



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO
PARA LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NIPO: 277200137



**Evaluación intermedia
de la Estrategia Nacional Integral
para Personas Sin Hogar (2015-2020)
INFORME EJECUTIVO**

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2020



La **Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020** es el principal instrumento del Gobierno para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de las personas sin hogar y para crear un marco integral de actuación hacia este colectivo. La Secretaria de Estado de Servicios Sociales solicitó el 8 de julio de 2019, a través de una carta al Secretario de Estado de Función Pública, la colaboración del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) para la realización de la evaluación intermedia de la Estrategia, con el objetivo de aportar evidencias sobre el diseño, el despliegue y la implementación de la Estrategia que sirvan de base para el diseño de una nueva a la finalización del periodo de vigencia de la actual. Este documento trata de dar satisfacción a las necesidades planteadas.

Equipo de Evaluación:

Celia Casillas Barral

Laura García García

Elena Lago Vilar

Mónica Macía González

Dirección: Celia Casillas y Mónica Macía

Directora del IEPP: *María José Gómez García de Soria*



Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe ejecutivo.

© Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, Madrid, junio de 2020. Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública.

Esta **Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020)** es propiedad del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Su contenido se puede reproducir, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite su procedencia, de forma completa y explícita.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 277200137



Introducción

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales¹ solicitó el 8 de julio de 2019 al Secretario de Estado de Función Pública la colaboración del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) para la realización de la evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020. El objetivo de la evaluación es aportar evidencias sobre su diseño, despliegue e implementación que sirvan de base para una nueva estrategia a la finalización del periodo de vigencia de la actual.

El plazo de presentación de este informe finaliza el 30 junio de 2020, según se acordó en su día con la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI), designada como responsable de la intervención a efectos de la evaluación.

Objeto y alcance

La ENI-PSH es el instrumento propuesto por el Gobierno para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de las personas sin hogar y para crear un marco integral de actuación hacia este colectivo. Su finalidad está planteada como “la erradicación del sinhogarismo en nuestro país mediante el objetivo a medio plazo de reducción del número de personas que están sin hogar”². El responsable de la Estrategia en el momento del encargo de la evaluación era el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI)³.

El encargo efectuado se refiere a la realización de una evaluación intermedia, que, debido a la fase de despliegue en que se encuentra la intervención, se centra en su diseño e implementación. Asimismo se evalúan hasta donde ha sido posible los resultados primarios de la Estrategia, y se han analizado las previsiones de cumplimiento de los objetivos, en función de los datos disponibles y la actividad realizada. En lo que se refiere al alcance territorial y competencial, la ENI-PSH 2015-2020 tiene ámbito nacional, con la intervención la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CCAA) y las entidades locales (EELL).

Por otro lado, el destacado papel en el despliegue de las organizaciones no gubernamentales (ONG) agrupadas en el denominado *tercer sector de acción social* como prestadoras de servicios a la población final beneficiaria de la Estrategia ha aconsejado, asimismo, tenerlas en cuenta como actores principales de la evaluación, si bien no se ha evaluado su actuación al no ser actores públicos.

Respecto al contenido, el alcance de la evaluación abarca todas las líneas estratégicas de la ENI-PSH, en lo que hace a la actuación pública. El periodo objeto de evaluación abarca desde 2015 hasta 2019, si bien en

¹ En la actualidad, las funciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales han sido asumidas por la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las de la Secretaría de Estado de Función Pública por la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Para facilitar la lectura se ha mantenido la denominación de los ministerios entre 2015 y 2019.

² ENI-PSH 2015-2020 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p.9).

³ La Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI), dependiente del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, era la unidad responsable de la política objeto de evaluación. En la actualidad sus funciones han sido asumidas por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales). Para facilitar la lectura se ha mantenido la denominación de la Dirección General entre 2015 y 2019.



algunos casos se ha podido obtener información sobre las previsiones para 2020⁴, que también se recogen en este informe.

Objetivo, justificación y utilidad

El objetivo general de la evaluación es determinar cómo y hasta qué punto se han puesto en marcha las actuaciones de la ENI-PSH 2015-2020, aportar evidencias sobre el diseño, despliegue e implementación (incluyendo los resultados primarios hasta donde ha sido posible), así como identificar los posibles obstáculos que puedan incidir en el avance y ejecución de la Estrategia y, en su caso, buenas prácticas.

Esta evaluación encuentra su justificación en la propia ENI-PSH, que mandata la elaboración de un informe intermedio en 2019, al que seguirá un informe final en 2021. La Estrategia “prevé la necesidad de que se lleve a cabo una evaluación mediante la valoración del cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma y a través del seguimiento de los indicadores propuestos para cada uno de ellos”.

La evaluación se plantea como objetivo ser útil como herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre la ENI-PSH y su rediseño, así como de aprendizaje sobre la propia intervención. Este informe de resultados de la evaluación realizada puede contribuir al informe final previsto para 2021 completando las necesidades de información de la unidad responsable de la Estrategia al respecto.

Complejidad de la evaluación

La intervención objeto de evaluación tiene vocación transversal, y, por ello, requiere de la participación de los diversos niveles de Gobierno, con la complejidad añadida de que la materia es competencia exclusiva de las CCAA y la prestación del servicio directo a los ciudadanos está a cargo mayoritariamente de los ayuntamientos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo que la relación que une a todos los actores institucionales referidos no es de jerarquía sino de cooperación, por lo que su voluntad de llevar a cabo las actuaciones de la ENI-PSH y su actitud ante la misma son factores que han sido decisivos en la implementación, así como en el grado de éxito de la Estrategia.

Además, la gestión de las medidas de la Estrategia, debido a la transversalidad mencionada, está a cargo de diferentes y variados departamentos, tanto de la AGE como de la Administración de las CCAA, los servicios municipales y la participación ya indicada del tercer sector y otros actores privados y públicos. Esta dispersión aumenta el nivel de complejidad de la implementación de la intervención, obliga a mayores esfuerzos en coordinación y participación y, en consecuencia, también aumenta la complejidad de la evaluación al ser mayor el número de actores con participación en la misma.

Metodología y herramientas

El diseño metodológico de la evaluación está condicionado por la propia naturaleza de la ENI-PSH, el grado de implementación de las medidas en los distintos niveles de gobierno y el fomento de la participación de los actores clave. Por eso ha sido necesario combinar diferentes herramientas que permitieran la recogida de información de todas estas vertientes con implicaciones en la evaluación. Concretamente, se han utilizado las siguientes: revisión y análisis documental; análisis estadístico de los datos de implementación disponibles; entrevistas semiestructuradas a actores clave; cuestionarios a gestores y responsables de las administraciones públicas y dos grupos de discusión estructurados a representantes de los tres niveles de la administración (AGE, CCAA y EELL) y del tercer sector de acción social. En los anexos al informe se detallan las características técnicas y el análisis de la explotación de los datos obtenidos.

⁴ Todas las previsiones pueden verse afectadas por la situación sobrevenida con la pandemia de la COVID-19.



