Respuesta de Fundación Cepaim a la Consulta de la ONU: la falta de hogar como una causa y una consecuencia de formas contemporáneas de esclavitud

1. **CAUSAS ESTRUCTURALES DEL SINHOGARISMO Y LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ESPAÑA**

Para fundamentar nuestra respuesta hemos usado dos fuentes de información nacionales. La primera es la Encuesta de Personas Sin Hogar que ha realizado en España el Instituto Nacional de Estadística en tres ocasiones: 2005, 2012 y 2022, en particular, se han utilizado los datos de 2022[[1]](#footnote-1).

Encuestas similares generalmente se realiza en la mayoría de países del entorno de la Unión Europea y recogen información relativa a las personas sin hogar (Sin Techo y Sin Vivienda según la tipología ETHOS elaborada por FEANTSA[[2]](#footnote-2)) que utilizan la red de servicios de alojamiento y manutención. La segunda fuente utilizada, es la **Encuesta KËR[[3]](#footnote-3).**

Esta encuesta constituye el primer estudio cuantitativo a escala nacional que se ha realizado en España sobre la situación de las personas que residen en asentamientos informales de segunda generación (vivienda inadecuada según ETHOS). Esta encuesta ha sido desarrollada por Fundación Cepaim durante 2022, en el marco del proyecto ***KËR, I Mapa Estatal sobre discriminación racial y/o étnica en materia de vivienda y asentamientos informales***. Este estudio es pionero también en el entorno de la Unión Europea, ya que, en la mayoría de países las encuestas nacionales se centran en las situaciones de sinhogarismo *tradicional,* elde las personas sin techo y sin vivienda, y por lo tanto no contemplan las situaciones menos *ortodoxas* de exclusión residencial como las viviendas inadecuadas.

El análisis se ha centrado en las respuestas obtenidas de las personas encuestadas en ambas encuestas a la pregunta *seleccione por orden de importancia las causas por las que usted se encuentra en situación de sin hogar* (pregunta multirrespuesta).

Estas respuestas se han agregado en tres niveles según su naturaleza, identificando: *Causas estructurales; familiares e individuales*. A continuación, se explica de qué manera se ha llevado a cabo dicha agregación con el objetivo de operativizar la categoría de *causas estructurales* del sinhogarismo y la exclusión residencial a partir de las respuestas de las personas encuestadas.

**Nomenclatura:** Encuesta de Personas Sin Hogar del INE (Personas sin techo y personas sin vivienda, en adelante PST y PSV) y Encuesta KËR de Fundación Cepaim (Personas en vivienda inadecuada, en adelante V. Inadecuada).

Causas estructurales del sinhogarismo y la exclusión residencial

* **Causas relacionadas con la vulneración del derecho a la vivienda:** (PST y PSV) desahuciaron de la vivienda; porque no puedo pagar más el alojamiento; porque se le acabó el contrato de alquiler; porque el edificio donde vivía estaba en ruinas (V. Inadecuada), mismas causas y, además, porque no hay viviendas.
* **Causas relacionadas con el proyecto migratorio y la condición inmigrante:** (PST y PSV) por tener que empezar de cero tras emigrar a otro país; (V. Inadecuada), Nunca he tenido vivienda en España, entrada a través de personas conocidas, haber padecido discriminación en el mercado de la vivienda por su origen racial y/o étnico.
* **Causas relacionadas con el desempleo y la precariedad laboral:** (PST y PSV) porque perdió el trabajo; (V. Inadecuada) porque perdió el trabajo y porque me facilita el medio para ganarme la vida.
* **Causas relacionadas con un proceso de desinstitucionalización:** en ambos estudios las mismas- hospitalización, privación de libertad, salida o abandono de centro de menores.
* **Causas relacionadas con la salud –(Nota)**: si bien los problemas de salud son de naturaleza individual, que un problema de adicciones constituya el desencadenante de la situación de sinhogarismo para un 12,6% de las personas encuestadas, pone de manifiesto un estrepitoso fracaso de las políticas públicas destinadas a la prevención y el restablecimiento de hábitos saludables en colectivos vulnerables. Esta problemática no fue preguntada en la encuesta KËR al no superar el filtro intercultural durante el pretest del cuestionario.
* **Causas relacionadas con la violencia de género- (Nota):** si bien la pregunta tanto en la encuesta del INE como en la de Cepaim contempla violencia de género y familiar, al desagregar por géneros las respuestas, tal como se puede apreciar en el cuadro 2, se puede deducir que el desencadenante es violencia de género.

