

LA PROVISIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID: EL SINHOGARISMO COMO ESTUDIO DE CASO

Julià Tudó Cisquella (Asistente de Investigación, Universidad Autónoma de Madrid)

Alicia Sevillano (Investigadora Predoctoral, Universidad Autónoma de Madrid)

Carmen Navarro (Profesora Titular, Universidad Autónoma de Madrid)

RESUMEN

De acuerdo con la legislación española, parte de la competencia en materia de servicios sociales recae en los municipios. Teniendo en cuenta el aumento de situaciones de vulnerabilidad en España a lo largo de los últimos años, las carteras municipales de servicios sociales están entre las que más se han tenido que adaptar a los nuevos contextos. A partir de normativa, documentación y también de datos propios recogidos en cuestionarios y entrevistas a responsables municipales y de entidades del tercer sector en la Comunidad de Madrid, se realiza un análisis de las prioridades, los criterios, las actuaciones y la financiación de la acción local en el ámbito de los servicios sociales. Este análisis exhaustivo de las distintas realidades municipales revela a las personas sin hogar como un colectivo especialmente vulnerable y como ejemplo de la complejidad que supone la provisión de servicios sociales para las entidades locales.

PALABRAS CLAVE

Gobierno local, políticas públicas, políticas sociales, servicios sociales, sinhogarismo.

1. INTRODUCCIÓN

La acción social que despliegan los entes locales se ha convertido en un campo de gran interés para el estudio por varias razones. Por un lado, estamos en un momento, tras la fase más aguda de la crisis de la COVID-19, en que las necesidades que atienden estos servicios han aumentado. La pandemia no solo generó una grave emergencia social en todo el territorio, sino que, pasados casi dos años desde su declaración, ha dejado un incremento significativo en los niveles de vulnerabilidad y nuevos perfiles de pobreza lo que unido al imparable envejecimiento de la población hace que se tensionen los servicios sociales municipales y reclaman una atención especial por parte de responsables políticos y gestores municipales. Por otro lado, estamos ante un ámbito complejo para el análisis desde la perspectiva del “quién hace qué” en clave de gobierno multinivel. Un sistema de servicios sociales comprende una gran pluralidad de acciones y abarca tanto la atención social primaria como la atención especializada. Y pese a que el sistema de reparto de competencias entre los niveles autonómico y local tiende a atribuir la atención primaria a los entes locales y la atención especializada al nivel autonómico, lo cierto es que la realidad nos muestra una intensa actividad municipal también en la atención especializada. Los municipios y las mancomunidades (y las diputaciones provinciales en su caso) han venido activando servicios para completar la acción autonómica en ejercicio de su autonomía y de forma muy diversa, tanto en la intensidad como en el tipo de estrategia. Además, por la morfología del sistema municipal español, la acción local de una gran ciudad dista mucho de la de municipios de tamaño medio o de la que se desarrolla en localidades pequeñas. Todos estos elementos justifican una exploración de las políticas y servicios sociales que se desarrollan por parte de los entes locales. Investigar la situación actual que enfrenta el nivel local de gobierno en el desarrollo de políticas y servicios sociales –sus estrategias, evolución, sistema de gobernanza y principales desafíos– es el objeto de este trabajo.

Al estar referido a la Comunidad de Madrid, el estudio se centra en la acción de los ayuntamientos y de las mancomunidades y se nutre de análisis documental y de datos propios procedentes de una encuesta y entrevistas a responsables municipales de servicios sociales y del tercer sector. El estudio se realizó a lo largo del año 2021 y se plasmó en un informe final que puede consultarse en toda su extensión en el siguiente enlace https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2021/12/2021_Informe-Politiclas-Publicas_POLITICAS-SOCIALES.pdf. Se obtuvieron respuestas al cuestionario de 21 municipios de los 31 que despliegan su acción social individualmente y de cinco mancomunidades de las 21 dedicadas a la cooperación intermunicipal para la oferta de servicios sociales. En total, se obtuvieron datos sobre 84 municipios, lo que representa el 47% de los municipios de la Comunidad de Madrid. Además, se llevaron a cabo un total de once entrevistas en profundidad: siete a responsables municipales, cinco a representantes de municipios y dos a representantes de mancomunidades, y cuatro a responsables de entidades del tercer sector que trabajan en la prestación de servicios sociales, en donde la intensa colaboración público-privada es uno de los sellos distintivos. El cuestionario y las entrevistas interrogaban sobre los retos, los colectivos destinatarios, las actuaciones específicas, la financiación, la forma de provisión de los servicios y sus implicaciones, la evolución de los recursos empleados, las relaciones con otros gobiernos y con otros actores, los problemas principales en la gestión de estrategias y las novedades y experiencias desplegadas en este sector a raíz de la pandemia. Desde los inicios del análisis empírico surgió el *sinhogarismo* como problema creciente en nuestras sociedades, lo que nos animó a abrir un capítulo específico sobre esta realidad.

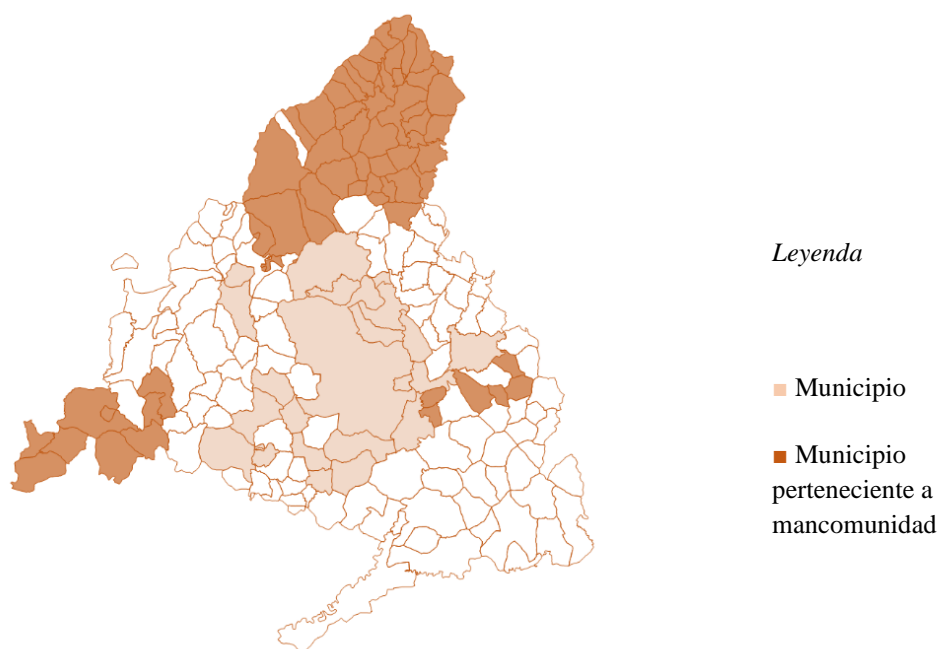
En global, estamos convencidos de que, pese a no disponer de información sobre la totalidad del universo de análisis y de que el acceso a mancomunidades ha resultado más difícil de lo que esperábamos, la muestra que finalmente conforman las respuestas obtenidas posee el nivel adecuado de representatividad como para permitir reflexiones y obtener hallazgos válidos y fiables. Esta capacidad de generalización se circunscribe a la Comunidad de Madrid.

Este texto resume los hallazgos del estudio y se presenta en dos partes. La primera parte realiza un diagnóstico de las políticas sociales practicadas por ayuntamientos y mancomunidades y la segunda profundiza en el sinhogarismo y en la respuesta pública a las formas actuales en que se manifiesta este fenómeno.

2. LA ACCIÓN DE MUNICIPIOS Y MANCOMUNIDADES MADRILEÑOS EN SERVICIOS SOCIALES

Para la elaboración de esta primera parte del estudio, hemos empleado datos procedentes del envío de un cuestionario y la realización de entrevistas en profundidad. Hemos obtenido respuestas a 26 cuestionarios, por parte de 21 municipios y de cinco mancomunidades. En total, las respuestas aportan datos sobre 84 municipios, lo que representa el 47% de los municipios de la Comunidad de Madrid. La información obtenida a partir del cuestionario se completó con la realización de once entrevistas en profundidad semiestructuradas. Por una parte, hemos realizado entrevistas a siete de responsables de servicios sociales municipales, procedentes de cinco municipios y dos mancomunidades. Por otra parte, hemos realizado entrevistas a cuatro responsables de entidades sociales.

Figura 1: Mapa de los municipios de la Comunidad de Madrid de los que se han obtenido datos a partir del cuestionario.