La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020

La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020 es una estrategia aprobada por el Consejo de Ministros en 2015, tras su paso por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia (CTSS y SAAD, en adelante), para dar respuesta al problema del sinhogarismo a nivel nacional y de forma integral, que pretende ser un marco de acción para reducir el número de personas que viven en la calle y restaurar su papel en la sociedad.

Los principios que rigen la ENI-PSH van desde la unidad de acción hasta la mejora del conocimiento y la formación, pasando por la prevención y atención temprana, y los enfoques orientados a las personas y la vivienda, así como hacia la perspectiva de género, partiendo de los derechos que tienen todas las personas, incluidas por tanto las personas sin hogar, y el compromiso de los poderes públicos para ejercerlos con efectividad.

La ENI-PSH parte de cinco objetivos generales que tratan la prevención, la sensibilización, la seguridad, la restauración del proyecto de vida y la mejora de la información, para desplegarse en 13 líneas estratégicas que a su vez se implementan a través de 67 actuaciones más concretas. Dichas actuaciones se han desagregado en 111 medidas. De ellas, 80 son responsabilidad de la AGE, 94 de las CCAA y 89 de las administraciones locales, aunque varias de ellas son comunes a los tres niveles de gobierno y, dentro de la AGE, compartidas entre diferentes departamentos. Los datos se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Objetivos, líneas estratégicas, actuaciones y medidas de la ENI-PSH.

Objetivo		Línea estratégica		Actuaciones	Medidas
Objetivo 1	Prevención del sinhogarismo	L1	Prevención de las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo.	3	8
		L2	Establecimiento de protocolos de detección temprana e intervención temprana del sinhogarismo.	8	17
Objetivo 2	Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar	L3	Promoción del derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar.	4	5
		L4	Eliminación de barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales.	6	14
		L5	Combate a la violencia ejercida contra las personas sin hogar.	5	11
Objetivo 3	Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar	L6	Oferta de un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad.	8	12
		L7	Aplicación del método <i>housing first</i> ("la vivienda primero").	3	5
		L8	Mejora de los recursos distintos a los alojamientos dirigidos a las personas sin hogar	8	8
Objetivo 4	Restaurar el proyecto de vida	L9	Aplicación del método de gestión de caso.	2	2
		L10	Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar.	3	7
		L11	Establecer medidas de arraigo en la comunidad.	3	4
Objetivo 5	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y evaluación	L12	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar.	6	6
		L13	Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.	8	12
5		13		67	111

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENI-PSH (2016).



Conclusiones

Conclusiones sobre el diseño de la ENI-PSH

1. **El diagnóstico y la definición del problema efectuados se pueden considerar como déficits del diseño de la ENI-PSH.** La carencia de datos para dimensionar adecuadamente el problema y el debate existente sobre la conceptualización del sinhogarismo y, por tanto, sobre el alcance de las intervenciones dirigidas a las personas sin hogar, se reproduce en la redacción de la ENI-PSH. Análogamente a lo que sucede en el resto del mundo, en España no existe una definición consensuada sobre qué es el sinhogarismo y cuál debería ser el alcance de una estrategia nacional para personas sin hogar.

A ello se añade que el sinhogarismo es un problema en constante evolución que está aumentando y extendiéndose a otros perfiles antes considerados tradicionalmente más "integrados". Asimismo, hay colectivos que han permanecido *en la sombra*, como las mujeres víctimas de violencia de género o de trata, o aquellos grupos de personas que cambian su "definición" dentro del sistema (menores ex tutelados, ex reclusos o enfermos sin hogar dados de alta en el hospital, por ejemplo). Los expertos que han elaborado el informe para la Comisión Europea sobre el sinhogarismo en España destacan que el enfoque *natural* de la ENI-PSH es el de las personas sin techo o sin vivienda, en alojamientos temporales⁵ y que otros colectivos en exclusión residencial entrarían en políticas más amplias, como el PNAIN, teniendo en cuenta además que las competencias de todas estas materias son autonómicas.

2. Consecuencia de todo lo anterior, la ENI-PSH mezcla conceptos como la exclusión residencial y el sinhogarismo y categorías de análisis, que ocasiona que **la alineación objetivos-medidas sea un poco confusa**, lo cual a su vez se traslada a los objetivos e indicadores. Es muy posible que todos estos defectos hayan afectado a la implementación.

Por otro lado, la Estrategia se localiza dentro del marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, representada por el PNAIN 2013-2016 (actualmente con la denominación de Estrategia Nacional Integral de Lucha frente a la Pobreza y Exclusión Social). La ENI-PSH, que en su enunciado se focaliza a las personas sin hogar, define algunas medidas, principalmente las preventivas, que son más propias de las actuaciones en ámbitos de política pública para el problema general de lucha contra la pobreza que de las relativas a un colectivo específico con un problema concreto.

Algunas líneas estratégicas son medidas preventivas generalistas de prevención de la exclusión social, enfocadas a la vivienda y a la mejora de los servicios sociales. Este carácter generalista origina incoherencias en el enfoque de la ENI-PSH, que pierde el foco de su principal destinatario, que son las personas sin hogar o colectivos especialmente vulnerables que pueden derivar en personas sin hogar con mayor probabilidad.

3. **Valoración del diseño por los actores.** Las unidades de la AGE se muestran en general satisfechas por cómo se han integrado en la ENI-PSH las actividades realizadas sobre sinhogarismo que son de su competencia. También las CCAA y las EELL, en general ven correcto el diseño, pero en algunas ocasiones lamentan que no está demasiado adaptado a las necesidades particulares de cada una.

Por otro lado, los participantes en el GDE consideraron que quizás era mejor haber hecho un plan integral que permitiera acotar más las actividades y responsabilidades y darle un presupuesto. Algunos expertos han criticado mucho tanto el diagnóstico como los objetivos y el enfoque, considerando en algún caso que, con el reparto de competencias ya fijado por el Tribunal Constitucional, la administración del Estado no es quizás

⁵ Categorías A y B de Ethos.



donde tenga que residir una iniciativa de este tipo, sino en las CCAA, que son las competentes para la acción directa.

4. **No hay evidencias de una participación efectiva en el diseño.** No se dispone de información de que esta participación haya consistido en algo más que en una presentación de un documento muy cerrado en los foros *imperativos* y la convocatoria de unas reuniones muy preliminares, en las que los participantes, en general, no llegaron a la profundidad suficiente para hacer propuestas de calado a la ENI-PSH sobre las materias de su competencia (algunas unidades de la AGE no tenían claro su papel e incluso algunas desconocían que tuvieran alguno cuando se les ha preguntado para esta evaluación). De hecho, el contenido de la ENI-PSH varió muy poco desde el principio hasta el final del proceso de elaboración.

