la Ley sobre sinhogarismo de 2002 define a las personas que experimentan situaciones de sinhogarismo como colectivo con derecho a preferencia en la adjudicación de viviendas públicas, siguiendo un orden de "necesidad prioritaria". Esta Ley establece que cada administración con competencias en vivienda debe desarrollar una estrategia de actuación sobre el sinhogarismo.

En **Escocia** se ha llegado aún más lejos. En 2001 y 2003, se ha introducido legislación específica en materia de sinhogarismo para conseguir que, antes del fin de 2012, la política pública de vivienda garantice el derecho a una vivienda estable para todas las personas que se encuentran involuntariamente en situación de sinhogarismo. Todos los hogares que se encuentren en situación de calle involuntariamente se consideraran como personas "con necesidades prioritarias". Otro de los objetivos es garantizar que ninguna persona se vea obligada a dormir en la calle.

Las administraciones locales y las asociaciones de alquiler social **escocesas** tienen la obligación jurídica de dar "prioridad razonable" en la adjudicación de viviendas a los hogares en situación de calle. Las asociaciones de alquiler social también tienen la obligación de admitir y dar alojamiento a los hogares en situación de calle derivados allí por las administraciones competentes, a no ser que exista una razón de peso para no hacerlo.

El Área de Vivienda de cada administración local ha firmado un Pacto de Implementación Local con el gobierno **escocés** para conseguir estos objetivos, y ha tenido que presentar un informe detallando el progreso de su puesta en marcha. A partir de 2008, sin embargo, no tendrán que presentar más informes de progreso.

En **Francia**, la estrategia pública se basa en el reconocimiento legal del derecho a la vivienda. Un paso fundamental fue la aprobación de la Ley del derecho "exigible" a la vivienda de 2007. Esta ley se apoya en un sistema de adjudicación de viviendas que da prioridad a los colectivos en situación de vulnerabilidad, y en particular a las personas sin hogar.

Actualmente, cada administración regional francesa tiene una Comisión de Mediación, encargada de investigar la legitimidad de las solicitudes de vivienda social rechazadas, comprobando si los solicitantes pertenecen a alguno de los seis grupos sociales identificados como prioritarios, que son: las personas sin hogar, las que se enfrentan a un desahucio, las que residen en viviendas que suponen un riesgo para la salud, las que tienen a su cargo a menores o a personas dependientes, las que residen en alojamientos de carácter temporal y las que llevan mucho tiempo esperando una vivienda.

Una vez que se reconoce la solicitud de vivienda como válida, las autoridades tienen un plazo específico para

ofrecer al solicitante un alojamiento que se adapte a sus necesidades. Desde diciembre del 2008, las personas que no reciban una oferta de alojamiento, una vez que su solicitud haya sido validada por la Comisión de Mediación, pueden acudir a los tribunales para hacer valer su derecho.

El informe francés reconoce que aunque, por sí solas estas medidas no solucionarán problemas estructurales, como la escasez de vivienda apropiada, se espera que generen un cambio de mentalidad con respecto a la exclusión residencial, y hacia la provisión de vivienda adecuada y asequible.

En **Irlanda** se ha introducido un Acuerdo de los Interlocutores Sociales bajo el nombre de "Hacia 2016", que tiene como objetivo "hacer posible que cada hogar tenga acceso a una vivienda asequible de buena calidad, adaptada a sus necesidades, en un entorno adecuado y, siempre que sea posible, en el régimen que se prefiera".

El Ministerio de Vivienda irlandés ha aceptado el sinhogarismo como parte importante de sus competencias. Un "informe de estrategia" reciente explicaba – haciendo referencia al sinhogarismo – que "ahora el objetivo principal es implementar programas de transición, allí donde sean necesarios y que incluyan en su momento alojamientos de carácter estable con servicios asistenciales asociados, para hacer posible que las personas progresen desde los alojamientos de emergencia hacia una vida autónoma".

Cada tres años, todas las administraciones locales tienen que llevar a cabo un estudio para evaluar las necesidades de vivienda en su zona. Sobre esta base, deberán elaborar un Plan de Vivienda Social y Asequible, y un Plan de Acciones sobre el Sinhogarismo Local. Las pautas más importantes a seguir son:

- el alojamiento de emergencia debería tener carácter temporal.
- se deben proporcionar viviendas con servicios de asistencia y atención in situ para aquellos que lo necesiten.
- la prioridad principal debería ser fomentar la reinserción social de la persona a través del acceso a una vivienda de carácter estable.
- los servicios sociales y de atención deben ofrecerse mediante métodos activos (en que se busca activamente a los interesados).