A continuación, se presentan los resultados del análisis llevado a cabo.

**Resultados del análisis**

Como se puede ver en el cuadro 1, el fenómeno es principalmente consecuencia de *la vulneración del derecho a la vivienda*, *está particularmente vinculado a personas sin hogar y en situación de exclusión residencial atravesadas por la condición inmigrante*, *y al desempleo y la precariedad laboral*.

**Cuadro 1. Causas del sinhogarismo y la exclusión residencial en España según naturaleza, 2022**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Causas estructurarles** | **Total** | |
| **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Relacionados con la vulneración del derecho a la vivienda | 41,3 | 50,9 |
| Relacionadas proyecto migratorio y condición inmigrante | 28,8 | 29,9 |
| Relacionadas con el desempleo y la precariedad laboral | 26,8 | 14,3 |
| Relacionadas con procesos de desinstitucionalización | 21,0 | 1,3 |
| Relacionadas con la salud (adicciones) | 12,6 | … |
| Relacionadas con la violencia de género | 9,6 | 0,1 |
| **Causas familiares** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Relacionadas con problemas familiares y/o de convivencia | 14,1 | 2,6 |
| **Causas individuales** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Cabio de localidad | 9,6 | 1,4 |
| **Otras causas** | 15,2 | … |

*Fuente: elaboración propia a través de Encuesta de Personas sin Hogar (INE, 2022) y Encuesta KËR I Mapa Estatal Sobre Discriminación Racial y Étnica en el ámbito de la vivienda y Asentamientos informales (Fundación Cepaim, 2022).*

*Notas: el total no suma 100 porque en ambas encuestas se trata de una pregunta multirrespuesta-ponderada.*

No obstante, al comparar la situación de las personas sin techo y sin vivienda y las personas en vivienda inadecuada se observan diferencias significativas. Por un lado, la vulneración del derecho a la vivienda y en menor medida, las causas relacionadas con el proceso migratorio y la condición inmigrante, *son particularmente acuciantes para las personas en vivienda inadecuada*. Para las personas sin techo y sin vivienda, en cambio, tienen mayor impacto las causas ligadas con el desempleo y la precariedad laboral, el haber estado institucionalizado/a, los problemas de adicciones y la violencia de género.

Al realizar el mismo análisis desagregado según género se observan también diferencias significativas (cuadro 2). Dentro del colectivo de las personas sin techo y sin vivienda, se ve que los principales desencadenantes estructurales de sinhogarismo femenino son la vulneración del derecho a la vivienda y la violencia de género, ya que, son las dos causas donde el promedio de mujeres afectadas es muy superior al de hombres.

Realizando el mismo ejercicio comparativo, pero a la inversa, se puede apreciar que el sinhogarismo masculino está particularmente condicionado por causas estructurales ligadas a la condición inmigrante y el proceso migratorio, el desempleo y la precariedad laboral, los procesos de desinstitucionalización y los problemas de adicciones.

A su vez, al centrar el foco en las personas en vivienda inadecuada según género, se observan también diferencias sustanciales. En el caso de los desencadenantes estructurales para las mujeres en vivienda inadecuada, coincide la primera causa con el de las mujeres sin hogar, la vulneración del derecho a la vivienda, no obstante, la segunda, no es la violencia de género (que apenas se ha identificado entre este colectivo), si no, la vinculación a la condición inmigrante y el proceso migratorio.