Conclusiones sobre el liderazgo de la ENI-PSH

5. **La ausencia de un liderazgo claro que impulse el despliegue e implementación es una debilidad de la ENI-PSH.** No se ha producido el necesario coliderazgo entre servicios sociales y vivienda, ya que la segunda es parte crítica e imprescindible para la solución del problema, ni al menos el liderazgo por parte de la DGSFI (competente en servicios sociales) para impulsar las acciones. Si bien en su elaboración el liderazgo correspondía claramente a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, no están bien definidas las responsabilidades para la gestión de la implementación, aunque *de facto* es la DGSFI la que lidera el despliegue y es reconocida por los actores clave de la intervención como unidad responsable. Sin embargo, acciones propias del liderazgo como el impulso de la implementación, la coordinación de actores, la gestión y el seguimiento de la estrategia, han sido escasas por parte de la DGSFI desde la aprobación de la ENI-PSH hasta su reactivación en 2018.

6. **La falta de impulso de la ENI-PSH desde su aprobación ha provocado su inactividad y un nivel bajo de implicación y apropiación de la intervención por las administraciones implicadas,** que se manifiesta en la falta de información sobre el estado de situación de la estrategia, de la ejecución de las medidas y en la inexistencia de mecanismos definidos de seguimiento, en un momento de la vigencia del plan muy avanzado. En el ámbito de la AGE, son especialmente críticos los casos de falta de impulso de la DGSFI, por ser responsable de la gestión de la ENI-PSH, y del Ministerio de Fomento, por su competencia en materia de vivienda, aspecto central del enfoque de la estrategia. Se ha reconocido por parte de los responsables de la AGE que realmente la ENI-PSH no ha sido una prioridad política durante buena parte de su vigencia, hasta finales de 2018 en que se pide un impulso por parte de los responsables políticos. Por otra parte, el hecho de que el departamento con competencias en empleo y formación para el empleo no haya realizado prácticamente ninguna medida y, más aún, que algunas de sus unidades hayan considerado no tener ninguna competencia en ninguna medida de la ENI-PSH refleja un déficit de apropiación sobre la estrategia. En el caso de las CCAA y EELL, se evidencia una mayor implicación en la realización de las medidas, pero derivada más de las responsabilidades más operativas en la atención directa a las personas sin hogar que de la propia existencia de la ENI-PSH.

Conclusiones sobre la gobernanza de la ENI-PSH

7. El despliegue de la estrategia está condicionado por la **ausencia de un modelo de gestión adecuado** que priorice y haga operativas en el tiempo las actividades y acciones para la implementación de las medidas. Las administraciones responsables van ejecutando las medidas sin una planificación orientada a la consecución de los objetivos de la ENI-PSH, en función de sus propias prioridades político-administrativas y financieras. Esta debilidad en la gobernanza es más notoria en el ámbito de la AGE, donde la DGSFI debiera tener un mayor peso en la coordinación de las acciones de ámbito estatal, en la programación conjunta y en la fijación de objetivos intermedios.



8. Los **actores clave** de la intervención coinciden en este diagnóstico y **consideran como el principal problema de la ENI-PSH todo lo relacionado con la gobernanza**; en concreto la falta de liderazgo, la escasa implicación y la falta de coordinación por parte de todos los niveles de la Administración.

Conclusiones sobre los mecanismos de coordinación, colaboración y participación de la ENI-PSH

9. **La coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones competentes ha sido escasa** desde la aprobación de la estrategia en 2015 hasta 2018, y presenta debilidades en su funcionamiento que afectan a su efectividad. El nuevo impulso de la ENI-PSH ha supuesto una reactivación por parte de la DGSFI, tanto de los mecanismos formales como los más informales. En general, como en la mayoría de las políticas públicas, parecen funcionar mejor los instrumentos técnicos (grupos de expertos, grupos de trabajo) que los más políticos o formales, quizás por la mayor facilidad de reunir a las personas en el nivel técnico. A pesar del esfuerzo de la DGSFI para impulsar la coordinación a partir de 2018, los mecanismos carecen de la fuerza suficiente y calidad en su funcionamiento (planificación, nivel de participación, frecuencia de convocatorias, materias a tratar, acuerdos adoptados y su seguimiento) para poder considerar que existe una coordinación y colaboración efectiva.

En el caso de las CCAA, la percepción general es que la colaboración / cooperación para la implementación de la ENI-PSH está siendo algo escasa. Por su parte, en torno al 70% de los ayuntamientos indicaron que no han participado en el diseño y la implementación de la ENI-PSH porque “no se les ha ofrecido la posibilidad de participar”. Tanto las CCAA como las EELL participan básicamente en grupos de expertos y técnicos.

La **valoración de la colaboración de la DGSFI con las unidades de la AGE es valorada por estas como positiva**. El 43,4% de las valoraciones consideran “totalmente adecuada”, “buena” y “suficiente” dicha colaboración”, mientras que las más negativas (“colaboración escasa” o “nula”) suman el 17,3%.

10. **La participación de actores no está afianzada en la implementación de la ENI-PSH** por las debilidades de los mecanismos de coordinación y colaboración. La participación se ha centrado en los mecanismos informales de coordinación y colaboración con la DGSFI, siendo los más utilizados las reuniones puntuales, los contactos informales y los grupos de trabajo permanentes. La participación de las administraciones implicadas es mayor entre las unidades de la AGE (el 52,2% indican que sí participan) que con las CCAA (únicamente nueve CCAA han respondido que participan) y EELL (el 71,4% de ayuntamientos indicaron que no han participado en ningún mecanismo de colaboración o cooperación en la fase de implementación de la ENI-PSH).

Por otro lado, pese a la falta general de impulso desde la AGE, sí parece que ha habido un mayor contacto con el tercer sector, quizás debido al propio interés de las ONG en el mantenimiento de las actividades encomendadas por las administraciones públicas y por las que reciben subvenciones gestionadas por la DGSFI, las CCAA y las EELL, aunque han manifestado su escasa participación en el seguimiento de la Estrategia.

11. **La DGSFI ha impulsado el conocimiento y la difusión de la ENI-PSH**, pero se evidencian deficiencias en cuanto al mantenimiento de envíos sistemáticos de información relevante sobre la estrategia entre actores institucionales. La difusión para el conocimiento de la ENI-PSH ha sido más efectiva a nivel de CCAA y EELL que en la AGE. La DGSFI o el Ministerio de SCBS es la primera fuente de información mayoritaria en CCAA, y, aunque el 77,8% de los ayuntamientos conocen la ENI-PSH, la fuente de conocimiento más mencionada es “buscando información”, eso sí, seguida de la información por parte del MSCBS o sus unidades. En cuanto a las unidades de la AGE participantes en las medidas de la ENI-PSH, hasta siete de ellas (Consejo General del Poder Judicial; Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social; Instituto de la Mujer; Instituto de la Juventud; Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales; Dirección General de Migraciones y Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las



Empresas) indicaron que no la conocían y el Centro de Investigaciones Sociológicas explicó que la conoce “por ser la directora una académica especializada en personas ‘sin hogar’”.