- deberían desarrollarse acciones preventivas dirigidas a los colectivos de riesgo.
- se debería proporcionar a la persona sin hogar asistencia integral y continua desde el momento en que llega a una situación de sinhogarismo.

Este enfoque reconoce la importancia de prevenir el sinhogarismo, a la vez que incluye actuaciones dirigidas específicamente a las personas sin hogar. Los programas de asistencia a las familias se utilizarán como indicadores tempranos de riesgo de exclusión residencial, y se desarrollarán sistemas de coordinación entre las distintas agencias, con miras a favorecer que se puedan ofrecer servicios de asistencia antes de que la persona llegue a una situación de calle.

El gobierno se ha comprometido con el objetivo de que, para el 2010, nadie se vea obligado a dormir en la calle o a residir en un centro de alojamiento temporal durante más de 6 meses. Además, la Ley de Protección de Menores de 1991 regula el derecho de cualquier niño menor de 18 años a recibir alojamiento, manutención y cuidados del Ejecutivo de Sanidad en caso de encontrarse sin-hogar.

Desde Europa del Este nos llega una perspectiva distinta. El gobierno **polaco** ha aprobado a finales del 2006 legislación que prevé "financiación para la construcción de vivienda social, pisos protegidos, albergues y hogares para las personas sin hogar". El Banco Económico Nacional co-financia las actuaciones de este programa, proporcionando entre el 20% y el 40% de los gastos de inversión. El resto lo debe proporcionar un inversor, ya sea la administración local o una institución social.

Se considera que este programa tiene un enfoque integral, al abordar el sinhogarismo desde políticas de prevención (construcción de viviendas sociales nuevas); de protección e intervención (abrir nuevos albergues de emergencia y viviendas tuteladas); así como políticas destinadas a promover la integración y a prevenir situaciones de exclusión social (fomentando la construcción de viviendas sociales y protegidas). Lamentablemente, la utilización del dinero disponible a través del Fondo para Subvenciones está siendo, de momento, limitada. Esto podría deberse a que las nuevas ayudas no son suficientemente conocidas.

## ¿La vivienda primero?

La discusión sobre la validez del enfoque "la vivienda primero", es un aspecto central del debate que busca la mejor manera de actuar sobre el sinhogarismo, desde la perspectiva de la política de vivienda. La teoría Vivienda Primero sostiene que el objetivo prioritario debe ser alojar a la persona en una vivienda tan pronto como sea posible.

Otros opinan que alojar a una persona en una vivienda antes de que esté preparada para ello, probablemente lleve al fracaso de la "solución" propuesta, y al retorno a una situación de calle. Siguiendo esta lógica, se debe 'trabajar' con la persona sin hogar – en albergues o quizá mediante programas de educación de calle – para prepararla para la vida autónoma. Se hace hincapié en que solo una vez que se solucionen, o mitiguen, cuestiones derivadas de problemas personales como podrían ser adicciones, dolor por la muerte de un ser querido o problemas mentales, se puede esperar que la persona se reincorpore con éxito a la residencia en una vivienda de carácter estable.

Según el enfoque "la vivienda primero", muchos de estos problemas se pueden trabajar con mayor facilidad en el contexto de un alojamiento estable. A menudo, carecer de una vivienda forma parte del problema, y puede ser una causa de inestabilidad adicional en la vida de la persona. Un alojamiento de carácter estable puede dar cobertura a muchas necesidades, además de cumplir la función básica de refugio. Puede ser un elemento esencial en lo relativo a las pertenencias personales, las relaciones, la autoestima, la intimidad, la seguridad y el acceso al empleo. Siguiendo esta lógica, la vivienda por sí sola no garantiza la inclusión social, pero es una condición indispensable para que la persona sin hogar pueda llegar a integrarse.

Partidarios de ambas posiciones coinciden en que se requiere la actuación conjunta de vivienda y de los servicios sociales y de salud para prevenir situaciones crónicas de sinhogarismo. No obstante, apoyar el principio de Vivienda Primero implica una distinción filosófica importante. Esta distinción se refleja en estas dos citas recogidas en los informes nacionales:

"No hay ninguna duda de que el enfoque de "la vivienda primero" es la opción de futuro de Irlanda...El factor mas importante para conseguir que un individuo u hogar salga de una situación de calle es la provisión de una

vivienda adecuada, asequible y de carácter estable... una vez se consigue esto, las necesidades de atención y asistencia que a menudo son ignoradas, o difíciles, de tratar cuando la persona no tiene alojamiento, pueden evaluarse en profundidad y se puede desarrollar un servicio de asistencia adaptado a la situación particular de cada persona u hogar" (**Irlanda**)