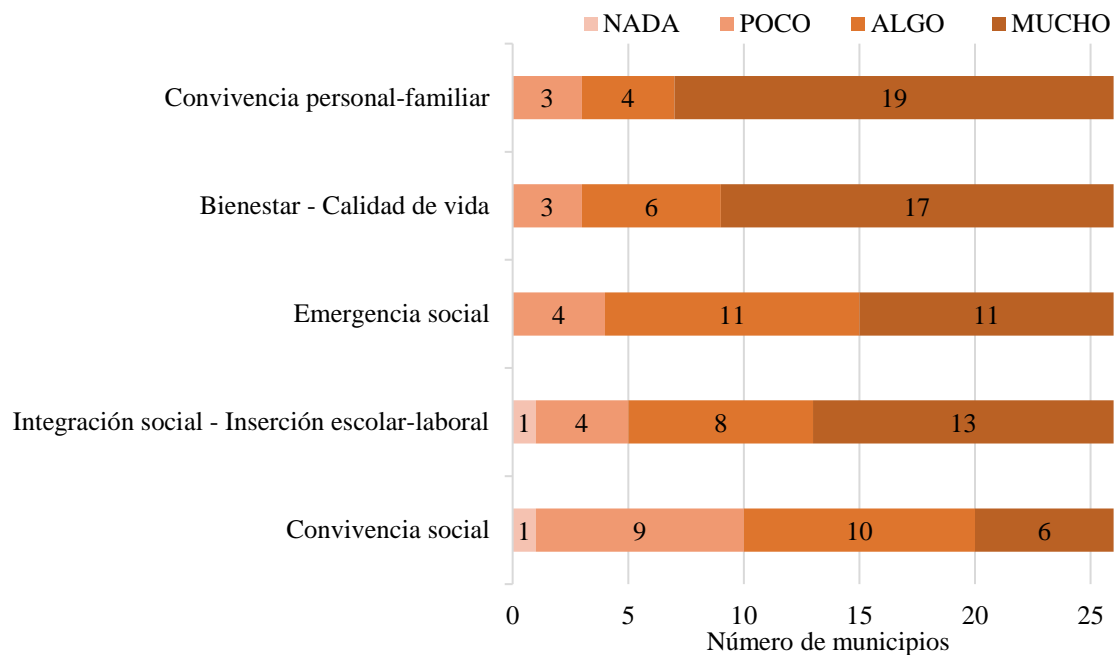
Fuente: Elaboración propia.

2.1 PERCEPCIÓN DE PROBLEMAS

La primera parte del cuestionario busca aproximarse a la realidad de la exclusión social en la Comunidad de Madrid, interrogándose por la percepción de los responsables y las responsables municipales de servicios sociales. En concreto, hemos pedido que graduaran distintos asuntos en una escala de uno a cuatro: “nada” (1), “poco” (2), “algo” (3) y “mucho” (4). Los límites de la política de servicios sociales son difusos. Por ello, esta pregunta nos sirve para delimitar la perspectiva desde la cual los responsables municipales de los servicios sociales abordan la política.

Como se aprecia en la *figura 2*, son varias las preocupaciones de los responsables de servicios sociales sobre la realidad vivida en los municipios. La reflexión más repetida durante las entrevistas apunta a que el modo de vida urbano dificulta que las familias y los vecinos conserven redes de apoyo. En consecuencia, la crisis de la COVID-19 ha terminado por empujar a muchas personas que estaban en el “borde” de la exclusión social de lleno a esta situación.

Figura 2: Percepción de problemas por parte de los responsables de servicios sociales.



Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

En primer lugar, la convivencia personal-familiar es considerada como un problema de máximo nivel en una mayoría de municipios (19 de 26 municipios). Durante las entrevistas, los responsables municipales afirmaron que el debilitamiento de la estructura familiar es una de las fuentes de los problemas abordados en los centros de servicios sociales. En concreto, los responsables entrevistados señalaron la gravedad de las situaciones de violencia contra las mujeres, la soledad de los mayores y la ansiedad de los adolescentes que sufren una cada vez mayor “pérdida de horizontes”. Del mismo modo, la calidad de vida de los dependientes es considerada asimismo como un problema que preocupa mucho en una mayoría de municipios (17 de 26 municipios). En concreto, los responsables entrevistados señalaron la cronificación de las situaciones de la dependencia y la discapacidad.

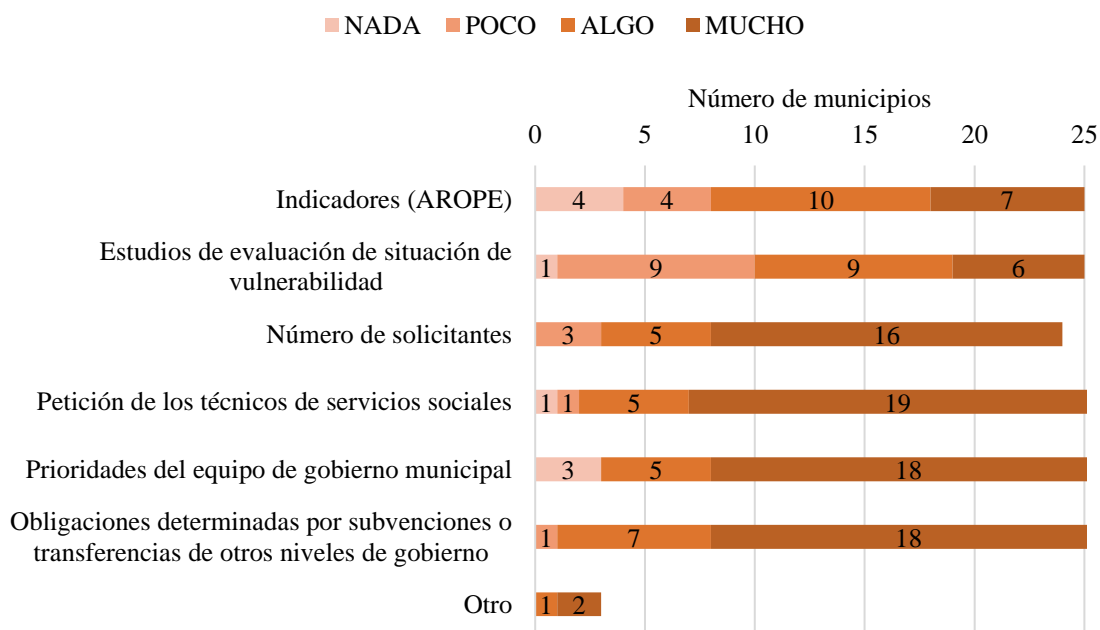
A continuación, la emergencia social es considerada como un reto de máximo nivel en la mitad de los municipios (13 de 26 municipios). Principalmente, en los municipios de gran población del sur de la región. En concreto, los responsables municipales coincidieron en señalar como fuente de problemas el empleo (el subempleo, la precariedad, el desempleo y la situación de ERTE) y la vivienda (los precios elevados del alquiler, los desahucios y los realojos). Por ejemplo, señalaron que muchos usuarios encuentran dificultades para acceder a las Rentas de Inserción Autonómicas y al Ingreso Mínimo Vital porque se encuentran en “situaciones de tránsito”: vienen de un proceso migratorio, no disponen de permiso de residencia o de trabajo, no disponen de un domicilio estable o han sido empleados en la economía sumergida.

En contraste, la convivencia social es considerada como un problema relevante en una minoría de municipios (6 de 26 municipios). Por lo tanto, los responsables encuestados no consideran que la inseguridad o la conflictividad generen alta preocupación en sus municipios. De hecho, durante las entrevistas, los responsables municipales señalaron que la continua labor de integración de las personas migrantes llevada a cabo desde los centros de servicios sociales ha evitado y ha contenido potenciales problemas de conflictividad.

2.2 CRITERIOS Y PRIORIDADES

Dado que los recursos son limitados, los responsables municipales deben tomar decisiones sobre qué actuaciones priorizar en materia de servicios sociales. Para ello, basan sus decisiones en criterios tanto políticos como técnicos. Los resultados del cuestionario muestran que tanto los primeros como los segundos tienen un peso importante en la toma de decisiones.

Figura 3: Criterios para la puesta en marcha de los servicios sociales.



Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

En cuanto a los criterios políticos, destaca que el programa del equipo de gobierno municipal representa un criterio fundamental en 18 municipios. A este respecto, difiere el punto de vista de políticos y técnicos. Por una parte, los políticos municipales entrevistados han afirmado que los equipos de gobierno son capaces de detectar las necesidades de la ciudadanía porque mantienen un contacto directo con los vecinos, las asociaciones y las entidades sociales. Por otra parte, los técnicos municipales entrevistados han manifestado que los equipos de gobierno no se involucran demasiado en la toma de decisiones porque confían en su valoración.

Ante todo, destaca que las obligaciones determinadas por las transferencias recibidas de niveles de gobierno superiores representan un criterio fundamental en 18 municipios. Dado que gran parte de la financiación de los servicios sociales depende de las transferencias de la Comunidad de Madrid, el margen de decisión de los equipos de gobierno municipales queda restringido. En este sentido, los técnicos entrevistados han señalado que se sienten condicionados a la hora de determinar las líneas de actuación de servicios.