Conclusiones sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación

12. Aunque la ENI-PSH define un mecanismo básico de seguimiento a través de la realización de un informe intermedio en 2019 y otro final en 2021, **no se ha realizado ninguna de las actividades más comunes para el seguimiento de una intervención pública** como la creación de un comité o comisión de seguimiento, la elaboración de instrucciones o guías para ayudar a la implementación. Tampoco se ha puesto en marcha ninguna actividad sistemática de seguimiento, ya que no existe una base de datos homogénea, centralizada y validada por los responsables de la intervención con los indicadores.

13. **Existe un nivel bajo de envío de información sobre la ejecución de las medidas** por parte de las unidades responsables derivada de las obligaciones de información por la concesión de subvenciones, que no ha sido utilizada para el seguimiento de la estrategia. La información recibida se caracteriza porque es escasa y no está establecida la forma, la frecuencia ni el contenido de los datos; es decir, no se puede considerar que exista un sistema de información eficaz que permita el seguimiento de la estrategia y sirva de base para la evaluación de sus resultados e impactos. El 60,8% de las unidades de la AGE con actividades en la ENI-PSH han indicado que no envían información a la DGSFI para el seguimiento. Por parte de las CCAA, solamente cinco envían anualmente información para el seguimiento de la ENI-PSH y casi el 70% de los ayuntamientos encuestados no envía información para dicho seguimiento.

14. **El sistema de indicadores de la ENI-PSH presenta debilidades que le restan efectividad para el seguimiento y evaluación de la estrategia.** Una de las limitaciones de la evaluación ha venido derivada de la falta de datos para poner valor al progreso de la estrategia a partir del sistema de indicadores propuesto en la ENI-PSH, compuesto por dos tipos de datos diferentes: los que se alimentan con encuestas del INE y los pendientes de definir mediante “elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Consejo de ONG de Acción Social”. La calidad de un sistema de indicadores se basa en que estos cumplan las condiciones SMART⁶, que estén alineados con los objetivos a los que se asocian y que se contemplen indicadores de producto, de seguimiento y de resultados. En este sentido, la selección de indicadores contenida en la ENI-PSH no es la más adecuada para su propia estructura. Y, más concretamente, los indicadores de objetivos generales no parecen ser suficientes para valorar la efectividad e impacto de la estrategia, y en los indicadores de seguimiento están mezcladas diferentes categorías sin una alineación precisa sobre el objetivo al que van relacionados (producto, seguimiento, resultados...).

En cuanto a la propia **naturaleza de los indicadores**, presentan deficiencias en varios de los elementos citados anteriormente. Se definen ocho indicadores de resultados, tres de ellos en valores absolutos (número de personas totales y diferenciados por sexo) y cinco relativos relacionados con los distintos perfiles de las personas sin hogar en cuanto a edad (porcentaje de jóvenes y mayores de 64 años), salud (enfermedades graves y adicciones) y alojamiento. Para estos indicadores la meta es su reducción, en una cuantificación a partir de una línea base en 2015 establecida por una metodología de recuento, tomando como fuente la encuesta de personas del INE (2012). Existe un consenso entre las administraciones públicas implicadas y el tercer sector en que el diagnóstico realizado no reflejaba la situación del sinhogarismo en España e incluso actualmente se debate sobre la existencia de distintas metodologías de recuento de las personas sin hogar. En este escenario de no consolidación metodológica de obtención de información, se realiza la cuantificación en la línea base de los indicadores de resultados, que para ciertos actores no refleja la situación real, y se establecen metas sin que existan evidencias de criterios objetivos para su cuantificación, tanto en el objetivo intermedio de 2018 como en el objetivo final a 2020. La desagregación del indicador “número total de personas sin hogar” en función del sexo, edad, salud y alojamiento sin unos datos sólidos que los respalde, debilita el

⁶ SMART: Specific (específico), Measurable (medible), Attainable (alcanceable), Relevant (relevante), Time-based (basados en el tiempo).



indicador, así como la reducción que se propone, al desconocer si es o no ambiciosa esa reducción en función del perfil de las personas sin hogar en cada momento.

15. **No se ha logrado el consenso entre los distintos actores competentes para llegar a una metodología común** que permita verificar el cumplimiento efectivo de las medidas, comparar los datos en los diferentes territorios y evaluarlos a lo largo del tiempo, aunque es para todos una necesidad compartida y asumida. Por ejemplo, en el caso de los recuentos nocturnos, establecer cómo realizar el recuento, la periodicidad, exhaustividad y la recogida de información, de manera que esta metodología estándar permita construir series históricas, comparables y basadas en una determinada periodicidad a lo largo de los años.

Conclusiones sobre los recursos de la ENI-PSH

16. **La ausencia de un presupuesto detallado y de compromisos financieros para la ejecución de la estrategia ha influido notablemente en la implicación de las administraciones y en la implementación de la ENI-PSH.** La financiación de la ENI-PSH se contempla de forma genérica en el texto sin establecer ninguna previsión ni compromiso financiero por parte de las administraciones estatal, autonómica y local, siendo los presupuestos y las prioridades de cada administración o departamento ministerial las que determinan el nivel de ejecución de las medidas. Es principalmente a través de la financiación del sistema público de servicios sociales (el plan concertado y las subvenciones a cargo del 0,7% del IRPF) como se realizan las acciones para la atención a las personas sin hogar, sin que exista una alineación clara para la consecución de los objetivos de la ENI-PSH.

17. La coyuntura política y económica de los últimos años (tres años consecutivos con presupuestos prorrogados) y su repercusión en las distintas partidas presupuestarias, junto **con la falta de presupuesto, ha relegado a la ENI-PSH a ser más un documento marco que una verdadera herramienta de desarrollo** con su presupuesto asociado. Sin embargo, se han incentivado las diferentes vías de financiación para favorecer a las personas sin hogar, sobre todo a través de los diferentes despliegues autonómicos y locales.

18. Desde la aprobación de la ENI-PSH en 2015 hasta el año 2019, el gasto público en políticas sociales para combatir el sinhogarismo no ha seguido ningún protocolo determinado por un programa operativo, sino que lo que se viene desarrollando es una política de gasto ya preexistente en las diferentes administraciones involucradas, principalmente a través de los gobiernos autonómicos y municipales.

Conclusiones sobre el nivel de implementación de la ENI-PSH

19. **La estrategia ha conseguido ser un marco de referencia para la orientación de las acciones de comunidades autónomas y entidades locales en la atención a las personas sin hogar.** La estrategia es una herramienta en la que se están inspirando las administraciones públicas en el desarrollo de su marco de acción frente al sinhogarismo y hay un gran consenso entre los actores clave de la intervención sobre la utilidad de su propia existencia por su influencia en la toma de decisiones. Cuando existen planes territoriales de acción para la atención a las personas sin hogar, estos están alineados con los objetivos, líneas estratégicas y principios transversales de la ENI-PSH. En cuanto a los indicadores definidos en la estrategia, se observa un nivel de integración desigual en CCAA y EELL y, en general, más bajo que el resto de elementos.

