

ARARTEKO
XLII CURSOS DE VERANO UPV/EHU - XXXV CURSOS EUROPEOS

El derecho a la vivienda y su proyección a algunas situaciones de exclusión residencial grave o de precariedad residencial.

6-7 julio 2023. Donostia. Palacio Miramar

MESA REDONDA: Políticas públicas dirigidas a paliar las situaciones de las personas sin hogar.

Boni Cantero: Actuaciones de los servicios sociales del Ayto. de Vitoria-Gasteiz para paliar las necesidades de vivienda

Directora. Dpto. de Políticas sociales. Ayto. de Vitoria-Gasteiz

La exclusión social, y en particular la exclusión residencial, es un fenómeno multicausal relacionado con los derechos y deberes como ciudadanía, las capacidades personales y sociales, y el acceso a los sistemas de protección social. Su expresión más grave es el sinhogarismo, una realidad compleja, dinámica y plural.

Nuestra sociedad no garantiza el acceso y el mantenimiento de una vivienda digna a toda la población, y este grave problema (complejo y sistémico) no es ajeno a los Servicios sociales municipales ya que la atención se dispensa, principalmente, desde dispositivos de Servicios sociales, con encargos a menudo imposibles que cuestionan la arquitectura de los servicios existentes. Urge repensar el catálogo de recursos y construir espacios de continuidad de los cuidados.

Necesitamos transitar hacia un modelo de atención dotado de servicios que den respuesta integral a las necesidades de vivienda, salud, empleo, garantía de ingresos... facilitando la coordinación y la cooperación eficaz entre sistemas. Y, en el caso de las situaciones más graves de sinhogarismo, urge compartir un modelo teórico que incorpore procesos motivacionales al cambio, tratamientos comunitarios asertivos que se acerquen allí donde están las personas, con recursos dinámicos y creativos de prestaciones diversas; es decir, una auténtica atención sociosanitaria que supere el modelo institucionalizado que las deja fuera.

En definitiva, atender con un enfoque de derechos y capacidades, de autonomía y emancipación, con perspectiva de género, y con un horizonte de construcción de sociedades inclusivas donde cobra nuevo sentido la justicia social, la equidad y la solidaridad, y donde luchar contra el estigma y la aporofobia (un auténtico atentado contra la dignidad) desde una ética de la justicia y la compasión, desde la igual dignidad. Ocuparnos de la inclusión, de la prevención de la exclusión, es una cuestión de necesidad y de derecho, un verdadero ejercicio de responsabilidad profesional e institucional, pero también de la comunidad. Porque no hay cohesión social si no atendemos con justicia, con calidad y calidez a las personas vulnerables.

Sin garantizar el acceso y el mantenimiento de una vivienda digna a toda la población, incluidos los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, no se puede avanzar hacia una sociedad más cohesionada.

Es necesaria una política pública en vivienda centrada en recuperar su función social, con la implicación de todos los agentes, desde las administraciones públicas a todos los niveles, hasta las entidades privadas y la ciudadanía.

En los Servicios sociales municipales, a diario constatamos un incremento importante de personas en situación de exclusión residencial, personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda, para mantenerse en su vivienda habitual, o, en caso de perderla, para acceder a una nueva vivienda o alojamiento.

Además, surgen nuevas expresiones de la exclusión residencial con etiologías múltiples: desahucios por no renovación de contrato sin mediar impagos, familias con hijos e hijas (generalmente madres solas) que han perdido su vivienda por haber reducido sus ingresos económicos; personas/familias con procesos migratorios y demanda de asentamiento con carencia de alojamiento; personas solicitantes de asilo o refugio que se encuentran en situación de irregularidad administrativa cuando reciben las denegaciones de sus solicitudes de protección internacional; jóvenes extranjeros/as que provienen de centros de protección forales que acceden a recursos de acogida o alojamiento municipales, aquellos jóvenes migrantes recién llegados a nuestras ciudades. Y con otras problemáticas añadidas: tener que compartir vivienda de manera forzosa, el subarriendo de habitaciones, hacinamiento, viviendas o alojamientos insalubres, convivencia en lonjas, asentamientos en edificios abandonados en situaciones de precariedad extremas, etc, espacios de desigualdad que invisibilizan más aún a las personas sin hogar y, sobre todo a las mujeres.