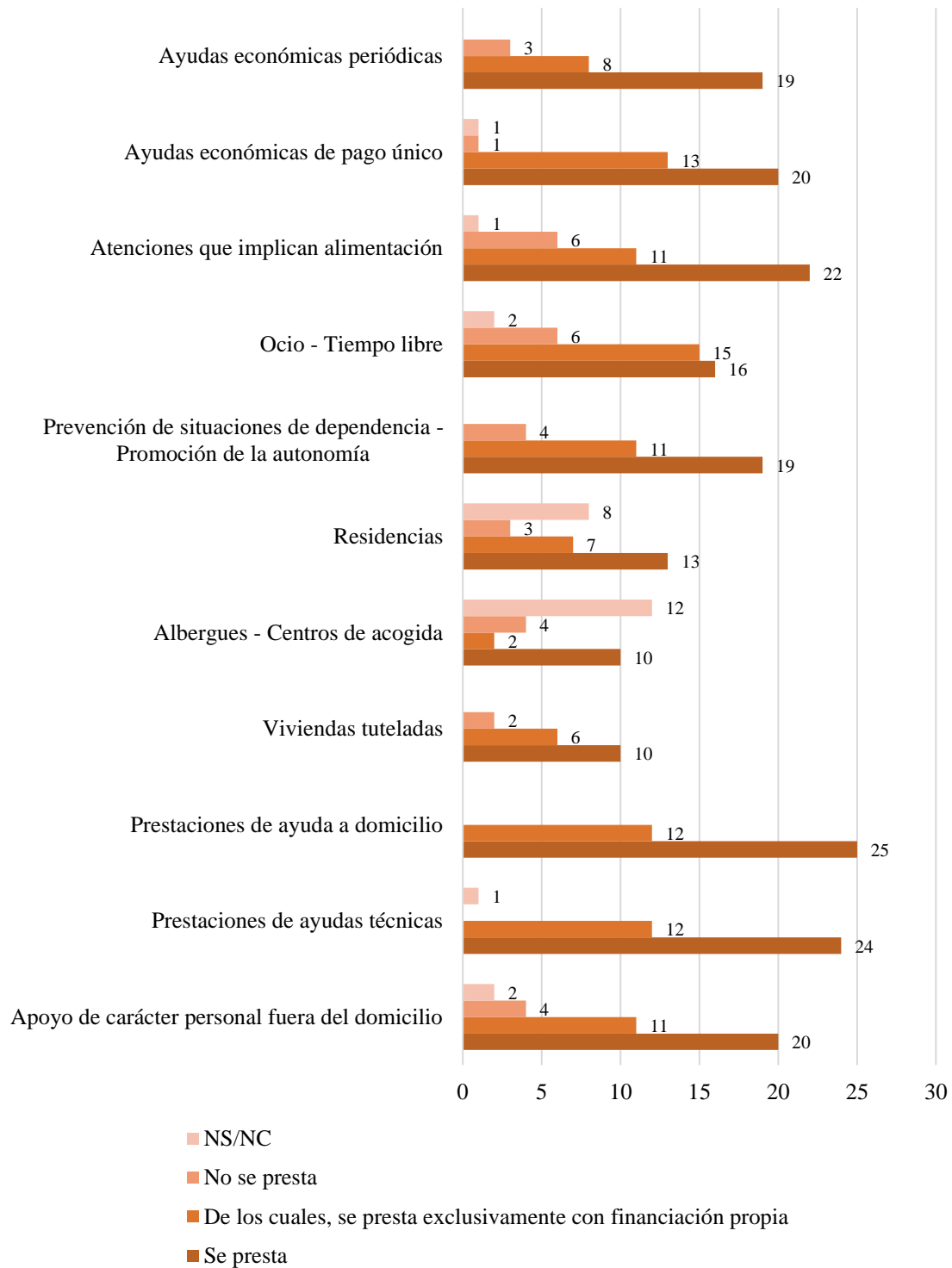
En cuanto a los criterios técnicos, los resultados son dispares. Por una parte, tanto las peticiones de los técnicos de los servicios sociales como el número de solicitantes parecen estar en el centro de la toma de decisiones en 19 y 16 municipios respectivamente. Por el contrario, tanto los indicadores como los estudios únicamente representan criterios fundamentales a la hora de decidir sobre acciones en seis y siete municipios respectivamente. La escasa importancia otorgada a los estudios y los indicadores se podría explicar por dos razones. En primer lugar, los técnicos señalan que la inestabilidad de la financiación limita enormemente la planificación en el medio y el largo plazo. En segundo lugar, estos mismos responsables explican que la ausencia de coordinación entre los departamentos municipales limita profundamente la planificación de actuaciones transversales. En algunas ocasiones, no se asigna el personal y el presupuesto específico para estas actuaciones de alcance transversal. En otras ocasiones, se duplica el personal y el presupuesto para estas actuaciones. Esta circunstancia es especialmente acusada en aquellos municipios en los que la competencia en política social y la competencia en política de infancia o política de mayores pertenecen a departamentos distintos.

2.3 ACTUACIONES Y FINANCIACIÓN

La acción de ayuntamientos y mancomunidades en políticas y servicios sociales se despliega en una pluralidad de medidas que se financian en parte con fondos provenientes de la Comunidad de Madrid (transferidos en virtud de convenios generales o específicos) y, en una parte muy importante, exclusivamente con fondos propios.

La Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCAM) otorga a los gobiernos municipales (individualmente o agrupados en mancomunidades) la responsabilidad en el despliegue de la atención social básica mientras que reserva para el gobierno autonómico la atención especializada. Sin embargo, en la práctica, los ayuntamientos también han ocupado el espacio de la prestación especializada. Esto se puede observar muy nítidamente en la gestión de residencias y centros de día para mayores, donde encontramos una red muy amplia de infraestructuras propiamente municipales. El paquete de prestaciones (básicas y especializadas) que encontramos en cada municipio es único y diverso, tanto en el tipo de acciones, como en el grado de cobertura de las necesidades de la población o en la intensidad de la respuesta local.

Figura 4: Prestación de servicios sociales y financiación propia.



Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

La ausencia de un registro con el mapa de acciones locales impide analizar en profundidad la alta diversidad de prestaciones y avanzar en el conocimiento sobre los factores que influyen en la oferta de servicios de cada municipio. Nuestro estudio, por lo limitado de su alcance, tampoco ofrece estos datos en detalle, pero sí presenta información sobre otro aspecto interesante de la

oferta social: la financiación municipal exclusiva. La *figura 4* muestra datos sobre esta diversidad y en él también se señalan los servicios que los municipios prestan exclusivamente con fondos propios, es decir, de las actuaciones más allá de las que se establecen en el convenio de programas de atención social suscritos con la Comunidad de Madrid. En el gráfico se puede observar cómo se invierte abundantemente en: ayudas económicas y en forma de alimentos, en centros y programas de promoción de la autonomía personal; en residencias, albergues y viviendas tuteladas para diferentes colectivos, y en prestaciones de ayuda a domicilio, ayudas técnicas y en apoyo de carácter personal fuera del domicilio. En estas y en otras cuantas medidas no incluidas en el cuestionario, encontramos acción municipal “no conveniada” y, por tanto, ofertada de acuerdo con una intensidad, cobertura y alcance fijados con carácter municipal en ejercicio de su autonomía.

2.4 FORMAS DE PRESTACIÓN

La colaboración público-privada es el elemento que define el despliegue de actuaciones en las políticas y servicios sociales municipales. Así lo ponen de manifiesto todos los estudios en la materia y lo confirma la información recogida en nuestra encuesta. Como se observa en la *figura 5*, un porcentaje importante de los programas municipales se presta indirectamente a través de la contratación con organizaciones del tercer sector o empresas con ánimo de lucro. Esta opción es por ejemplo unánime en la ayuda a domicilio, en donde la práctica totalidad de municipios y mancomunidades encuestados declaran tener el servicio externalizado a empresas, salvo un caso en que lo presta a través de una entidad del tercer sector.