20. **En la Administración autonómica el nivel de desarrollo de un marco de acción estructurado desde lo más estratégico (plan de inclusión social) a lo más operativo (acciones específicas) en general es bajo.** A pesar del valor de la ENI-PSH como referente y del tiempo transcurrido desde su aprobación, la atención a las personas sin hogar se lleva a cabo preferentemente a través de acciones específicas sin un documento formal que las encuadre. Solo tres CCAA han aprobado planes de atención a las personas sin hogar, lo que representa el 15,8%. Otras nueve CCAA disponen de acciones específicas aunque no se encuentran recogidas en un documento formal (47,4%) y siete no han indicado que tengan acciones específicas para la atención a las personas sin hogar. El compromiso institucional de lucha frente al sinhogarismo, medido por el nivel de desarrollo normativo de la acción en forma de planes, estrategias, programas o protocolos formales, es variable



en las CCAA. **Destaca el nivel de compromiso de tres CCAA (Galicia, Madrid y País Vasco)**, que cuentan con plan de inclusión social y plan de atención al sinhogarismo. En el 57,9% de las CCAA no existe un documento estratégico para atender la inclusión social en el que se enmarque los planes para la atención al sinhogarismo.

Cuadro 2. Marco de acción autonómico en materia de sinhogarismo.

Marco de acción de la Administración Autonómica	Num	%
CA con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH	3	15,8%
CA con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH	2	10,5%
CA con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH	3	15,8%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Plan local de PSH	0	0,0%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH	7	36,8%
CA sin ningún plan ni acción PSH	4	21,1%

Fuente: Elaboración propia.

21. **La visión general del marco de acción de la Administración Local frente al sinhogarismo se caracteriza por la atención a las personas sin hogar con acciones operativas para dar respuesta a las situaciones existentes en cada momento, pero sin una planificación estratégica para abordar el problema.** Si bien el 87,3% de los municipios tienen un marco de acción para las personas sin hogar, bien con planes locales o con acciones específicas, sólo el 27% de los municipios encuestados disponen de un plan local de atención a las personas sin hogar frente al 60,3% que realizan acciones específicas de atención a las PSH. El **compromiso de lucha frente al sinhogarismo es variable en los municipios encuestados**, medido por la existencia de la intervención municipal en forma de planes, estrategias, ordenanzas o protocolos formales. Quince municipios presentan un nivel de compromiso más elevado con la existencia de planes de inclusión social y planes de atención a las personas sin hogar a nivel local. Dieciocho municipios tienen plan de inclusión y acciones específicas para personas sin hogar pero carecen de un plan de atención local para este colectivo vulnerable. Por último, 20 municipios presentan una acción más operativa con acciones específicas pero sin plan de inclusión social ni plan de atención a las personas sin hogar.

Cuadro 3. Marco de acción local en sinhogarismo.

Marco de acción de la Administración Local	Num	%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH	15	23,8%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH	18	28,6%
Municipios con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Plan local de PSH	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH	20	31,7%
Municipios sin ningún plan ni acción PSH	6	9,5%

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones sobre el nivel de implementación de las medidas

22. La **indefinición en cuanto a la determinación de objetivos cuantificables** en el diseño de la estrategia no ha permitido realizar el seguimiento de resultados para valorar la consecución de los objetivos y, con ello, la eficacia de la ENI-PSH.

23. **Dado el nivel de implementación de la estrategia, a falta de un año para finalizar su periodo de vigencia, no parece posible que pueda obtener resultados y conseguir los objetivos generales en 2020.** El nivel de implementación en los ámbitos territoriales, administración general, autonómica y local, referido a la existencia, disposición o realización de las medidas propuestas por la ENI-PSH sin considerar su intensidad,



no llega al 40%. La AGE (38%) y las EELL (32%) tienen un nivel moderado de implementación⁷ y las CCAA un nivel bajo-moderado (25,3%). Con este nivel de implementación entre 2015 y 2019 y la previsión de acciones para 2020 manifestada por las distintas administraciones, no parece posible que exista una plena implementación de la estrategia a 2020.

Las principales razones que explican el bajo nivel de implementación son la ausencia de impulso institucional, el liderazgo en la implementación y de un presupuesto específico para la ENI-PSH. Por otro lado, los recortes y cambios en la financiación del sistema público de servicios sociales desde donde se financian las acciones de la ENI-PSH es otra causa para la baja realización de las medidas propuestas.

Los defectos asociados a la participación, coordinación y colaboración institucional han sido expresados por los actores clave como uno de los problemas de la estrategia nacional para su implementación. De hecho, si se analizan las medidas y su naturaleza puede obtenerse información sobre el nivel de aceptación de las mismas por parte de las CCAA y EELL o la dificultad de implementación: una medida relativamente factible que no se haya ejecutado por parte de las CCAA o las EELL es una señal de su escasa aceptación.

24. Las CCAA y EELL tienen, realizan o disponen de acciones dirigidas a las personas sin hogar que se corresponden con las propuestas por la ENI-PSH, con independencia de la existencia o no de una estrategia específica de sinhogarismo en su ámbito territorial. El 47,3% de comunidades autónomas y el 87,3% de entidades locales realizan acciones específicas con independencia de la existencia de un plan de atención a las personas sin hogar e incluso de un plan de inclusión social, y muchas de ellas son medidas que ya se venían realizando en cada nivel de gobierno en el ejercicio de sus competencias.

25. El liderazgo del sector público se evidencia mayoritariamente en la financiación, más que en la titularidad de los recursos de atención a las personas sin hogar. La disponibilidad manifestada de alojamientos de titularidad total o parcial pública evidencia que es en el tercer sector donde se concentra la mayor parte de la oferta de alojamientos y que es la administración la que provee de medios de otra naturaleza y fomenta otras medidas más destinadas al impulso a través de la implicación de actores institucionales, promoción de normativa, elaboración de metodologías, formación o financiación. En 2018 el 24,4% de los recursos eran de titularidad pública, frente al 75,6% de titularidad privada. No obstante la titularidad, la financiación pública es imprescindible para el funcionamiento de los centros que prestan servicios asistenciales a las personas sin hogar (el 82,3% de los centros se financiaban en 2018 única o mayoritariamente por las Administraciones Públicas).

Es relevante el papel de las administraciones públicas, preferentemente a nivel municipal, para facilitar el acceso a través de la actuación coordinada de los recursos existentes. La principal vía de acceso son los servicios sociales y de atención primaria (el 64,2% de los centros consultados han indicado esta vía como una de las tres principales).

Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración General del Estado

26. La AGE tiene un nivel moderado de implementación, con un 38,0% de medidas implementadas a enero de 2020. Este nivel está fuertemente influenciado por el peso que la DGSFI, unidad responsable de la intervención, se auto-adjudica en la implementación de la ENI-PSH. El MSCBS tenía encomendadas 69 medidas, de las cuales 59 debían ser desarrolladas, total o parcialmente, por la DGSFI. En el periodo objeto de evaluación, la DGSFI había implementado 32 de las 34 que ha puesto en marcha el conjunto del Ministerio, 30 de ellas de forma indirecta, a través de las subvenciones a cargo del 0,7% del IRPF que gestiona la DGSFI. Asimismo, otras unidades que aglutinan un mayor número de medidas sin realizar (destacan sobre todas las

⁷ Se han considerado los siguientes intervalos: nivel bajo de implementación (menos del 25%); nivel moderado de implementación (entre el 25% y el 50%); nivel medio de implementación (entre el 50% y el 75%) y nivel alto de implementación (más del 75%).



del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y algunas del de Interior) podrían lastrar la implementación en su conjunto.