Si bien la mayoría de las familias atendidas presentan otras problemáticas asociadas además de la ausencia de vivienda, cada vez es mayor el número de núcleos familiares que presentan como única área de dificultad el problema de vivienda.

Desde los Servicios sociales atendemos antes (prevenir la pérdida de vivienda), durante (se ha iniciado el proceso de desahucio) y después (se ha perdido la vivienda). No obstante, nuestra prioridad es la atención precoz con el fin de prevenir la pérdida de vivienda.

La aprobación de la Ley 3/2015 de Vivienda constituye un hito importante, sin embargo, hay personas que no cumplen con los requisitos exigidos o han perdido el reconocimiento de derecho subjetivo y además, el parque público de vivienda de protección en Euskadi es insuficiente. Esto determina que en nuestra ciudad las personas deben recurrir a un arrendamiento fuera del mercado protegido, y este es un elemento clave para explicar el aumento de las situaciones de exclusión residencial: la escasa oferta de vivienda en alquiler privada, la demanda creciente, los precios y las condiciones de acceso desproporcionadas, y, además, la negativa de muchos propietarios a realizar los pertinentes contratos de alquiler y/o padrón en la vivienda. La búsqueda de vivienda se ha

convertido en un reto imposible para muchas personas a pesar de contar con el acompañamiento de los servicios sociales.

Esta realidad descrita coloca a la vivienda en el centro de las desigualdades, repercute negativamente sobre la salud mental y física de personas vulnerables y vulneradas, genera malestar y frustración en los/as profesionales de los Servicios sociales municipales. Por otra parte, teniendo en cuenta que la atención se presta principalmente desde dispositivos de Servicios sociales, esta situación requiere un esfuerzo muy importante por parte de los Ayuntamientos para la mejora continua de la atención y una mayor inversión en recursos sociales.

La actuación de los Servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz:

En lo que respecta a la atención a personas en situación de riesgo o exclusión residencial, los Servicios sociales municipales cuentan con recursos comunitarios, generalistas y otros recursos específicos contemplados en el Catálogo de prestaciones y servicios del Decreto de cartera.

El principal recurso para la intervención es el/la profesional del Servicio social: trabajadores/as sociales, psicólogos/as, educadores/as sociales y personal administrativo que trabajan en equipos interdisciplinarios en los diferentes Servicios sociales de Bases, Sº municipal de Urgencias sociales, Sº de Infancia y familia y Sº de Inclusión social principalmente. Estos/as profesionales requieren información/formación continuada en materia de vivienda por la complejidad de su abordaje, asesoramiento técnico y jurídico para la intervención e incluso demandan recomendaciones ante conflictos éticos debido a la limitación de recursos y la toma de decisiones en situaciones de gran incertidumbre y riesgo.

Son estas prestaciones técnicas de información, valoración, diagnóstico, orientación, intervención socioeducativa y psicosocial, mediación, etc, las que aportan mayor valor en la atención individual, grupal y comunitaria en los servicios sociales. Es importante destacar en este contexto el acompañamiento social y emocional a las personas, principalmente la acogida y escucha, es decir, cuidados.

En este contexto, el foco de la atención en los servicios sociales municipales debe centrarse más que nunca en la prevención, el objetivo es que las personas/familias no pierdan la vivienda. Y esto requiere contar con espacios estables de diseño, planificación, desarrollo y evaluación de acciones de tipo preventivas, estrategias de detección precoz, líneas de intervención, y sobre todo de coordinación y cooperación interinstitucional.

Por ello, con este objetivo, en el año 2019 en el Ayto. de Gasteiz se creó una **Comisión técnica de vivienda** compuesta por profesionales de diferentes perfiles profesionales, diferentes servicios sociales, responsables técnicos, Coordinadora y Dirección del Dpto. de Políticas sociales que trabaja de forma conjunta con una dedicación importante.