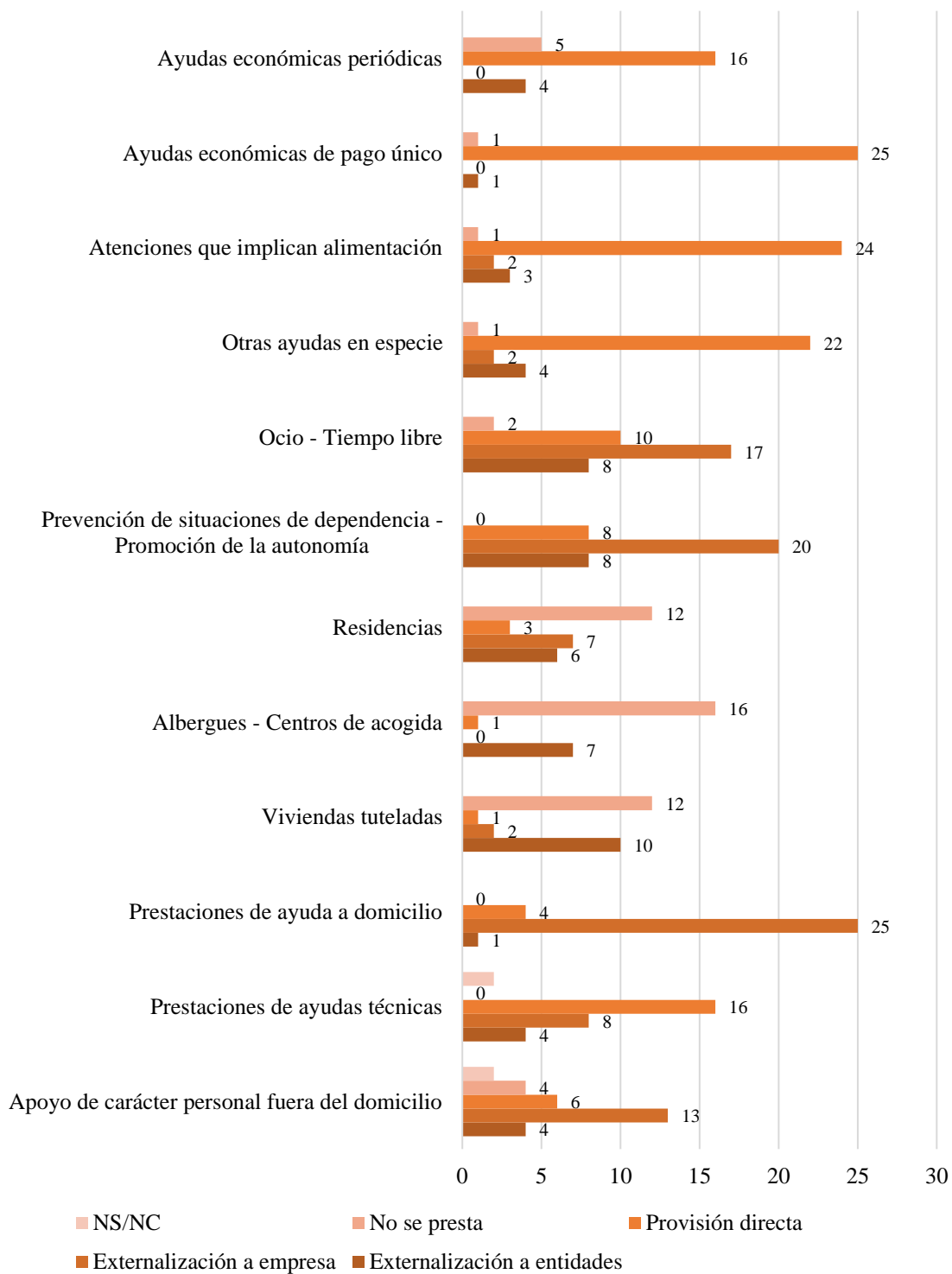
El tipo de provisión en instalaciones de alojamiento alternativo ofrece, sin embargo, más diversidad y, cuando el servicio se presta por la entidad local, se combina la prestación propia con la externalización a empresas o al tercer sector. En estas prestaciones –que incluyen residencias, centros de acogida o viviendas tuteladas– es interesante comprobar una mayor presencia del tercer sector. Ello se debe probablemente tanto al nivel mayor de especialización de las tareas que implican estas actuaciones (especialmente en los centros de acogida y viviendas tuteladas) como a la tradición histórica de prestación de estos servicios por entidades privadas de acción social como Cáritas o Cruz Roja.

En el ámbito de las prestaciones de prevención de la dependencia, volvemos a encontrar un patrón generalizado de colaboración público-privada. Aquí, sin embargo, convive la prestación pública de algunas actuaciones con la externalización a empresas y a otras entidades. Con todo, la presencia de empresas es más intensa tanto en los ámbitos de relación social, ocio y tiempo libre como la que se realiza típicamente en los centros de mayores municipales y, en general, en los servicios de prevención de situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal.

Un patrón diferente sigue la gestión de ayudas económicas. Estos recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia, en la medida que fundamentalmente implican la evaluación de los casos y la transferencia de fondos o bienes, se asumen por los trabajadores de la organización municipal. Las ayudas económicas periódicas o de pago único (a la vivienda, recibo de la luz o gas, comedor escolar, días sin coles, pago escuela infantil, medicamentos, etc.) suelen implementarse directamente desde los centros de servicios sociales municipales o de la mancomunidad. Sin embargo, aunque residualmente, también aquí

encontramos la presencia de agentes privados, fundamentalmente del tipo sin ánimo de lucro. La gestión de comedores sociales ilustraría esta realidad.

Figura 5: Modalidades de prestación de servicios sociales.



Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

La externalización es una práctica consolidada en las administraciones locales madrileñas, al igual que lo es en el resto de España y en el conjunto de países europeos con trayectorias de bienestar mucho más afianzadas que la nuestra. En el caso de nuestro país, hay que tener en cuenta que los servicios sociales venían realizándose por entidades privadas mucho antes de que se asumieran como servicio público y que éstas se integraron en el sistema cuando se aprobaron las normas y estructuras públicas que garantizaron estos derechos.

En cuanto a las percepciones de los responsables municipales sobre la generalización de formas de prestación indirecta en estos servicios, en general tienden a expresar satisfacción con este tipo de provisión. Inciden en que lo relevante es que empresas y tercer sector cumplan los pliegos de condiciones de los servicios y su percepción generalizada es que el seguimiento que se hace desde los equipos municipales asegura este cumplimiento. También reconocen que la prestación directa sería inviable para una gran parte de los servicios prestados con un uso intensivo de personal. Por ejemplo, cubrir una baja de forma ágil y eficiente en el servicio de ayuda a domicilio resultaría prácticamente imposible en un modelo de prestación directa, mientras que este tipo de temas se resuelven con rapidez en el sector privado. Alquilar viviendas individuales en el mercado privado o solucionar un problema con una comunidad de vecinos fuera del horario de oficina de un funcionario constituirían otros ejemplos en donde se pone de manifiesto que la rigidez del funcionamiento de la administración pública supone un obstáculo para la eficacia de la provisión pública directa.

Parece por tanto que la rapidez, la flexibilidad en la gestión y la capacidad de adaptación a demandas de los agentes privados harían decantarse a los profesionales de las administraciones públicas por este patrón de gestión externalizada. En nuestras entrevistas no se relatan situaciones que amenacen la calidad de los servicios por la entrada de grandes conglomerados de empresas en algún subsector que no contaran con la especialización adecuada. En general, los ayuntamientos intentan modular los pliegos de condiciones con criterios adicionales al económico a fin de conseguir buenos servicios. En definitiva, la clave para un buen rendimiento de esta colaboración público-privada parece estar en el diseño de buenos contratos de prestación del servicio y en hacer un seguimiento estrecho del cumplimiento de éstos.

Pero siendo generalizada la satisfacción con esta forma de prestación, también se detectan ciertos problemas. En primer lugar, en algunos municipios hemos detectado preocupación por el efecto de que las pequeñas empresas (con experiencia y alta profesionalidad de sus trabajadores) compitan en peores condiciones por la adjudicación de contratos. Esto nos lo confirma la referencia a casos de expulsión del mercado de estas empresas por no poder cumplir las enormes exigencias de la regulación de contratos públicos en términos, por ejemplo, de solvencia, etc. En segundo lugar, también encontramos expresiones de preocupación entre algunos entrevistados por las condiciones muy mejorables de trabajadoras de sectores específicos, como el de la ayuda a domicilio). En tercer lugar, se ha detectado que aún persisten situaciones de cuello de botella en la preparación de los contratos de externalización de servicios. Estos retrasos, que en ocasiones llegan al punto de convertirse en bloqueos, se derivan de los mayores controles y exigencias que impuso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) desde su entrada en vigor en 2018. Esta normativa vino a cambiar las dinámicas de contratación en los ayuntamientos de forma relevante, generó una gran sobrecarga en la gestión y provocó grandes retrasos en la tramitación de los pliegos de condiciones, que aún persisten. Aunque la situación a este respecto parece haber mejorado en relación con la que habíamos identificado hace dos años en un estudio dedicado específicamente a su análisis (Reynaers *et al.*, 2021), aún subsisten casos