"En estos momentos, las políticas implementadas en nuestro país se centran en el enfoque de "la vivienda primero". Si embargo, en nuestra opinión, el itinerario contrario (mantener a las personas sin hogar en centros de alojamiento temporal, intentando que resuelvan sus problemas con ayuda de servicios de atención, y proporcionando una vivienda cuando se considera que la persona está preparada para la vida autónoma) sería más efectivo. Pero, por el momento, no hay suficientes recursos disponibles para que esto sea posible" (**Lituania**)

Esta última opinión, sin embargo, es cada vez más un reflejo de la opinión de una minoría. La mayoría de los países parece estar de acuerdo en que el enfoque de "la vivienda primero" puede funcionar, si se utiliza el acceso a una vivienda segura y estable como plataforma para que los servicios de asistencia realicen intervenciones más efectivas, basadas en la evaluación de las necesidades de la persona. La mayor limitación de este enfoque es, por tanto, que si no se desarrollan los servicios de atención necesarios, la "vivienda primero" no será adecuada para un gran número de personas sin hogar.

El informe **griego** identifica la provisión de soluciones de alojamiento, en número suficiente, como el punto de partida para que las personas sin hogar puedan acceder a un estilo de vida digno y salir de su situación. Una vez se soluciona el problema de la vivienda, otras cuestiones relacionadas con el sinhogarismo, como pueden ser el desempleo; la falta de capacitación laboral; la falta de habilidades de comunicación, lectura y escritura o nociones básicas de aritmética; o los problemas de soledad y exclusión social, pueden ser abordados utilizando la red general de los servicios sociales.

La Vivienda Primero es el aspecto central de la estrategia **finlandesa** de actuación sobre el sinhogarismo. No obstante, se considera que la viabilidad de este enfoque, depende en gran medida de que los servicios de atención asociados a él, sean apropiados y personalizados – y que incluyan programas de rehabilitación, segui-

miento y supervisión – ya que aquellos que componen el "núcleo duro" del colectivo de personas sin hogar, raramente pueden afrontar la vida autónoma por sí mismos.

El informe **húngaro** apunta que, para que los programas basados en el principio "la vivienda primero" funcionen, tienen que contar con un equipo de trabajadores dedicados al realojamiento, con excelente preparación y suficientes medios a su disposición; además de ofrecer prestaciones económicas de carácter regular para que los usuarios puedan pagar el alquiler. No obstante, el informe sostiene que, a pesar del gasto que esto supone, el enfoque tiene visos de ser la manera más rentable de actuar sobre el sinhogarismo. Por otra parte, aunque la provisión de servicios sociales puede ser importante, el informe **alemán** defiende que: "la utilización de los servicios de atención (servicios sociales) no debe ser una condición para que se finalice el contrato de arrendamiento".

Además, el informe del **Reino Unido** sugiere que, en realidad, la mayoría de las personas no tienen necesidades adicionales de apoyo social – simplemente necesitan un lugar donde vivir que se puedan costear, lo cual refuerza la importancia de utilizar el enfoque "la vivienda primero". En **Gales**, durante 2006-07, el 27,3% de los hogares en situación de calle fueron realojados directamente en una vivienda de carácter estable.

El informe **italiano** destaca que ni las políticas del gobierno italiano ni la opinión pública son conscientes de que la vivienda es vital en los procesos de integración: no hay integración posible si no hay "viviendas de baja exigencia" que puedan utilizarse para asistir a las personas en el proceso de salida de la marginalidad. Esta falta de comprensión dificulta la creación de un sistema de convergencia directa y estructurada entre el sector que ofrece servicios a las personas sin hogar, y las personas encargadas de diseñar e implementar las políticas e intervenciones de vivienda en sus diferentes niveles.