Algunas de las acciones que esta comisión ha impulsado y coordinado son: actualización y mejora continua del proceso de atención ante la notificación de desahucios, diversos protocolos, normativas, etc; acuerdo

de colaboración con Ensanche 21 para disponer de viviendas en alquiler; diseño, desarrollo y evaluación del programa de apoyo educativo Mikasa; coordinaciones con entidades y agentes sociales como Alokabide, Etxebide, Justicia, Gobierno Vasco, EUDEL, plataformas ciudadanas.

De la misma manera se creó la Comisión técnica interdepartamental formada por los Dptos. de Hacienda (Patrimonio), Administración municipal (Mantenimiento de edificios y Sº de padrón), Políticas sociales, y Ensanche 21, para la rehabilitación de viviendas de alquiler para familias en situación de exclusión residencial sobrevenida y para incremento de recursos de acogida y alojamiento. Esta Comisión se ha encargado del seguimiento del Convenio del Consejo general del Poder judicial con Gobierno vasco y Eudel (datos, registro de informes de vulnerabilidad, coordinación...).

Por otro lado, es necesario complementar los apoyos a los/as profesionales con herramientas e instrumentos accesibles y ágiles como:

- Procedimientos para la atención en las situaciones de pérdida de vivienda o desahucios
- Criterios de tramitación de prestaciones
- Procedimientos de derivación a recursos de acogida y alojamientos municipales, y de otras Instituciones o entidades
- Procedimientos de asignación de vivienda de Etxebide y propios del Ayuntamiento (Ensanche 21).
- Protocolos de actuación ante situaciones urgentes
- Procedimiento de tramitación de los diferentes programas de intervención socioeducativa y psicosocial, y en particular el Programa Mikasa.
- Guía de recursos de alojamiento
- Etc

Destacamos de forma breve las prestaciones y recursos municipales desarrollados por los servicios sociales municipales y en concreto en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en los siguientes apartados:

• **a) Prestaciones económicas:** ayudas de emergencia social, programa de prestaciones económicas municipales, convocatoria de subvenciones para gasto energético (AGE) para personas pensionistas y Comedor social. Destacamos las ayudas para evitar desahucios, pago de deudas, pago de fianzas, pago de suministros, etc. No obstante, cabe señalar que las prestaciones económicas dan una respuesta parcial y son insuficientes para la cobertura real de la necesidad económica de muchas familias.

Actuaciones de prevención e intervención en aquellas situaciones de riesgo o pobreza energética; convenios de colaboración con Cruz Roja e Iberdrola y contrato con Goienar para el asesoramiento y formación a familias en ahorro energético, revisión de facturas, auditorías, etc.

• **b) Servicios de intervención socioeducativa y psicosocial:** además de los programas socioeducativos y psicosociales con los que cuenta el Dpto: servicio de intervención socioeducativa con educadores/as sociales e integradores/as sociales (SISE) en domicilio y en medio abierto,

equipo educativo de calle para personas sin hogar, etc, en el año 2021 se puso en marcha un programa educativo –MIKASA- dirigido a familias en las que se han detectado factores de riesgo: destinar más del 50% del presupuesto familiar al pago de la vivienda, presentar retrasos o deudas para afrontar gastos en servicios básicos (suministros, formación, vestido...), existencia de un desequilibrio en el uso de los recursos económicos según el cual uno de los miembros de la unidad de convivencia realiza una mala gestión económica que puede suponer un perjuicio para quienes no acceden a los mismos (en estos supuestos el proyecto favorece la detección de posibles situaciones de violencia económica)... También se han incorporado sesiones grupales de intervención que se complementan con la atención personalizada educativa, y se están realizando evaluaciones anuales sobre la actuación e impacto del programa.