**Cuadro 2. Causas del sinhogarismo y la exclusión residencial en España según naturaleza y sexo de las personas encuestadas, 2022**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causas estructurarles** | **Hombres** | | **Mujeres** | |
| **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Relacionados con la vulneración del derecho a la vivienda | 38,8 | 50,6 | 49,4 | 52,3 |
| Relacionadas proyecto migratorio y condición inmigrante | 30,5 | 29,2 | 22,9 | 32,7 |
| Relacionadas con el desempleo y la precariedad laboral | 28,2 | 14,8 | 22,4 | 12,1 |
| Relacionadas con procesos de desinstitucionalización | 22,1 | 1,5 | 17,3 | 0,3 |
| Relacionadas con la salud (adicciones) | 14,7 | … | 5,5 | … |
| Relacionadas con la violencia de género | 5,5 | 0,0 | 22,0 | 0,3 |
| **Causas familiares** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Relacionadas con problemas familiares y/o de convivencia | 13,4 | 2,5 | 16,2 | 2,8 |
| **Causas individuales** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** | **PST y PSV** | **Vivienda inadecuada** |
| Cabio de localidad | 9,8 | 1,6 | 9,0 | 1,9 |
| **Otras causas** | 15,1 | … | 15,5 | … |

*Fuente: elaboración propia a través de Encuesta de Personas sin Hogar (INE, 2022) y Encuesta KËR I Mapa Estatal Sobre Discriminación Racial y Étnica en el ámbito de la vivienda y Asentamientos informales (Fundación Cepaim, 2022).*

*Nota: el total no suma 100 porque en ambas encuestas se trata de una pregunta multirrespuesta-ponderada.*

Al mismo tiempo, en el caso de los hombres, se observa que tienen una mayor incidencia que sobre las mujeres del mismo colectivo, las causas ligadas con la precariedad laboral y el desempleo y la relación con los procesos de desinstitucionalización.

1. **Medidas gubernamentales para evitar situaciones de sinhogarismo**

A nuestro juicio, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha supuesto un antes y un después en lo concerniente a las medidas gubernamentales en nuestro país. A continuación, se describen algunas de las principales medidas que se llevaron a cabo durante 2020 y 2021, algunas finalistas y otras que continúan vigentes o que todavía no han llegado a materializarse.

Cuando estalló la crisis sanitaria, una de las primeras medidas llevadas a cabo por el Gobierno, fue proporcionar a las Comunidades Autónomas una dotación presupuestaria adicional de 300.000.000 € para reforzar los servicios sociales[[4]](#footnote-4)

Posteriormente, a través de la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, en el marco del Consejo Estatal de ONGs, creó un subgrupo de Asentamientos y Barrios en situación de Alta vulnerabilidad.

Desde este subgrupo, el cual sigue operativo durante 2022, y del que Fundación Cepaim ha formado parte desde su creación, se ha monitoreado la situación y evolución epidemiológica en los asentamientos durante la pandemia, y se han diseñado dos “documentos técnicos de recomendaciones para la actuación de servicios sociales ante la crisis por la COVID-19, en asentamientos segregados y barrios altamente vulnerables”[[5]](#footnote-5). Documentos que posteriormente fueron distribuidos a los servicios sociales autonómicos y locales por parte de la mencionada Dirección General.

Cabe añadir, que durante 2021 y a petición de la Directora General de diversidad familiar y servicios sociales, en el marco de este subgrupo se diseñaron también dos documentos técnicos enfocados en buscar soluciones estratégicas e integrales, articuladas desde los distintos niveles de la administración pública al grave problema social de los asentamientos informales, con vistas a obtener financiación para estas medidas con cargo a diversas fuentes estatales e internacionales, y en particular, mediante los fondos europeos de reconstrucción y resiliencia.