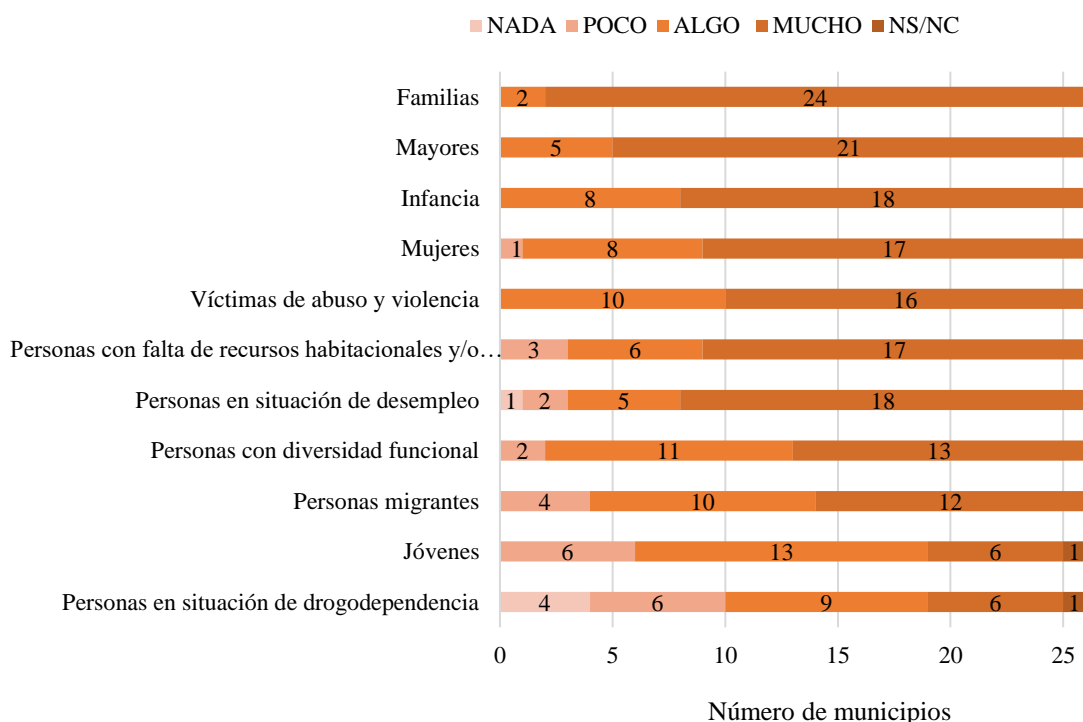
de ayuntamientos en los que la tramitación de los contratos sigue constituyendo una verdadera prueba de obstáculos en la gestión municipal.

Finalmente, desde todos los sectores se hace hincapié en la importancia del papel de la administración local en la vigilancia y seguimiento de los contratos como pieza clave para el rendimiento óptimo de esta forma consolidada de prestación. En la medida en que lo crucial es la calidad del servicio al ciudadano y que esta forma de gestión parece estar para quedarse, el énfasis ha de hacerse en garantizar la calidad del servicio al ciudadano, y esto se consigue asegurando los medios y la información suficiente para ejercer tal vigilancia eficazmente.

2.5 COLECTIVOS ATENDIDOS

Este apartado del cuestionario nos ayuda a comprender qué se entiende por servicios sociales desde el punto de vista de los colectivos atendidos. En primer lugar, los colectivos más habitualmente considerados como prioritarios son las familias (24 municipios), los mayores (21 municipios), la infancia (18 municipios) y las personas en situación de desempleo (18 municipios). En particular, los técnicos entrevistados destacan que durante los últimos 30 años el envejecimiento ha emergido como un problema trascendental. Esto se explica porque la estructura demográfica de la población ha cambiado, pero también porque la cohesión de las familias se ha debilitado, dando lugar a situaciones de soledad. En segundo lugar, otros colectivos habitualmente considerados como prioritarios son las personas en falta de recursos habitacionales (17 municipios), las mujeres (17 municipios) y las víctimas de violencia (16 municipios).

Figura 6: Colectivos a los que se destinan las actuaciones de los servicios sociales.



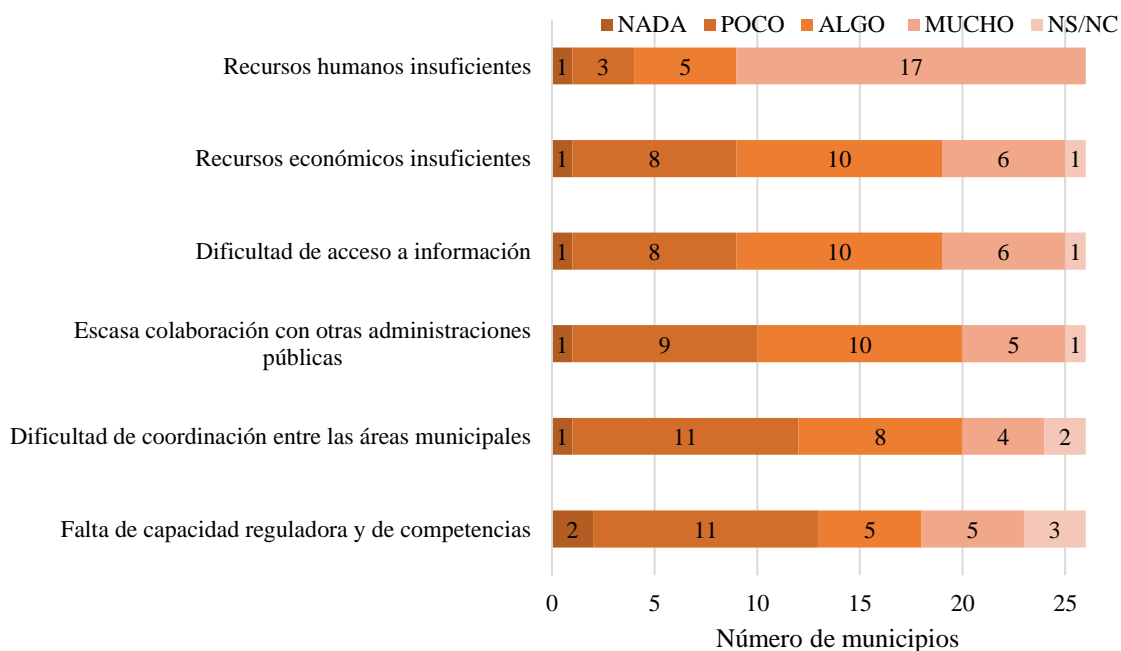
Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

Cabe señalar que el hecho de que se destinen menos recursos a determinados colectivos se puede explicar por el reparto de competencias a nivel autonómico y municipal. Por ejemplo, el caso de la atención especializada al colectivo de las personas en situación de drogodependencia: por una parte, la competencia pertenece a la Comunidad de Madrid; por otra parte, la competencia municipal pertenece habitualmente a la Concejalía de Salud. En todo caso, los servicios sociales municipales atienden las situaciones de exclusión que se quedan fuera de las consejerías de la Comunidad de Madrid y las concejalías de los ayuntamientos. Por ejemplo, las personas desempleadas que se quedan fuera de las políticas activas de empleo, las mujeres que sufren violencia o los jóvenes que se quedan fuera de las políticas de juventud. Lo mismo sucede para todos los colectivos. Precisamente, varios de los técnicos entrevistados han definido los servicios sociales con expresiones como “cajón de sastre”.

2.6 OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE SERVICIOS SOCIALES

El estudio también se ha interesado por conocer los principales obstáculos que enfrentan los entes locales para un despliegue óptimo de sus estrategias en políticas y servicios sociales. La *figura 7* muestra las respuestas obtenidas del cuestionario aplicado en donde, por este orden, la falta de recursos humanos constituye el mayor y muy grave problema, seguido de unos recursos económicos que se consideran muy insuficientes, dificultades en el acceso a la información, la escasa colaboración con otras administraciones públicas y la falta de autonomía de las administraciones locales plasmada en ausencia de capacidad reguladora y de competencias.

Figura 7: Desafíos u obstáculos de la prestación de servicios sociales.



Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

Resulta preocupante la percepción de los responsables municipales sobre la situación de las plantillas, que en el 65% de los municipios y mancomunidades encuestados supone el principal obstáculo para el despliegue óptimo de acciones y puesta en marcha de medidas. Los entes locales –como el resto de las administraciones públicas– han vivido un periodo prolongado de congelación de plantillas a raíz de las políticas de austeridad derivadas de la recesión económica en que se vieron inmersos a partir de 2010. Durante casi una década imperaron reglas sobre tasas de reposición que, no solo impidieron el crecimiento, sino que provocaron la contracción del número de efectivos al servicio de las administraciones locales. Esta situación de las plantillas, que ha sido recogida en otros estudios previos (Reynaers *et al.*, 2021; Gordo González, 2020), afecta de modo más intenso a este sector en el que las necesidades han ido en la dirección contraria: hacia un crecimiento relevante. Si bien los municipios encuestados declaran que han incorporado recientemente nuevos trabajadores en las unidades de servicios sociales a raíz de la disponibilidad de nuevos recursos para afrontar la emergencia social de la pandemia, parece que este aumento aún resulta insuficiente y constituye la principal barrera para alcanzar eficazmente todos los objetivos planteados. La infrafinanciación de las estructuras de personal se complementa con una percepción de falta de financiación de la propia política. La falta de medios económicos para implementar actuaciones y programas se señala también como uno de los problemas fundamentales de este ámbito de actuación local.