27. El nivel de implementación es moderado en todos los objetivos (varía del 26% al 35%) a excepción del **objetivo 3, “garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar”, que presenta un nivel alto de implementación (77,3%)**. En el nivel de implementación de este objetivo cobra especial importancia, más que la actuación directa en las medidas, la acción indirecta con el impulso que realiza la DGSFI con los programas de ayudas a cargo de la subvenciones del 0,7% del IRPF a través de los cuales se financian proyectos del tercer sector con fines o características que se corresponden con medidas de este objetivo, principalmente relacionadas con aspectos relacionados con *housing led* y *housing first*. Si no se tuviera en cuenta esta actividad de la DGSFI (el 60%) el porcentaje de implementación sería menor.

Cuadro 4. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en la AGE.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
ADMINISTRACIÓN GENERAL	29,2%	26,7%	77,3%	30,0%	35,0%	38,0%

Fuente: Elaboración propia.

28. Siendo la vivienda la principal medida para abordar la prevención y erradicación del sinhogarismo en el ámbito de la AGE, en el periodo de evaluación 2015-2019, aparte de los programas de ayudas del 0,7% IRPF gestionadas por el MSCBS a través de la DGSFI, **no se evidencia un impulso claro en la implementación de las medidas referidas a vivienda** de su ámbito competencial. El Ministerio de Fomento ha implementado las dos medidas que tenía asignadas en la ENI-PSH, ambas de fomento entre las administraciones competentes para favorecer el acceso de las personas sin hogar a vivienda pública o privada y a alojamientos de tipo *housing first*, respectivamente. Toda la actuación se ha vinculado al Plan Estatal de Vivienda, en el que en su última edición incluía a las personas sin hogar como colectivo prioritario, de forma genérica. Dado su perfil, pocas posibilidades han tenido de acceder a esas viviendas, sin un programa específico que no se ha abordado, de momento. En cualquier caso, al tratarse de competencias autonómicas las CCAA pueden priorizar si así lo desean al colectivo de las personas sin hogar en su gestión de las ayudas del Plan Estatal de Vivienda.

Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración Autonómica

29. **El nivel de implementación de la ENI-PSH de ámbito autonómico es bajo-moderado y presenta dificultades para alcanzar su total implementación al finalizar el periodo de vigencia de la estrategia en 2020.** La implementación de las medidas a nivel agregado es del 25,3% pero hay diez comunidades autónomas que presentan niveles de implementación inferiores. Solo el País Vasco, con el 77,3% de implementación y, en menor medida, Castilla - La Mancha, con un 56%, podrían estarían en condiciones de llegar o aproximarse a una implementación plena mejorando las previsiones de acciones que han manifestado.

30. **A nivel de objetivos estratégicos, ninguno llega a una implementación como para prever que se puedan implementar todas sus medidas antes de finalizar 2020.** El objetivo estratégico 3, relacionado con los sistemas y recursos de alojamiento, es el que tiene mayor nivel de implementación, con un 35,0%, y el que presente una implementación menor es el objetivo 2.



Cuadro 5. Nivel de implementación de las medidas autonómicas de la ENI-PSH.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	27,8%	16,2%	35,0%	20,2%	27,1%	25,3%

Fuente: Elaboración propia.

31. El análisis de la implementación de medidas concretas ha identificado aquellas que se han adoptado por las CCAA con mayor frecuencia y cuáles requieren tomar decisiones para su activación. **Solo el 10,6% de las medidas propuestas por la estrategia aparecen realizadas en más del 50% de CCAA (nivel medio de implementación) aunque con un tope del 68,4%**. Por el contrario, el 5,3% de las medidas propuestas no se han desarrollado en ninguna CA.

32. Las medidas referidas a los sistemas de alojamiento muestran que siete CCAA (36,8% del total) cuentan con alguna tipología incluida en el sistema plural de alojamiento “*housing led*” y una más tiene previsto implantarlo para 2020. Seis comunidades autónomas disponen de viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias y otras tantas de centros de acogida. Cuatro CCAA cuentan con centros residenciales de diversos tamaños y otras cuatro, alojamientos de baja exigencia. En cuanto a la intensidad de cada tipología de alojamiento, Andalucía es la que más recursos ha dotado, seguida por Extremadura. Respecto al enfoque *housing first*, siete CCAA han contestado que poseen viviendas de titularidad total o parcial autonómica en programas “*housing first*”, siendo la disponibilidad en conjunto en el ámbito autonómico de 73 viviendas y otras 97 previstas para 2020.

Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración Local

33. **El nivel de implementación agregado de la ENI-PSH en las entidades locales es moderado, del 32,6% en enero de 2020**. Sólo dos ciudades presentan un nivel alto de implementación (superior al 75%), como es el caso de Madrid con un 87,1% y Valencia con un 80,4%. El nivel de implementación en EELL se ve favorecido por la naturaleza y nivel de aceptación de las medidas propuestas de cada ámbito. Las medidas propuestas son más operativas y de acción a nivel local y más de prevención y planificación en comunidades autónomas y preferentemente en la administración general que requieren mayor nivel de coordinación, cooperación e impulso institucional para su realización.

34. En el ámbito local el **nivel de implementación de los objetivos estratégicos se mantiene con un nivel promedio moderado (25-50%)** a excepción del objetivo 3, si bien dentro de cada objetivo hay diferencias sustanciales entre los municipios.

Cuadro 6. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en el ámbito local.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
ENTIDADES LOCALES	43,2%	25,9%	37,6%	21,1%	35,0%	32,6%

Fuente: Elaboración propia.

35. **En el periodo 2015-2019, ninguna de las 89 medidas de ámbito local propuestas por la estrategia nacional se realiza o existe en todos los municipios**. El 37,1% de las medidas son seleccionadas por menos del 25% de EELL, es decir tienen una implementación baja, y un 1,1% no se realizan en ninguna entidad local. La mayor parte de las medidas tienen una implementación moderada, ya que son seleccionadas por entre el 25% y el 50% de las EELL. Solo del 5,6% de medidas se puede considerar que tienen una implementación alta (seleccionadas por más del 75% de entidades locales).



36. El 47,6% de los municipios encuestados (30 de los 63) han indicado que poseen algún tipo de alojamiento del sistema *housing led*. La utilización de las distintas variantes de este tipo de alojamiento es similar en todos, a excepción de los centros residenciales, que presenta un porcentaje algo menor de selección aunque con diferencias entre las EELL. Solo nueve poseen recursos de los cuatro tipos de alojamiento que conforman el sistema de *housing led*: Alicante, Gijón, Logroño, Madrid, Murcia, Oviedo, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Cinco ha declarado tener tres tipologías de las cuatro posibles: Bilbao, Burgos, Las Palmas de Gran Canaria, Lleida y Valladolid. Otras 22 han contestado que dispusieron de viviendas en programas con metodología *housing first* durante 2015-2019, con una dotación en conjunto de 168 viviendas, y cuatro más tienen previsto tenerlas en 2020. Barcelona es, con diferencia, el ayuntamiento que más viviendas tiene para el programa de *housing first*, seguido por Móstoles.