Algunos datos de 2022: 104 familias han participado en este programa, el 69% tienen hijos/as menores de edad, el 84% han participado en el programa un mínimo de 6 meses. En el 41% no se detectan avances, en el 40% sí se detectan mejoras y en el 18% se ha conseguido el objetivo, 1% se ha dado un retroceso en la intervención. La mitad de las familias se encuentra al corriente de pagos de vivienda y suministros y la otra mitad mantiene algún tipo de deuda. 4 personas/familias que tenían impagos han perdido la vivienda y 6 familias han tenido que abandonar la vivienda por finalización de contrato.

En conclusión: el programa MIKASA está teniendo un impacto positivo en varios ámbitos: las personas/familias participantes mejoran la gestión económica, se reducen los importes de impagos y se evita la pérdida de la vivienda por desahucio. De la misma manera se reduce el malestar en las familias. Tras tres años desde la puesta en marcha del programa, los/as educadores/as sociales de este servicio ubicados en los equipos de servicios sociales de base y servicios específicos han generalizado la intervención y tienen integradas estas funciones en el apoyo que proporcionan a las personas/familias. La puesta en marcha de grupos educativos ha sido efectiva complementando la atención individual. Sin embargo, a pesar de la búsqueda activa de vivienda que realizan, en ocasiones con acompañamiento educativo a aquellas personas que lo requieren, no es posible conseguir un alquiler en la ciudad por los requisitos que exigen desde las inmobiliarias y empresas del sector, y porque constatamos diariamente comportamientos de rechazo a personas por su origen, tipos de familias, etc.

- **c) Servicios de acogida nocturna y alojamiento** para personas en riesgo de exclusión, situaciones de urgencia social y pisos para mujeres víctimas de violencia machista: la Unidad de recursos de acogida del Servicio de Inclusión social gestiona un total de 323 plazas distribuidas en 5 programas diferentes: acogida nocturna (Aterpe), Centro municipal de acogida social, Viviendas tuteladas, Pisos de acogida de urgencia social y pisos de acogida a mujeres víctimas e hijos/as que no disponen de vivienda.

Las viviendas tuteladas y los pisos de acogida se definen en el decreto de cartera como servicios temporales. Es decir, estos servicios están pensados para responder a situaciones de urgencia y con una duración

limitada, pero no son una solución estable de vivienda. No obstante, dado que las alternativas de acceso a viviendas normalizadas son, como se ha expuesto anteriormente, muy limitadas, la estancia media en estos recursos hasta la salida a vivienda independiente se ha incrementado a varios años, lo que afecta negativamente a la rotación en los recursos. Por ello, esta alternativa habitacional no puede dar respuesta a las nuevas demandas, ni de forma inmediata ni a medio plazo.

• **Servicios de atención diurna y servicios de alojamiento para personas mayores**: apartamentos tutelados y vivienda comunitaria. El Servicio de Personas mayores gestiona un total de 503 plazas: 114 de viviendas comunitarias, 216 plazas de apartamentos, 173 de atención diurna. Además, 110 personas cuentan con prestaciones vinculadas al servicio para el pago de alojamientos. Todas estas plazas son prioritarias para personas en situación de especial vulnerabilidad por no contar con vivienda o no ser adecuada, o situaciones de pérdida de vivienda.

• **Adjudicación directa o extraordinaria de vivienda** de protección pública para familias que cumplen con los requisitos aprobados por Gobierno vasco a propuesta del Servicio social.

• **Asignación directa de viviendas en alquiler de titularidad de Ensanche 21 Zabalgunea S.A.** del Ayto. de Vitoria-Gasteiz para familias en situación de exclusión residencial sobrevenida. Para estas viviendas se ha establecido el proceso de solicitud, tramitación y seguimiento. Se trata de un programa de viviendas rehabilitadas conjuntamente entre el Dpto. de Políticas sociales y Ensanche 21. Desde 2020 se han rehabilitado y asignado 23 viviendas en alquiler.

• **Alojamientos turísticos**: en aquellas situaciones en las que no hay recursos de alojamiento disponibles se apoya a estas familias con estancias en alojamientos turísticos para lo que también se ha establecido el proceso de solicitud, tramitación y seguimiento. Todas ellas son familias con niños/as. La duración de la estancia oscila entre 1 a 8 meses, siendo la media de 2,8 meses. En determinados periodos de tiempo, época estival por ej., tenemos dificultades para lograr el alquiler de alojamientos turísticos desde los Servicios sociales.