En cuanto a la dificultad de acceso a la información, nuestras entrevistas dejan entrever que se echa de menos un mejor acceso, una menor fragmentación y una mayor transparencia en la gestión de datos a nivel autonómico. Los trabajadores de servicios sociales nutren varias bases de datos autonómicas con información relevante sobre sus intervenciones y sobre las características de los usuarios de los servicios, pero no parecen obtener de ellas un retorno que contribuya a facilitar su labor. La explotación de estos datos por parte de quien alimentan los diferentes registros permitiría, por ejemplo, hacer estudios de situación, del rendimiento e impacto de los servicios o de las diferencias y similitudes entre poblaciones y entre municipios. La posibilidad de acceder a todos estos datos también permitiría disponer de información sobre la trayectoria de las personas atendidas, lo que facilitaría las tareas de los técnicos municipales cuando, por ejemplo, un usuario se desplaza de municipio. La fragmentación entre las diversas bases de datos existentes (SIUS, IMV, violencia de género) tampoco ayuda en el trabajo diario a los profesionales de los servicios; supone una merma en la eficiencia y un aumento de la carga burocrática en el total de las tareas que, en percepción de algunos entrevistados, puede llegar a ir en detrimento de la propia labor de atención a la población.

La identificación de la escasa colaboración con otras administraciones apunta directamente al papel de la CAM que, de modo generalizado, se define como deficitaria (ver 5.1.6). En la mayor parte de los municipios sus responsables relatan problemas de agilidad y efectividad en la comunicación con la administración autonómica.

No siendo el principal desafío, las dificultades de coordinación con otros departamentos municipales se percibe también como un reto a superar. Aunque este rasgo de lo que se conoce como “trabajo en silos” caracteriza una buena parte de la acción en el sector público en España, su existencia a nivel municipal y en el ámbito de los servicios tiene unas implicaciones particulares. La ausencia de coordinación transversal efectiva produce unos efectos particulares en esta política.

Finalmente, el menor de los desafíos en términos relativos tiene que ver con la falta de capacidad reguladora y de competencias. Este tipo de obstáculo se presenta cuando existen barreras de corte político-institucional al lanzamiento de iniciativas. Y aunque no parece ser el principal obstáculo que enfrentan las estructuras de servicios sociales municipales, tampoco se trata de un desafío inexistente.

3. EL SINHOGARISMO EN LA COMUNIDAD DE MADRID: UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS MUNICIPIOS

La cuestión del sinhogarismo ha sido abordada de forma específica en el estudio, utilizando una metodología mixta. Por un lado, se ha analizado la documentación existente y recopilado datos de diferentes fuentes. Por otro lado, se efectuaron entrevistas semiestructuradas, que han enriquecido al capítulo con las diferentes perspectivas, incluyendo a trabajadores y trabajadoras de ayuntamientos, cargos políticos y representantes de entidades. Se ha aplicado pues de una metodología cualitativa, en la línea con la literatura existente en políticas públicas (Srivastava y Thomson, 2009). Se ha considerado oportuno aplicar este enfoque porque el análisis se centra en un número reducido de casos, no se busca extrapolar las conclusiones a otros contextos y se trata de un ámbito en el que existen particularmente pocos datos (tampoco estadísticos).

3.1 EL SINHOGARISMO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El sinhogarismo es uno de los mayores exponentes de vulnerabilidad, siendo, a su vez, uno de los problemas ante los cuales las administraciones deben actuar. Sin embargo, es necesario definir qué se entiende por persona sin hogar. Existen múltiples definiciones, pero la más extendida es la tipología ETHOS, que detalla cuáles son las circunstancias bajo las cuales una persona puede ser considerada sin hogar. Concretamente, incluye cuatro categorías conceptuales: persona sin techo, persona sin vivienda, persona con vivienda insegura y persona con vivienda inadecuada (Edgar, 2009). Esta categorización es la que suelen usar las diferentes administraciones en el momento de planificar políticas públicas dirigidas a este colectivo.

Ante la emergencia del sinhogarismo, los municipios tienen un rol imprescindible. En primer lugar, porque son los que pueden detectar más rápidamente los casos existentes. En segundo término, porque parte de las competencias en servicios sociales recae en ellos (Martínez, 2014). Por último, porque tienen una mayor capacidad de actuar de forma flexible y más adaptada a cada perfil de ciudadano.

Así, el análisis de políticas públicas es una buena herramienta para entender cómo los municipios abordan esta cuestión. Tal y como la literatura suele destacar, la definición del problema es el primer paso (y el más crucial) para toda política pública (Subirats, 2001). Este incluye dos aspectos: considerar si una cuestión es un problema o no, y en caso de que sí, cómo se define y con qué perspectiva.

De tal forma, es preciso preguntarse: ¿Se considera el sinhogarismo un problema desde la agenda pública y los poderes políticos? ¿Cómo se define el problema? ¿Cómo se aborda la situación del colectivo desde los municipios?

Esta eran las preguntas implícitas a las que el capítulo pretendía dar respuesta. Las explícitas eran las relativas a las actuaciones concretas de los municipios y el rol de las entidades. Que se hable de *sinhogarismo* en un estudio de políticas sociales ya proporciona información sobre qué perspectiva utilizan la mayoría de las instituciones para abordar la cuestión: se suele relacionar el problema con los servicios sociales. Este hecho es particularmente relevante; tal y como destacan diferentes personas entrevistadas, la cuestión se podría abordar desde, por ejemplo, un enfoque basado en la vivienda o un enfoque basado en los derechos humanos (Casla *et al.*, 2019).

Así, las políticas destinadas al colectivo de personas sin hogar se enfocan considerando esta problemática un resultado de las acciones individuales, más que de un problema estructural (Horsell, 2017). Sin embargo, es cierto que tanto la literatura como las políticas públicas han ido experimentando cambios en este sentido (Agulles Martos, 2019). El ejemplo más paradigmático de esto es el modelo “Housing First”, por el que han apostado muchas administraciones, tratando de superar lo que se conoce como “modelo de escalera”, el predominante hasta la fecha en servicios sociales (Tainio y Fredriksson, 2009). El “modelo de escalera” hace referencia al sistema mediante el cual los usuarios de servicios sociales, como las personas sin hogar, deben demostrar un “progreso” para obtener gradualmente prestaciones. Este progreso puede ser desde dejar de consumir sustancias hasta asistir a formaciones laborales. Las políticas “Housing First”, en cambio, plantean que lo primero que hay que hacer para que un individuo supere la situación de extrema vulnerabilidad es ofrecerle una vivienda digna (Tsemberis, 2011). Es decir, se trata de una perspectiva radicalmente diferente a la clásica. Sin embargo, en España, como en otros contextos, aunque se haya empezado a aplicar este modelo, sigue todavía siendo predominante el enfoque asistencialista clásico, existiendo cierta “*path dependency*” (Anderson *et al.*, 2016).

El hecho de que no se desarrolle de forma amplia este programa, pese a existir ya evaluaciones muy favorables (Montgomery *et al.*, 2013), lleva a preguntarse por qué no se implantan esta y otras políticas innovadoras de una forma más extendida. Es poco probable que se deba a un único motivo; seguramente, se debe a una suma de factores. Entre ellos, puede encontrarse la ya mencionada “*path dependency*”. Sin embargo, esta se puede ver acentuada por otras causas. En primer lugar, el problema de la vivienda se suele ligar a los casos menos extremos. Pese a que es una cuestión que está claramente en la agenda pública y política española (Blanco *et al.*, 2018), el debate se suele centrar en las personas que ya poseen una vivienda, no en las que carecen de la misma. Por este motivo, las personas sin hogar están fuera del debate sobre vivienda y alquileres presente en el país.

Por otro lado, es probable que los ejecutivos locales consideren insuficientes los incentivos para implementar políticas innovadoras. El de las personas sin hogar se trata de un colectivo sin capacidad de organización, con pocos recursos, invisibilizado y estigmatizado (Vranken, 2018; Juan, 2013). Probablemente, las políticas destinadas al mismo supondrán menos reconocimiento por parte de la ciudadanía que aquellas enmarcadas en otros ámbitos más visibles. Por último, en el caso español, está la cuestión competencial. No está claro cuál es la administración competente para abordar el *sinhogarismo*. La atención social primaria recae en los municipios, pero la salud, las prestaciones sociales más importantes, la vivienda o las leyes migratorias, están en manos de las comunidades autónomas y del Estado central. Por lo tanto, la no obligación de ofrecer prestaciones (por no ser la única administración competente) sumada a la falta de incentivos, pueden explicar por qué se trata de un ámbito en el que no se observe una especial innovación.