Conclusiones sobre los resultados primarios de la ENI-PSH

37. *Los resultados primarios obtenidos de los indicadores definidos en la ENI-PSH no permiten establecer conclusiones* sobre el cumplimiento de los objetivos generales establecidos en la Estrategia. Al no recogerse en la ENI-PSH meta / objetivo en gran parte de los indicadores de seguimiento, ni tampoco una situación de partida cuantificada, no se puede valorar el cumplimiento del objetivo, sino únicamente mostrar la evolución del dato, en los casos en los que haya sido posible una recopilación anual.

La seguridad en la previsión de las acciones que nutren los indicadores expresada por las administraciones competentes se ha visto alterada por la situación de crisis generada por la pandemia de COVID-19, y no se puede concluir si se va a alcanzar o no en 2020.

Recomendaciones

Recomendaciones sobre el diseño de la ENI-PSH

1. El *conocimiento del problema del sinhogarismo* es esencial para la buena planificación de intervenciones públicas que traten de solucionarlo. Generar un conocimiento global y sólido sobre las personas sin hogar a nivel nacional y de los distintos territorios requiere la definición de metodologías consistentes y armonizadas para la recogida de información estructurada y en el tiempo que sirvan para la toma de decisiones acertadas en la materia desde el momento de la planificación. Para poder realizar un buen diagnóstico en el que basar la toma de decisiones es necesario contar con una información adecuada y pertinente de fuentes oficiales.

2. En el nuevo diseño de la ENI-PSH sería conveniente *considerar todos los enfoques en el abordaje del problema de sinhogarismo* para que pudieran ser considerados en función del diagnóstico del problema en cada territorio y según la especificidad de los distintos perfiles existentes en cada grupo vulnerable, principalmente en cuanto a la especial condición o características que confluyen en cuanto al género (como el caso especial de mujeres sin hogar *invisibles*).

3. Se ha evidenciado como especialmente necesario el diseño de una *línea específica para las mujeres* sin hogar, ya que se trata de un colectivo especialmente crítico para el que los recursos generales no sirven ni son seguros para ellas. Esta línea específica debe tratar singularmente los distintos tipos de necesidades que pueden darse, tras la realización de un estudio de diagnóstico que saque a la luz a los colectivos de mujeres más invisibles y más vulnerables (víctimas de violencia de género, de explotación sexual, con hijos, etc.).

4. Sería aconsejable *definir con claridad el alcance de la ENI-PSH* sobre las personas sin hogar y su complementariedad con el PNAIN, de manera que no se tome “la parte como el todo” y que no se intente desde



el sinhogarismo abordar todo el problema de la exclusión social sino que se centre en su público objetivo (*target*), que son las personas sin hogar. Para ello es esencial definir de forma unívoca los destinatarios de la intervención mediante utilización de las categorías *Ethos* o cualquier otra metodología para describirlos, que debe estar explicitada en la Estrategia. Esto contribuiría a reducir la confusión acerca del alcance de las medidas.

5. **En el diseño de una nueva ENI-PSH se deberían mejorar las sinergias y complementariedades con otras intervenciones**, más que suplementar actuaciones que se desarrollan en los ámbitos de exclusión social que aborda, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023. La alineación con la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023, como se ha denominado la actualización del PNAIN, es un elemento esencial para garantizar las sinergias. De la misma manera, las medidas encuadradas en intervenciones públicas orientadas a grupos vulnerables, sería conveniente que incorporaran, como lo hace la ENI-PSH para esos grupos, alguna mención al sinhogarismo en la definición de su alcance como riesgo final y más degradado de la situación de exclusión social al que se dirige.

6. Una buena **planificación estratégica** que contemplara de forma clara **el compromiso de las administraciones, los objetivos a alcanzar y los recursos principalmente presupuestarios destinados a su consecución** es necesaria para aumentar las probabilidades de éxito de una nueva ENI-PSH. La relevancia presupuestaria de la atención a las personas en relación al presupuesto general en las administraciones es un indicador a mejorar para favorecer esta implicación, que podría considerarse como un objetivo en la nueva ENI-PSH. Los programas operativos anuales serían instrumentos de planificación presupuestaria necesarios para el seguimiento de las actuaciones y de los compromisos plurianuales, incluidos los presupuestarios.

7. En cuanto a la estructura, en el diseño de la nueva ENI-PSH debería mejorarse **la lógica de la intervención con una clara definición del objetivo general y su desagregación en objetivos estratégicos, operativos**, así como la definición de líneas estratégicas o de acción para hacer operativos los objetivos en medidas y acciones, estableciendo un sistema de indicadores que permita el seguimiento y la medición de los resultados e impactos. Todo ello permitiría disponer de una estructura clara que facilite el seguimiento de su implementación, la evaluación de la estrategia y una mejor planificación futura basada en evidencias y dotaría de una mayor coherencia a la intervención y lograría mejores sinergias.

8. **La implicación de los actores clave en la intervención debe aumentar**. Principalmente, el ministerio competente en vivienda, por su especial vinculación con el enfoque de la ENI-PSH, debiera tener un mayor protagonismo, compartiendo el liderazgo con el departamento ministerial competente en materia de servicios sociales. También debe implicarse más el ministerio con competencias en empleo y formación para el empleo, como elemento imprescindible para la restauración del proyecto de vida de las personas sin hogar y su independencia y autonomía, impulsando la creación de puestos de trabajo flexibles y diseñando itinerarios adaptados a sus características.

9. Debe lograrse una **mayor cooperación en el diseño con las CCAA y las EELL**, que son las que tienen las competencias efectivas en la materia, por lo que la apropiación de los principios de la ENI-PSH y sus objetivos es condición *sine qua non* para que el proyecto avance.

10. El **tercer sector** es asimismo un actor clave y necesario en la atención a las personas sin hogar que, por su profundo conocimiento sobre el sinhogarismo y su papel esencial en la atención, **debiera tener mayor peso no solo en el diseño sino también en la implementación y seguimiento de la estrategia**. Una mejora del trabajo en red permitiría la mejora en el conocimiento, el aprendizaje común y la mejora en la implementación de las medidas de forma efectiva.



Recomendaciones sobre el despliegue de la ENI-PSH

11. La **definición clara de un liderazgo que impulse la gobernanza** de la estrategia que permita un despliegue progresivo y flexible para adaptarse a las necesidades derivadas del cambio de contexto o de la situación interna es un elemento necesario para la mejora de la ENI-PSH y para lograr sus objetivos. En este sentido, es recomendable reforzar el papel del MSCBS y, en concreto, de la DGSFI en el impulso de la nueva ENI-PSH, tanto en su gestión como en la coordinación con los actores clave, mejorando aquellos aspectos que se han identificado como debilidades: implicación, coordinación, definición de mecanismos de seguimiento...