## Conclusiones

1. La vivienda y las políticas relacionadas con ella están entre las causas principales del sinhogarismo. Los problemas sociales, económicos y de salud constituyen factores de riesgo importantes, pero que las personas en situación de vulnerabilidad pierdan o no su hogar depende, en gran medida, de los problemas estructurales del sector de la vivienda.
2. La disponibilidad de viviendas aptas y a precios asequibles ha ganado importancia como factor desencadenante de situaciones de sinhogarismo. Esto se debe a la expansión, y subsiguiente crisis del mercado inmobiliario, así como a cambios en la economía global, a la disminución del número de viviendas sociales disponibles y a cambios demográficos.
3. El mero reconocimiento del derecho a la vivienda en textos legales nacionales e internacionales es necesario, pero no es suficiente. Se debe elogiar a Francia por conseguir que el derecho a la vivienda pueda exigirse por vía judicial. Debemos seguir de cerca los progresos de esta propuesta, que debería usarse como inspiración para desarrollar legislación similar en otros países. Para que el derecho exigible a la vivienda sea efectivo, se deben idear medidas apropiadas para su implantación, que incluyan un planeamiento y un presupuesto adecuados.
4. Los Ministerios de Vivienda deben aceptar que tienen la responsabilidad de desarrollar políticas de actuación sobre el sinhogarismo, preferiblemente utilizando estrategias interministeriales. En Finlandia, Escocia e Irlanda se pueden encontrar buenos ejemplos de planes muy ambiciosos de actuación sobre el sinhogarismo, gestionados a través de los Ministerios de Vivienda.
5. Las experiencias de sinhogarismo pueden evitarse ofreciendo, tanto a las personas en riesgo de ser desahuciadas como a las que viven en condiciones inaceptables, servicios preventivos de asesoramiento y asistencia. Además, debería protegerse legalmente al inquilino, y establecer un procedimiento de conciliación obligatorio para prevenir desahucios innecesarios, como en el caso de Austria.
6. Los albergues y otros alojamientos de emergencia pueden funcionar como trampolín para salir de una situación de calle. Sin embargo, su utilidad depende en gran medida de la existencia de recursos de alojamiento estable, a los que se pueda acceder desde él. Estos recursos tampoco deberían considerarse como un paso esencial en el proceso de salida del sinhogarismo.
7. Las modalidades de vivienda en propiedad y alquiler en el mercado privado, pueden constituir una solución de alojamiento para familias con ingresos medios y bajos. No obstante, las condiciones del mercado libre limitan su aplicabilidad a los hogares más vulnerables. Las ayudas a la vivienda son políticas muy poco eficaces, que más que mejorar el acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables, tienen el efecto de mantener los precios de alquiler altos. Las políticas dirigidas a socializar el mercado privado del alquiler pueden ser útiles, pero siempre tendrán un alcance limitado.
8. La vivienda social y pública sigue siendo la solución de alojamiento de carácter estable más relevante para las personas sin hogar. Los estados deben reiterar su compromiso con la vivienda protegida, e invertir la tendencia a la pérdida de patrimonio público de vivienda social.
9. Además, se debe dar respuesta a las barreras estructurales que limitan el acceso a la vivienda social, para conseguir que ésta pueda cumplir su objetivo de proporcionar alojamiento a los más vulnerables. Esto implicaría solucionar cualquier obstáculo generado por problemas derivados de, por ejemplo, el coste del alquiler, requisitos de residencia para ser beneficiario, evaluaciones de necesidad prioritaria, discriminación e intentos de garantizar la mezcla social.
10. Cada vez se da más crédito a la validez y utilidad del enfoque "la vivienda primero". Este tipo de estrategia sostiene que dotar a la persona de un alojamiento estable es el objetivo primordial, que debe conseguirse con la mayor celeridad posible. Esto pone en entredicho la opinión imperante de que, para que una persona esté "lista para la vivienda", primero se debe actuar sobre el resto de sus problemas. Muchos de estos problemas se pueden trabajar con mayor facilidad en el contexto de un alojamiento estable.





**FEANTSA está financiada por el programa comunitario europeo para el empleo y la solidaridad social (2007-2013).**

Este programa se creó para apoyar financieramente la aplicación de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales, fijados en la Agencia Social, y contribuye, por lo tanto, a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en estos ámbitos.

Este programa de siete años contempla a todos los protagonistas que pueden contribuir al desarrollo de legislaciones y políticas sociales adecuadas y eficaces en el empleo, a través de la UE27, la AELE y los países candidatos a la adhesión.

A tal efecto, PROGRESS quiere:

- Proporcionar análisis y recomendaciones políticas sobre el empleo, la solidaridad social y la igualdad de los sexos;
- Controlar la aplicación de la legislación y las políticas europeas en el empleo, la solidaridad social y la igualdad de los sexos;
- Promover la transferencia de políticas, el aprendizaje y el apoyo entre los Estados miembros en los objetivos europeos; y
- Difundir las opiniones de los protagonistas y de la sociedad en general.

Para más amplia información, puede consultar:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html)

Las opiniones expresadas en el presente documento son las de los autores y la Comisión declina toda responsabilidad de la utilización que se haga de información contenida en el presente documento.

La imagen de la portada, "Caras" de Paul Turner, ha sido proporcionada gratuitamente por Dragón Arts del País de Gales.



**Fédération Européenne des Associations Nationales  
Travaillant avec les Sans-Abri, AISBL**

194, Chaussée de Louvain  
1210 Bruxelles  
Belgique  
Tél : +32 (0)2 538 66 69  
Fax : +32 (0)2 539 41 74  
Email : [information@feantsa.org](mailto:information@feantsa.org)