Sin embargo, tal y como se va a detallar en el siguiente apartado, existen enormes diferencias en cómo los municipios abordan la cuestión. En este sentido, la principal hipótesis defendida en esta investigación es que la forma en la que se enmarca el problema de las personas sin hogar y a sus experiencias vitales, es un factor clave en el caso de este colectivo (Reppond y Bullock, 2018). A partir de este marco, las administraciones pueden desarrollar las políticas desde diferentes perspectivas. Lo pueden considerar un problema de servicios sociales (enfoque clásico) o un problema de vivienda y derechos (enfoque innovador), siendo las políticas resultantes completamente distintas.

3.2 EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y SUS MUNICIPIOS

En el informe realizado, como su propio nombre indica, el ámbito territorial de estudio ha sido la Comunidad de Madrid y, concretamente, los municipios de más de 20.000 habitantes y las mancomunidades de servicios que la conforman. El análisis sobre la situación del sinhogarismo y las políticas que se llevan a cabo, en cambio, se ha limitado a los 10 municipios de más de 100.000 habitantes. Aparte de las cuestiones logísticas (es complicado analizar en profundidad 179 municipios), también se ha considerado oportuno seleccionar a los más grandes porque el sinhogarismo más evidente se suele concentrar en las grandes ciudades (Nicholas et al., 2014).

Para obtener datos, se han utilizado dos fuentes. Por un lado, se ha realizado una intensa labor de búsqueda bibliográfica y de información, consultando las webs de los municipios, documentos oficiales y contactando con ayuntamientos. Por otro lado, se han llevado a cabo siete entrevistas semiestructuradas a responsables de distintas administraciones públicas, así como a cuatro representantes de entidades del tercer sector centradas en las personas sin hogar.¹

Tal y como se puede observar en el capítulo del informe, uno de los primeros resultados que llama la atención es el hecho de que no existen datos. Se desconoce cuál es el número de personas sin hogar en la Comunidad de Madrid; solo el Ayuntamiento de Madrid organiza recuentos periódicos, habiéndose realizado el último el 2018. Los demás números existentes están basados en estimaciones (ver *tabla 1*).

Tabla 1. Estimación del número de personas sin hogar.

España (2015)	Comunidad de Madrid (2016)	Ayuntamiento de Madrid (2018)
33.000	4.500	2.998 de las cuales 650 sin techo

Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

Por otro lado, tampoco existe una cartera de servicios actualizada con los recursos destinados al colectivo. Para saber qué ofrece cada administración, es necesario ir analizando cada localidad por separado. En este sentido, en la *tabla 2* se puede observar los recursos que las

¹ Seis han sido las entrevistas específicas sobre sinhogarismo. Sin embargo, en todas las otras entrevistas realizadas para el informe también se abordó la cuestión.

localidades más grandes ofrecen, siendo esta una recopilación llevada a cabo a lo largo de la investigación.

Tabla 2. Servicios y centros para personas sin hogar en los grandes municipios de la Comunidad de Madrid.

Ciudad	Servicios y centros parar personas sin hogar
Móstoles	<ul style="list-style-type: none"> – Programa “Housing First” (con Hogar Sí) – Viviendas de alquiler social (con Provivienda) – Servicio de acogida para mujeres y sus hijos (con Cruz Roja) – Casa de acogida (con Asociación Punto Omega) – Centro de emergencia social (con Asociación Punto Omega)
Leganés	<ul style="list-style-type: none"> – Programa Housing First (gestión propia) – Centro de emergencias para mujeres maltratadas y sus hijos (en licitación)
Alcalá de Henares	<ul style="list-style-type: none"> – Programa para la atención a la grave exclusión (con Arquisocial) – Casa de acogida (con Cáritas)
Fuenlabrada	<ul style="list-style-type: none"> – Centro de día integral (con Asociación La Libélula) – Viviendas específicas (con Asociación La Libélula) – Casa de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (con Cruz Roja)
Getafe	<ul style="list-style-type: none"> – Viviendas de emergencia (gestión propia)
Alcorcón	<ul style="list-style-type: none"> – Programa de atención integral (con Cruz Roja) – Casa de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (gestión propia)
Torrejón de Ardoz	<ul style="list-style-type: none"> – Albergue (con Cruz Roja) – Centro de día y comedor (con Comedor Solidario Torrejón)
Parla	<ul style="list-style-type: none"> – Programa “Housing First” (con Hogar Sí y Provivienda) – Programa de atención integral (con Cruz Roja)
Alcobendas	<ul style="list-style-type: none"> – Pisos de emergencia (gestión propia) – Programa de atención integral/equipos de calle (gestión propia) – Programa de Housing First (con Hogar Sí) – Centro de día (gestión externalizada, en licitación)

Fuente: Navarro *et al.*, 2021.

Tal y como se observa en la *tabla 2*, existen enormes diferencias entre los distintos municipios de la Comunidad. A esta conclusión llega también el informe de seguimiento de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020), donde se observa que el grado de ejecución de políticas destinadas hacia el colectivo varía mucho según ciudad. Móstoles y Alcobendas, por ejemplo, disponen de viviendas propias y programas específicos, centros de día y han impulsado programas “Housing First”. En el otro lado, se encuentra Getafe, que no cuenta con recursos específicos; solo dispone de viviendas de emergencia destinadas a diferentes colectivos.

Estas diferencias merecen una especial atención. Como ya se ha mencionado, por un lado, pueden producirse por una cuestión competencial (1): algunos municipios destacan que el sinhogarismo es un problema estructural que no debe recaer en los servicios sociales municipales. Otra explicación puede ser la cuestión política (2); si no se considera un problema grave ni está en la agenda pública, es poco probable que se lleven a cabo políticas. Por último, es también necesario tener en cuenta que el colectivo de personas sin hogar, a diferencia de otros (como el de personas con discapacidades), destaca por su poca organización colectiva (3), dada su grave situación de vulnerabilidad y el estigma que acarrea. Habitualmente, son las entidades del tercer sector especializadas las que ejercen más presión política, así como las que a su vez ofrecen servicios de distinta índole a las personas que se encuentran en esta situación.

Por estos motivos, se consideró oportuno incluir a estas organizaciones sin ánimo de lucro en el análisis. Concretamente, se contactó con algunas de las más importantes: RAIS-Hogar Sí, Provivienda y Asociación Realidades. Tal y como se puede observar en sus respectivas páginas web y manifiestos, este tipo de entidades abordan la cuestión del sinhogarismo desde una perspectiva concreta: lo consideran un problema de derechos y de vivienda, más que un problema de servicios sociales:

“Creo sinceramente que el enfoque de derechos es un enfoque que se está instalando en casi todas las entidades del tercer sector” (Responsable de entidad del tercer sector, 2021).

Esto se trata de un matiz enormemente relevante. Dependiendo de cómo se problematice esta realidad, las políticas resultantes serán notablemente distintas.

Para ejemplificar esto, es interesante analizar dos casos concretos: Torrejón de Ardoz y Alcobendas. El primer municipio dispone de un centro de día que a su vez es comedor social y de un albergue. Alcobendas, entre otros servicios, ha impulsado un programa Housing First y dispone de un plan de atención integral. Con tan solo estos dos casos se puede ver cómo la forma de plantearse la cuestión acaba incidiendo en las políticas concretas. En el caso de Torrejón, predomina una visión más asistencialista, en la línea con el enfoque tradicional que sitúa en sinhogarismo como una cuestión de servicios sociales. Se ofrece comida, un espacio de socialización y camas temporales; no se aborda como un problema estructural. Alcobendas, en cambio, ha impulsado el programa que precisamente sitúa al sinhogarismo como un problema de vivienda: el Housing First. Además, cuenta con un plan de gestión propia mediante el cual realiza un seguimiento de las personas que se encuentran en esta situación, ofreciendo no solo servicios básicos, sino un acompañamiento comprehensivo, más allá de la óptica de servicios sociales.

Otro de los aspectos a destacar de este capítulo del informe, es el hecho de que la gestión de centros y servicios relacionados con el sinhogarismo recae principalmente en entidades del tercer sector y en empresas privadas. Únicamente el 27% de los centros son de gestión pública (Instituto Nacional de Estadística, 2021). Algunas de las personas entrevistadas, remarcan que las entidades conocen muy bien las situaciones ante las que se encuentran las personas sin hogar, teniendo además más flexibilidad que las administraciones públicas a la hora de actuar:

“Luego, es cierto que las entidades sociales permiten una gestión rápida. ¿Cómo haces dentro de una administración pública contratos de alquiler con 75 viviendas individuales? ¿Cómo captas eso en el mercado privado? ¿Cómo vas a hablar con

la comunidad de vecinos a las nueve de la noche? La administración no está preparada para eso” (Exdirectora General de la Comunidad de Madrid, 2021).