12. Así mismo, **definir un modelo de gestión adecuado** a las necesidades de la estrategia a través de planes de acción que estructuren y prioricen las actividades y medidas, y que incluya los compromisos de cada administración en las diversas líneas estratégicas y en la financiación de sus medidas, es un elemento planificador que permite una implementación progresiva y adecuada para la consecución de los objetivos finales de la estrategia. Sería relevante que la planificación de estos elementos tuviera un enfoque abierto y flexible para su adaptación a las circunstancias de cada administración, teniendo en cuenta las diversidades de cada una pero estableciendo a su vez elementos comunes que garanticen el despliegue equilibrado de la estrategia. Sería deseable definir con claridad las responsabilidades de cada administración y del ministerio con la competencia en servicios sociales en el diseño de la nueva ENI-PSH.

13. La transversalidad de la ENI-PSH, en cuanto a ámbitos sectoriales y competencias implicados, requiere trabajar de forma conjunta y coordinada entre las diversas administraciones y el tercer sector. La utilización de **mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación** que fomenten el conocimiento conjunto, el debate, el intercambio de experiencias y el aprendizaje continuo son instrumentos clave para conseguir la ejecución de las medidas y acciones de la estrategia que lleven al éxito de la misma. En este sentido, debe potenciarse la participación y corresponsabilidad de unidades que tienen un papel por desarrollar, como las que se dedican a colectivos vulnerables con mayor riesgo de caer en el sinhogarismo, las mujeres víctima de violencia, los jóvenes extutelados o las personas que salen de prisión. Una buena práctica sería organizar reuniones o grupos de trabajo “sectoriales” con participación de todos los implicados donde se coordine dicha actividad, bajo el liderazgo de la DGSFI.

Entre los elementos potenciadores, destacan el **Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia** (CTSS y SAAD) y sus grupos de trabajo, así como el Consejo de ONG de Acción Social. El impulso de sus trabajos mejoraría la implicación de las administraciones implicadas y el papel de liderazgo de la DGSFI en la gobernanza de la estrategia.

14. **Los sistemas de seguimiento y evaluación** son elementos esenciales para la redición de cuentas y para la mejora de cualquier intervención pública. En este sentido, sería necesario reforzar los instrumentos de información y seguimiento que permitan una gobernanza de la estrategia con la definición de un mecanismo de seguimiento adecuado y de un sistema de indicadores sólido que permita aportar una visión de la situación en cada momento y de los progresos en la consecución de los objetivos.

Los **mecanismos de seguimiento** debieran basarse en informes de seguimiento con datos sobre la gestión y sobre la evolución de los indicadores de modo que permitan identificar y mitigar los desvíos o barreras a la implementación y en la definición de instrumentos para la toma de decisiones en caso necesario para la corrección de riesgos, mejora o modificación de la estrategia a fin de garantizar la consecución de los objetivos.

15. Es necesario definir un **sistema común de indicadores eficaz y eficiente** que proporcione información válida, fiable, sólida, y continuada en el tiempo sobre la evolución del problema, el seguimiento de las medidas y la contribución e impacto en la resolución del problema. Para la definición del sistema de indicadores debiera contarse con los actores clave, administraciones y tercer sector a través de un grupo de trabajo como los anteriormente descritos.



En el diseño de una nueva estrategia es recomendable replantearse la **definición de los indicadores** de seguimiento (indicadores de productos y procesos) y los indicadores de resultados e impacto que permitan el seguimiento, la evaluación y la redefinición de la misma.

En este sentido, es muy conveniente establecer **indicadores sobre los objetivos que se basen en datos que vayan a estar disponibles** en los periodos que marque la Estrategia, porque de lo contrario, no se puede contrastar su consecución. Asegurar que el INE realice esta operación estadística en los momentos en que va a realizarse la medición es otra opción si se quieren mantener los indicadores que se derivan de la recogida de datos de las encuestas de centros y sobre personas sin hogar, cuyas preguntas y formatos pueden modificarse para asegurarse que se miden los progresos de la ENI-PSH. Para ello es asimismo indispensable una buena comunicación y coordinación entre el INE y los responsables de la intervención. Todos estos aspectos deberían ser tratados en profundizar en el grupo de trabajo creado a estos efectos en el seno del CTSS y SAAD.

Recomendaciones sobre los recursos puestos a disposición de la ENI-PSH

16. En materia de financiación, es necesario **definir el compromiso financiero de las administraciones involucradas** para garantizar la implementación y obtención de resultados de la ENI-PSH. Una debilidad de la actual ENI-PSH es que no incorpora una financiación ni compromiso presupuestario, si bien para la implementación de las medidas, las administraciones han destinado recursos a través de la financiación habitual del sistema público de servicios sociales y de los recursos de cada una de ellas en función de su competencia de auto-organización y prioridades políticas. Aunque fuera de forma global, la existencia de esta planificación financiera es importante, sobre todo para definir metas de los objetivos generales en la estrategia, siendo una herramienta de rendición de cuentas y de transparencia. Pero es a nivel de los planes de acción que deberían aprobarse para el despliegue de la ENI-PSH donde es necesario que contengan una información detallada del presupuesto para la implementación de las medidas y las acciones que contengan, de manera que se garantice su implementación.

17. Sería recomendable buscar una **planificación de fuentes de financiación adecuada**, incluidos los fondos europeos y el sistema de reparto del 0,7% del IRPF. También debe planificarse una gestión eficaz y eficiente de estos recursos económicos, tanto agilizando y mejorando el reparto del 0,7% del IRPF en el CTSS y SAAD como en la mejora en la gestión de los programas de ayudas y subvenciones por parte de la AGE en cuanto a la coordinación entre las unidades que intervienen y definición de seguimiento de los programas.

18. La ENI-PSH necesita materializarse en **planes operativos a corto y medio plazo con presupuesto fijo** para mejorar su aplicación y aumentar la eficacia de los recursos disponibles en la lucha contra el sinhogarismo.

Sobre el nivel de implementación

19. Parece complicado, con el grado de implementación logrado hasta el momento y las previsiones indicadas por los responsables y gestores, que la ENI-PSH logre resultados muy diferentes a los obtenidos por esta evaluación en el tiempo que resta hasta que finalice su vigencia (diciembre de 2020). Por ello, se **desaconseja la realización de una evaluación ex post** que no aportaría mucho más que lo ya avanzado en esta evaluación intermedia.

20. Considerando lo anterior, sí es necesario un **gran esfuerzo en el diseño de una nueva estrategia**, dado que el problema del sinhogarismo persiste. Sería recomendable, pues, utilizar todas las energías para poner en marcha los procesos encaminados a una planificación en la que, bajo el liderazgo reforzado de la unidad competente en esta materia en la AGE, los distintos departamentos y las distintas administraciones públicas logren el mayor consenso posible sobre las medidas a poner en marcha en el periodo siguiente.