El primer documento técnico fruto de este trabajo se denomina “Notas introductorias para una estrategia de vivienda con enfoque de derechos humanos”[[6]](#footnote-6) y como su propio título indica, se trata de un documento que recoge todos los elementos que debería incorporar una estrategia de vivienda basada en los derechos humanos incorporando las recomendaciones de las distintas relatorías para el derecho a la vivienda adecuada de las naciones unidas. El segundo documento denominado “Notas para la elaboración de una estrategia para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad con enfoque de derechos humanos” [[7]](#footnote-7), es también un documento orientativo, destinado a establecer los pilares de una “Primera Estrategia Nacional Integral de Asentamientos y Barrios en situación de Alta Vulnerabilidad”.

En el marco de este Consejo, también se creó otro subgrupo que monitoreo la evolución epidemiológica entre las personas sin hogar (sin techo y sin vivienda según tipología ETHOS) y trabajaron las aportaciones para la elaboración de la Segunda Estrategia Nacional Integral de Personas Sin Hogar, estrategia que se aprobó el pasado 20 de enero de 2023[[8]](#footnote-8).

Por otro lado, más allá de las actuaciones de emergencia para la cobertura de necesidades básicas, durante la crisis sanitaria las autoridades públicas tanto estatales como autonómicas, también han desarrollaron medidas para favorecer que las personas y familias vulnerables pudieran obtener una alternativa habitacional adecuada. En particular, estas medidas se materializaron en un primer momento a nivel Estatal, en la reforma del Plan Estatal de Vivienda mediante La Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, decretada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[[9]](#footnote-9). En particular, la medida que más relación guarda con la prevención del sinhogarismo y la exclusión residencial es la creación de los programas de ayudas para la obtención de una alternativa habitacional para “mujeres victima de violencia de género, personas sin hogar, personas en riesgo de desahucio y otros colectivos vulnerables”. Desde su puesta en marcha, el plan nacional de vivienda posterior y los planes autonómicos han mantenido esta línea mediante la cual, las personas sin hogar y otros colectivos vulnerables pueden acceder a ayudas para el alquiler, y en algunas comunidades autónomas como es el caso de Andalucía, las entidades sociales podemos alquiler viviendas para estos colectivos. El otro programa vinculante ya que también se creo integró en los planes de vivienda posteriores en España, es el del fomento del parque público de vivienda en alquiler para los mencionados colectivos mediante la adquisición de vivienda construida. Hasta la fecha, el fomento de parque público de vivienda había estado destinado a la promoción y construcción de obra nueva y de esta forma, se promovió el recuperar la función social de la vivienda construida, además como novedad, este programa posibilita que las entidades del tercer sector de acción social puedan adquirir estas viviendas. Este programa a diferencia del anterior, no ha tenido tanta repercusión en los planes autonómicos, por ejemplo, si se ha implementado en Murcia (Sureste español) y ha posibilitado, que Fundación Cepaim Adquiera 21 viviendas para destinarlas en régimen de alquiler social a familias en situación de sinhogarismo y exclusión residencial.

Más allá de las estrategias y los programas específicos, en la actualidad España tiene también un anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda, que viene elaborándose desde 2020 y que todavía no ha visto la luz (a fecha de la redacción de este informe). Cabe añadir que a pesar de los esfuerzos desarrollados por Cepaim y otras entidades del tercer sector de acción social por incorporar en la mencionada ley una definición heterodoxa del sinhogarismo y la exclusión residencial que contemple a todas las personas que transitan desde las situaciones de vulnerabilidad a las de exclusión más severa recogidas en la tipología ETHOS, en la actualidad, la definición que contiene la ley es la restrictiva del sinhogarismo clásico (sin techo y sin vivienda).