Estas entidades, aparte de ofrecer servicios, llevan a cabo una destacable labor de incidencia política y sensibilización ciudadana. A diferencia de los municipios, entre estas organizaciones existe un alto grado de coordinación y comunicación, siendo la “Red madrileña contra la pobreza y la exclusión social” un ejemplo de ello.

Entre municipios, en cambio, no hay comunicación ni coordinación en el momento de abordar el reto que supone el sinhogarismo:

“Yo te diría que mientras vayamos cada uno por su tema no vamos a ningún sitio, porque los ayuntamientos van haciendo cada uno su línea, cada ayuntamiento ha hecho lo que ha podido en este tema sin una coordinación... Unos tienen centros de día, otros no...” (Responsable de servicios sociales de ayuntamiento, 2021).

Esta descoordinación no se produce solo entre localidades, sino también entre ayuntamientos y la Comunidad de Madrid, según destacan diversas personas entrevistadas:

“No. No la valoro (*en referencia a la coordinación con la Comunidad*). Cero. Esperas a que te manden el convenio, que ni siquiera sabes cuándo te lo van a mandar ni cómo... Te mandan un borrador, que a veces no encaja ni cuadra con lo que necesitamos; pides una reunión y no te contestan... Lamentable diría” (Responsable de servicios sociales de mancomunidad, 2021).

4. CONCLUSIONES

Llegamos al final de este texto apuntando las principales conclusiones que han ido surgiendo a lo largo del texto, cuya primera parte ha realizado un diagnóstico de la prestación de servicios sociales en los municipios madrileños y cuya segunda parte ha profundizado en el sinhogarismo y en la respuesta pública a las formas actuales en que se manifiesta este fenómeno.

Un primer hallazgo se refiere a la falta de un mapa que reúna los servicios sociales que efectivamente se ofrecen en el territorio de la Comunidad de Madrid. Esta ausencia viene determinada por la acción que realizan los entes locales más allá de sus competencias de asistencia básica y de las actuaciones reflejadas en los convenios que suscriben con la administración autonómica. Además, se trata de un ámbito de actuación local en el que predomina la colaboración público-privada. La clave para un buen rendimiento de esta colaboración público-privada está en el diseño de buenos pliegos de condiciones y en realizar un seguimiento estrecho del cumplimiento de los contratos como plasmación del deber de vigilancia de la calidad de los servicios públicos exigible a los gobiernos locales.

Tal y como se ha detallado en los apartados anteriores, se ha podido llegar a diferentes conclusiones sobre la situación de las personas sin hogar en la Comunidad de Madrid y, concretamente, sobre el rol de las políticas locales y de las entidades.

Lo primero a destacar es el hecho de que no existen prácticamente datos sobre el colectivo. Es complicado encontrar aproximaciones sobre cuántas personas se encuentran en esta

situación, más difícil todavía si se excluye a la ciudad de Madrid, puesto que es la única que realiza recuentos. Tampoco existe una cartera o un registro con los servicios existentes dedicados al colectivo, hecho que puede generar duplicidades, ineficiencias y desinformación.

A partir de las entrevistas, se ha observado cómo los diferentes responsables municipales destacan la ausencia de coordinación entre ayuntamientos y entre ayuntamientos y Comunidad. Existen grandes divergencias en la cantidad y tipo de servicios y políticas que los municipios llevan a cabo. Algunos, mantienen la visión clásica que sitúa al sinhogarismo como una cuestión de servicios sociales. Otros, en cambio, están impulsando políticas que consideran el problema de las personas sin hogar como una cuestión de vivienda, siendo los programas “Housing First” el ejemplo más evidente de ello. Esta diferencia en cómo se enmarca el problema, determina de forma notable las políticas resultantes.

Por último, es necesario destacar el rol de las entidades del tercer sector. Estas, que a diferencia de los municipios mantienen un alto nivel de coordinación, realizan una labor de incidencia política, pero también un importante papel en la provisión de servicios destinados al colectivo. Según destacan personas entrevistadas, trabajar con entidades aporta flexibilidad y resultados positivos. Sin embargo, existen también grupos empresariales cuya prestación de servicios en la materia es cuestionada por algunas entidades.

Así, se puede responder a las preguntas expuestas en los anteriores puntos. ¿Se considera un problema desde la agenda pública y los poderes políticos? En el caso de las localidades de la Comunidad de Madrid, se puede decir que en algunos casos sí, pero en otros no. Hay una enorme divergencia en la cantidad y tipo de recursos ofrecidos por los distintos municipios. ¿Cómo se define el problema? De nuevo, se observan importantes diferencias entre ayuntamientos; unos lo abordan como una cuestión de vivienda y de derechos, otros lo hacen desde una perspectiva basada en los servicios sociales.

AGRADECIMIENTOS

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los responsables técnicos y políticos municipales y a los representantes de organizaciones del tercer sector que han participado en el estudio.

También agradecemos el trabajo en el desarrollo de esta investigación a David Alba Hidalgo, Alfonso Egea de Haro, Moneyba González Medina, Santiago Castro Sánchez, Estela Arrogante Sancho y Claudia de Mesa Montero.

Agradecemos del mismo modo la financiación por parte de la Universidad Autónoma de Madrid del trabajo de Julià Tudó Cisqueña (Ayudas de Fomento a la Investigación) y del Ministerio de Universidades del trabajo de Alicia Sevillano Navas (Ayudas de Formación del Profesorado Universitario, FPU20-03521).

Este texto se ha basado en un estudio realizado a lo largo del año 2021 recogido en un informe final perteneciente a la Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid realizados en el marco de los convenios firmados con los Ayuntamientos de Madrid, Alcobendas y Rivas-Vaciamadrid.

REFERENCIAS

- Agullas Martos, J. M. (2019). Las personas sin hogar y la exclusión residencial: ¿hacia un cambio de paradigma?. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2): 265-275. doi:10.5209/cuts.58934
- Anderson, I., Dyb, E., & Finnerty, J. (2016). The 'arc of prosperity' revisited: Homelessness policy change in North Western Europe. *Social Inclusion*, 4(4), 108-124.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (20), 14-28.
- Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, L., Hrast, M. F., & Pleace, N. (2014). Extent and profile of homelessness in European Member States: A statistical update.
- Casla, K., & Aldanas, M. J., Olea, S., Fernandez, G. (2019). El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos. *Informe Foessa 2019*.
- Edgar, B. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness* (Brussels: FEANTSA/EOH).
- Gordo González, L. (2020). La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes. *Anuario de Derecho Municipal 2019*, 12, 166-205.
- Horsell, C. (2017). A politics of compassion: Informing a new social policy for homelessness?. *International Social Work*, 60(4), 966-975.
- Instituto Nacional de Estadística (2021). Encuesta de centros y servicios de atención a las sin hogar.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). Evaluación intermedia de la estrategia nacional integral para personas sin hogar 2015-2020.
- Juan, E. G. (2013). Análisis del fenómeno de las personas sin hogar en los medios de comunicación escrita mayoritarios. Una aproximación desde el análisis reticular del discurso. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 24(1), 141-175.
- Martínez, M. A. A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista de Administración pública*, (194), 373-410.
- Montgomery, A. E., Hill, L. L., Kane, V., & Culhane, D. P. (2013). Housing Chronically Homeless Veterans: Evaluating The Efficacy Of A Housing First Approach To Hud-Vash. *Journal Of Community Psychology*, 41(4), 505-514.
- Navarro, C., Alba, D., Egea, A., González, M., Sevillano, A., Castro, S., Tudó, J., Arrogante, E. (2021). Estudio de las políticas y servicios sociales de los municipios y mancomunidades de la Comunidad de Madrid. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid.
- Reppond, H. A., & Bullock, H. E. (2018). Framing homeless policy: Reducing cash aid as a compassionate solution. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 18(1), 284-306.
- Reynaers, A., Navarro, C., Gónzales Medina, M. y Rama, J. (2021). Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control. Madrid: INAP.

Srivastava, A., & Thomson, S. B. (2009). Framework analysis: a qualitative methodology for applied policy research.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta sanitaria*, 15(3), 259-264.

Tainio, H., & Fredriksson, P. (2009). The Finnish homelessness strategy: from a 'staircase' model to a 'housing first' approach to tackling long-term homelessness. *European Journal of Homelessness*, 3.

Tsemberis, S. (2011). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. *European Journal of Homelessness*, 5(2).

Vranken, J. (2018). Different policy approaches to homelessness. In *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (pp. 331-355). Routledge.