Cabe añadir que, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz estamos trabajando en el diseño de una oficina de prevención de desahucios. Este problema global requiere contar con un dispositivo centralizado en la ciudad que contribuya a la mejora de la información y comunicación, mejora de la atención a las personas, y, en definitiva, prevenir y evitar el desahucio de cualquier ciudadano o ciudadana del municipio de Vitoria-Gasteiz.

Algunas reflexiones para el debate:

• Los Servicios sociales llevan años en proceso de reposicionarse para consolidarse como ese pilar básico. La necesidad de una nueva conceptualización se impone para alejarnos de un modelo asistencialista,

discrecional y vinculado a la caridad, para avanzar hacia un modelo de servicios sociales modernos, garantista, comunitario y centrado en la persona. Un modelo de servicios sociales construido desde la proximidad, enraizado en el entorno habitual de las personas. Un modelo de atención personalizada, promotora del empoderamiento y la participación, con garantías de coherencia y continuidad en los itinerarios de atención, a través del acompañamiento por parte de profesionales referentes y de intervenciones interdisciplinarias e integrales (Buesa y Cantero, 2022). Un modelo de Servicios sociales para que todas las personas puedan dar y recibir en su comunidad los cuidados cotidianos necesarios y deseados.

- La realidad es tozuda, y la urgencia en materia de vivienda nos conduce con frecuencia a una orientación puramente reactiva (demanda-respuesta), una intervención compulsiva de más cantidad que calidad, un modelo tramitador y una intervención parcializada y sectorizada. Además, el sistema no garantiza la equidad y, circunstancias iguales tienen respuestas diferentes en función del territorio o del equipo en que son atendidas. Esta inequidad genera desigualdad.

- Ciertamente hay necesidades de apoyos de las personas que pueden ser tan importantes como los cuidados cotidianos y que algunas de ellas, en ciertos casos, también le competen al Ayuntamiento como por ej. las ayudas económicas para cubrir necesidades básicas. Sin embargo, necesitamos dejar de recibir encargos explícitos o implícitos de las políticas de garantía de ingresos, vivienda, salud, etc máxime cuando estas pretenden que el personal de los Servicios sociales realice más y más funciones burocráticas como por ej. la expedición de certificados de vulnerabilidad.

- La firma del convenio de colaboración con el Consejo general del poder judicial y Eudel ha supuesto un incremento exponencial de atención de familias derivadas por el Juzgado para valoración de vulnerabilidad. Si bien compartimos la necesidad de propiciar una detección temprana y de establecer cauces de coordinación con los Juzgados, este convenio sitúa en una posición de gran desventaja a los servicios sociales municipales, ya que, más allá de la valoración social de la situación de vulnerabilidad, parece que sitúa la expectativa de respuesta en cuanto a la alternativa habitacional en el ámbito de los servicios sociales, cuando, más allá de la aplicación de prestaciones o recursos de urgencia, no tenemos ni competencia ni capacidad de dar respuesta a las necesidades de vivienda salvo lo correspondiente a la acogida de urgencia y servicios sociales que correspondan. Esta presión también se da desde el ámbito político.

- Los Servicios sociales municipales hemos realizado un esfuerzo importante de incremento presupuestario y de incremento de recursos de acogida y alojamientos. Por otro lado, hemos realizado un ajuste de los recursos sociales existentes a la ley de servicios sociales, adecuación de los propios servicios al Decreto de cartera, y sobre todo adecuación de los servicios a las necesidades de las personas atendidas y nuevos perfiles de intervención municipal. No obstante, quedan procesos y acciones por realizar ya que no se ha producido la regulación necesaria del Decreto de cartera de cada uno de estos servicios y se mantiene la dificultad para garantizar la continuidad de la atención entre la primaria y la secundaria.