1. **Medidas de la sociedad civil para evitar el sinhogarismo.**

Como se ha visto en el análisis aportado en el primer epígrafe, las principales causas del sinhogarismo y la exclusión residencial están relacionadas con la vulneración del derecho a la vivienda. Es por ello, que proporcionar una alternativa habitacional como primer paso para trabajar el resto de cuestiones importantes, ha sido la principal línea de intervención desarrollada por Fundación Cepaim, además, aprovechando el momento estratégico que ha posibilitado algunos de los cambios normativos mencionados, como los nuevos programas de los planes de vivienda.

En primer lugar, como se ha mencionada en la Región de Murcia, Fundación Cepaim ha adquirido un total de 21 viviendas para destinarlas en régimen de alquiler social a personas y familias en situación de sinhogarismo y exclusión residencial. A pesar de que la compra de las viviendas es una novedad, se trata de un programa y una metodología de trabajo denominada “red de viviendas solidarias” que Cepaim viene desarrollando en la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana desde 2008. Experiencias donde se facilita una alternativa habitacional a la familia o persona por la que adquiere un compromiso de promoción social adaptada a las necesidades y expectativas de cada persona o familia. Esta metodología ha sido avalada por diversos organismos internacionales como buena práctica de ámbito europeo en diversas ocasiones, la última, mediante el galardón de “mejor práctica colaborativa” en diciembre de 2020, por parte de la Red Europea de Servicios Sociales[[10]](#footnote-10).

Además de la adquisición de viviendas, también hemos desarrollado la experiencia piloto en Andalucía denominada “Red de viviendas y alojamientos solidarios de Andalucía”, mediante la cual, hemos alquilado y gestionado 2 viviendas, una en el municipio de Cartaya que se ha destinado a hombres que residen en asentamientos de la zona, y otra en Algeciras, para jóvenes extutelados por la Junta de Andalucía en situación de vulnerabilidad social y residencial.

Por otro lado, Fundación Cepaim viene desarrollando programas de atención humanitaria con personas en situación de sinhogarismo y exclusión residencial desde finales de los 90. Mediante la configuración de equipo de intervención que trabajan con las personas en asentamientos y en calle, se les proporciona asesoramiento, acompañamiento, mediación, así como, ayudas puntuales para la cobertura de necesidades básicas (alimentación, ropa, calzado, medicamentos…). Esta es una línea que mantenemos en la actualidad y que se ha visto cumplimentada con una línea de sensibilización y mediación para romper con el racismo y la xenofobia y destinada a promover la salida de la calle o del asentamiento de las personas afectadas por situaciones des sinhogarismo y exclusión residencial.

Finalmente, Cepaim viene también desarrollando proyectos de investigación principalmente centrados en la problemática de los asentamientos informales de personas migrantes desde 2009, siendo el más reciente el ya mencionado proyecto *KËR. I Mapa estatal sobre discriminación racial y/o étnica y asentamientos informales*.

1. **Retos y recomendaciones.**

Con los datos aportados, de la le lectura de las medidas desarrolladas hasta ahora por las autoridades públicas, podemos advertir que en España los principales retos son los siguientes:

* 1. Reto: **abordar de manera efectiva la lucha contra las formas *clásicas de sinhogarismo****.*
     1. Recomendación: actualizar diagnósticos locales (recuentos PSH y PSV) y desarrollar los programas específicos contenidos en la *II Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar* con una dotación presupuestaria estable y garantizando la participación de las entidades del tercer sector de acción social.
  2. Reto: **integrar de manera efectiva como prioridad también la lucha contra las manifestaciones *menos ortodoxas* del sinhogarismo y la exclusión residencial como por ejemplo los asentamientos informales.** 
     1. Recomendación: Incluir la definición amplia de exclusión residencial en la Ley de Vivienda y desarrollar una estrategia nacional de asentamientos informales análoga a la mencionada estrategia nacional integral de personas sin hogar, basada en los mencionados documentos de recomendaciones elaborados por las entidades sociales. Desarrollar un “Protocolo Nacional para Asentamientos informales basado en derechos humanos”. Este protocolo debería estar inspirado en el **Protocolo Nacional para Campamentos de Personas Sin hogar de Canadá** desarrollado por la anterior relatora para el derecho a la vivienda adecuada Leilani Farah y que contiene **9 principios básicos**. Estos principios pasan por el reconocimiento de que las personas que residen en asentamientos son titulares de derecho, la prohibición de los desalojos forzados, el acondicionamiento de los asentamientos y el desarrollo de medidas transitorias mientras se obtiene una alternativa habitacional adecuada y definitiva, incluyendo la participación activa de las propias personas afectadas por la problemática en el desarrollo de las medidas como personas expertas en sus propias vidas[[11]](#footnote-11).
  3. Reto: **alternativas habitacionales adecuadas y suficientes para todas las personas.** 
     1. Recomendación: destinar fondos europeos de recuperación y resiliencia, fondos FEDER… para dotar a los planes programas de vivienda de recursos suficientes para proporcionar dichas alternativas habitacionales, dando prioridad a las experiencias participadas por el tercer sector de acción social que están demostrando su eficiencia y se consolidan como soluciones innovadoras a los problemas estructurales.
  4. Reto: **garantizar la participación de las personas afectadas como elemento ineludible para el éxito de los programas.** 
     1. Al amparo de las recomendaciones basadas en derechos humanos, la participación activa del colectivo afectado en las medidas que se lleven a cabo ha de estar garantizada, y para ello, el acompañamiento y la dinamización de los espacios de encuentro y participación tales como grupos motores y mesas comunitarias de carácter local, son espacios ineludibles que venimos construyendo las entidades del tercer sector con la ciudadanía y las autoridades locales desde hace años.

1. <https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608> [↑](#footnote-ref-1)
2. FEANTSA, 2008 “El papel de la vivienda en el sinhogarismo”. Disponible en: <https://www.feantsa.org/download/08_european_report_feantsa_housing_final_es7074115848578375806.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.cepaim.org/publicacion/ker-i-mapa-estatal-sobre-discriminacion-racial-y-o-etnica-en-el-ambito-de-la-vivienda-y-asentamientos-informales-en-espana/> [↑](#footnote-ref-3)
4. (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19). A su vez, a través Del Ministerio de Defensa posibilitó que los Servicios Sociales contaran con el apoyo de la Unidad Militar de Emergencias (UME) para el desarrollo de actuaciones de emergencia con las personas sin hogar y las personas residentes en asentamientos chabolistas (Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa). [↑](#footnote-ref-4)
5. Primer documento <https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec_gestores_abvul_covid-19.pdf>

   Segundo documento <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Covid19/Actualiz_Rec_Asentam_y_Barrios_Segreg.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Notas introductorias para una Estrategia de Vivienda con enfoque de derechos humanos. Disponible en: <https://www.eapn.es/publicaciones/434/notas-introductorias-para-una-estrategia-de-vivienda-con-enfoque-de-derechos-humanos> [↑](#footnote-ref-6)
7. Notas para la elaboración de una estrategia para asentamientos y barrios en situación de alta vulnerabilidad con enfoque de derechos humanos. Disponible en: <https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1620133573_notas-para-una-estrategia-asentamientos-y-barrios-alta-vulnerabilidad-.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-3092> [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/11/pdfs/BOE-A-2020-4412.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://cepaim.org/la-red-de-viviendas-solidarias-impulsada-por-fundacion-cepaim-y-fundacion-cajamurcia-premio-mejor-practica-colaborativa-europea-en-los-premios-europeos-de-servicios-sociales/>

    <https://cepaim.org/la-red-solidaria-de-viviendas-elegida-buena-practica-europea-para-la-lucha-contra-la-pobreza/> [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://www.make-the-shift.org/wp-content/uploads/2020/04/A-National-Protocol-for-Homeless-Encampments-in-Canada.pdf> [↑](#footnote-ref-11)