- Cada situación requiere soluciones concretas, pero al carecer de suficientes recursos de alojamiento públicos y privados los resultados no son buenos ni podemos dar respuestas a todas las necesidades. Aunque se ha reducido, en cierta medida, el plazo medio de espera para acceder a los recursos, la duración de la estancia hasta la salida a vivienda independiente se mantiene muy elevada (2 años en viviendas tuteladas y 3 años en pisos de acogida).

- Así, además de la atención a personas con trayectorias de exclusión, se añaden otros que sí han dispuesto en un pasado reciente de experiencias de vida independiente, pudiendo mostrar habilidades a tal efecto y niveles adecuados de autonomía. En definitiva, personas que hasta ahora no habían tenido que acudir a los servicios sociales lo hacen ahora debido a esta problemática. Estas situaciones están teniendo un impacto muy importante en familias y es causa de malestares.

- La coordinación con otros departamentos municipales para garantizar el acceso a padrón de todas las personas, realizar intervenciones preventivas con Policía local en lonjas y asentamientos, rehabilitación de viviendas del Patrimonio municipal, etc, es clave para avanzar en la búsqueda de soluciones de vivienda digna.

- La coordinación con otras Instituciones como Etxebide y Dpto. vasco de Vivienda (propuestas de adjudicación directa de vivienda de alquiler), Alokabide (comisión estable de trabajo conjunto de valoración y seguimiento de las situaciones de las personas usuarias de servicios sociales que tiene un alquiler social y que presentan dificultades en los pagos de alquiler o suministro, y acciones preventivas conjuntas), con otros Ayuntamientos y Eudel (puesta en común de recursos para la intervención...), Juzgados (coordinación e informes), Mesa técnica de la Estrategia vasca para personas sin hogar (cumplimiento de compromisos), Lanbide (prevención de situaciones de impagos de RGI que devienen en desahucios)... son ejemplos de buenas prácticas a impulsar que posibilitan buscar alternativas individualizadas.

- La coordinación con entidades sociales y plataformas ciudadanas como Cruz Roja, Cáritas, Plataforma de afectados por la hipoteca, Stop desahucios, Red de Vivienda Auzoan Bizi Etxebizitza Sarea Alde Zaharra... que realizan acciones de visibilización pública de este tipo de situaciones, así como un asesoramiento y acompañamiento a personas afectadas por impagos y desahucios en los préstamos hipotecarios, alquiler.... es necesaria para sumar esfuerzos en la búsqueda de soluciones.

- La investigación-acción-participación (IAP) conjuntamente con la academia es un factor de éxito en la mejora de nuestras prácticas profesionales en el ámbito de la exclusión social.

- Es fundamental retejer vínculos en los barrios, en las comunidades, con planes específicos adecuados a las características de la población, los equipamientos, etc. con participación de las personas vulnerables y vulneradas en la construcción de esa comunidad. Necesitamos generar solidaridad, pero una solidaridad enraizada en la comunidad, no una solidaridad de eventos. Sin comunidad, sin vínculos entre miembros de una misma comunidad, es posible que las personas en situación de

fragilidad generen dependencia de los Servicios sociales o se vayan del sistema de protección social.

- Es necesario implementar proyectos innovadores y experiencias piloto como por ejemplo de convivencia intergeneracional, etc. En nuestro caso, en un complejo de Apartamentos tutelados de personas mayores estamos realizando una experiencia de convivencia intergeneracional.

- Además, este problema global requiere contar con un dispositivo centralizado en la ciudad que contribuya a la mejora de la información y comunicación, mejora de la atención a las personas, y, en definitiva, prevenir y evitar el desahucio de cualquier ciudadano o ciudadana del municipio de Vitoria-Gasteiz. Este nuevo proyecto será la creación de una oficina de prevención de desahucios en nuestra ciudad.

- Por último, es importante establecer espacios de cuidado de profesionales como por ejemplo los grupos de supervisión e intervisión para profesionales de atención directa con lo que contamos, y otros espacios de encuentro de profesionales y ciudadanía para la reflexión ética y la deliberación.

Vitoria-Gasteiz, a 7 de julio de 2023

Boni Cantero
Directora
Dpto. de Políticas sociales
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz