

Estudios de caso sobre políticas internacionales y su implementación - Caso 4

Finlandia, el enfoque de atención a las personas en situación de sinhogarismo

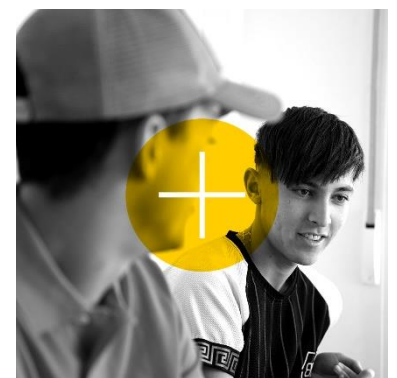
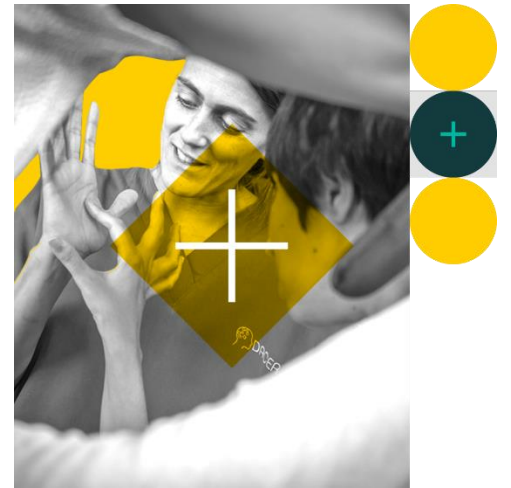


Imagen extraída del Concurso de Fotografía Digital del INICO 'Las personas con discapacidad en la vida cotidiana'. Premio Fundación Aliados por la Integración. Autor: Domingo Delgado García. Título: Ternura.

Pierre Inchausti - Maspalmeo



Estrategia estatal
de desinstitucionalización
Para una buena vida en la comunidad

Autora: **Elisabetta Leni**

Elisabetta Leni ha estado trabajando como investigadora en Y-Foundation (Y-Säätiö) desde 2021. Después de trabajar durante varios años como gerente en el sector sin fines de lucro en Italia, obtuvo un doctorado en Economía en la Universidad de Essex, Reino Unido. Su investigación se centra en la rentabilidad de Housing First, las políticas para personas sin hogar y la vivienda social.

Y-Säätiö

Y-Foundation es un proveedor de vivienda social sin fines de lucro con más de 30 años de experiencia en el suministro de viviendas de alquiler asequibles. Tiene más de 18.500 apartamentos y opera en 57 ciudades y municipios de Finlandia. Y-Foundation ofrece casas de alquiler para personas sin hogar y aquellas en riesgo de quedarse sin hogar. También es uno de los desarrolladores nacionales clave del principio *Housing First* en Finlandia.

Septiembre 2023

© Secretaría de Estado de Derechos Sociales, Gobierno de España

Mensajes Clave

Desde 2008, Finalndia ha implementado consistentemente un cambio de paradigma gestionando el sinhogarismo para intentar erradicarlo. Basándose en Políticas claramente definidas, consensuadas y participadas, las intervenciones se han del modelo de escalera condicional a la metodología Housing First, que considera el acceso a la vivienda debe de ser la condición primera y esencial para la integración e inclusión en la sociedad de las personas en situación de sinhogarismo sin solicitar ninguna otra condición en términos de comportamiento o patrones de los usuarios para poder recibir el servicio.

- El cambio de paradigma fue impulsado por un informe en 2007 y, desde 2008, una secuencia de planes de acción nacionales, respaldados por herramientas y regulaciones financieras.
- La política de 'acabar con la falta de vivienda' se promueve por un liderazgo político a largo plazo apoyado en todo el panorama político. Fue apoyada por organizaciones de sociedad civil involucradas en experimentación de políticas generadoras de evidencia. Fue crucial tener la participación municipal, particularmente de las ciudades más grandes.
- La transición al enfoque de *Housing First* requirió la renovación física y mental del sistema existente y se centra en dos elementos básicos: vivienda permanente basada en contrato de arrendamiento estándar y servicios de apoyo individualizados.
- La participación, concreta de personas con experiencia propia, en la formulación de políticas, prácticas de implementación y evaluación de resultados es primordial para la calidad y aceptación de programas y políticas.
- Se dieron vínculos estrechos con sectores, como la salud y el penitenciario. La salud mental, el abuso problemático de sustancias y el encarcelamiento se consideran en la política de *Housing First* y requieren colaboración interdepartamental.
- El consenso sobre *Housing First* resulta de una estrategia cooperativa de varios niveles, incluye a proveedores de servicios y municipalidades.
- La capacitación e incentivos financieros facilitaron la transición. La resistencia al cambio por parte de proveedores de servicios y personal se tomó en serio y se respondió con ofertas de capacitación y propuestas para reutilizar los servicios. Se crean nuevos perfiles profesionales dentro de la 'obra social de la vivienda'.
- La financiación sostenida y dirigida por políticas ha apoyado el cambio cultural al poner condiciones transparentes y estrategias de transición negociadas para proveedores y su personal.
- Red nacional de desarrollo multisectorial deja investigar políticas y creación conjunta de métodos de intervención en evolución. Igual la investigación académica aplicada es parte importante de trabajo de *Housing First*.



Tabla de Contenido

MENSAJES CLAVE	3
1. CONTEXTO, DATOS CLAVE Y REVISIÓN	5
2. EL PROCESO	7
3. ELEMENTOS ESPECÍFICOS	9
3.1. Política y legislación	9
3.2. Recursos humanos	9
3.3. Gestión: coordinación dentro de la administración pública	10
3.4. Financiamiento y finanzas	11
3.5. Datos y evidencia	12
4. LECCIONES Y PANORAMA	13
REFERENCIAS	15

1. Contexto, datos clave y revisión

Tradicionalmente, en Finlandia, las personas sin hogar han recurrido a instalaciones institucionales como albergues, dormitorios y, en general, viviendas temporales. Los refugios dan cama en habitaciones compartidas donde pueden pasar la noche, pero se obligan a permanecer afuera en el día. Dormitorios y otras formas de alojamiento temporal pueden dar habitaciones individuales y estancias más largas, hasta asignar un hogar permanente. Todas estas formas de vivienda tienen en común que las personas usuarias del servicio deben cumplir con normas de la institución (a veces muy estrictas) y no tienen derechos sobre el lugar donde se alojan.

En Finlandia, la desinstitucionalización ha implicado transitar del sistema de alojamiento temporal y de emergencia al de arrendamiento y apoyo a vivienda. El cambio se dio al adoptar la metodología *Housing First* en 2008, cuando el Ministerio de Medio Ambiente lanzó el primer programa para reducir el sinhogarismo de larga duración (PAAVO I). *Housing First* nació en oposición al modelo de escalera que prevaleció hasta principios del 2000. Con el modelo de escalera, se pasa de un escalón de rehabilitación social a otro, con un apartamento esperando en el escalón más alto. El proceso puede comenzar en albergue, luego traslado a vivienda temporal y finalmente se recibe vivienda permanente. En general, las personas deben abstenerse de tomar sustancias o asistir a tratamiento durante el proceso y mantener la vivienda. Sin embargo, muchas cosas pueden salir mal. Resulta muy difícil abstenerse mientras se duerme en un refugio y las personas pueden quedar atrapadas en el sistema. A veces recaen y vuelven al punto de partida. Así utilizan los servicios institucionales una y otra vez, como en una "puerta giratoria". Y resulta costoso, porque las personas sin hogar a largo plazo a menudo necesitan apoyo complejo con uso intensivo de servicios de salud y de abuso de sustancias.

Con el enfoque *Housing First*, la vivienda no es un premio que las personas sin hogar reciben una vez que sus vidas vuelven a la normalidad. Por el contrario, es la base sobre la que reconstruir sus vidas (Y-Foundation 2017). Cuando las personas tienen un lugar al que llamar hogar, es más probable que se concentren en resolver otros problemas. En Finlandia, el trabajo de *Housing First* se rige por cuatro principios:

- Primero, una persona sin hogar puede mudarse directamente a un apartamento alquilado sin arreglos temporales. Para algunos, el mejor modelo de vida independiente es un apartamento de alquiler ordinario, para otros es un apartamento en una unidad de vivienda asistida en la que se dispone de asistencia in situ, en algunos casos las 24 horas.
- En segundo lugar, las personas usuarias y residentes de *Housing First* pueden elegir tratamientos y servicios. Si no quieren dejar las drogas por completo, no están obligadas a hacerlo. En cambio, pueden recibir apoyo para reducir el consumo de sustancias y el daño causado por los síntomas psiquiátricos para que puedan vivir en su hogar.
- Tercero, el personal trata a las personas residentes como iguales. La interacción con ellas tiene como objetivo generar confianza, lo que ayuda a la rehabilitación y el empoderamiento en sus propios términos.

- Finalmente, se ayuda a las personas residentes a hacer que su vivienda se sienta como un hogar. Un hogar es un requisito previo para la integración del o la residente en la comunidad y la sociedad.

La transición al enfoque *Housing First* requirió una renovación física y mental del sistema existente. Desde 2008, *Housing First* se ha extendido rápidamente, lo que ha llevado a la conversión de los refugios existentes en unidades de vivienda asistida, donde las personas viven en sus propios apartamentos de alquiler. En 2008 había 600 plazas en refugios y albergues en Helsinki. En 2016, ocho años después, había 52. Además de la conversión, los municipios y las ONG han construido nuevas unidades de vivienda asistida y han reservado apartamentos dispersos para el trabajo de *Housing First*. Aquellos que trabajaban en servicios para personas sin hogar tuvieron que adoptar un nuevo tipo de orientación laboral. Las personas sin hogar firmaron contratos de arrendamiento estándar y la vivienda se separó del apoyo y los servicios. En algunos casos, fue difícil para las y los trabajadores de primera línea aceptar que las personas residentes de las nuevas viviendas ya no estaban obligadas a abstenerse de las drogas y que tenían que ser tratadas como iguales.

Housing First ha desafiado el trabajo con personas sin hogar en todos los niveles, y su implementación resulta de una estrategia cooperativa de varios niveles. Desde 2008, el Estado ha continuado dirigiendo activamente el trabajo de personas sin hogar hacia un modelo basado en *Housing First* a través de programas nacionales posteriores. Al mismo tiempo, ha apoyado económicamente la obra. En municipios y ciudades hubo que repensar y licitar los servicios de vivienda. Para los servicios sociales municipales, el objetivo pasó a ser asegurar la vivienda tan pronto como una persona sin hogar accediera al sistema de servicios. Los proveedores de servicios comenzaron a brindar apoyo individualizado a las personas residentes bajo el concepto de trabajo social de vivienda (Granfelt 2022). Las y los trabajadores del servicio ya no brindaban respuestas directas, sino que resolvían problemas junto con la persona residente. En algunos casos, a las y los residentes les resultó difícil verse a sí mismos controlando sus propios asuntos. Todo el mundo tuvo que adaptarse al nuevo sistema.

La política está muy vinculada y apoyada por el proceso de desinstitucionalización de otros sectores, en particular la atención de la salud y el sistema penitenciario. No sólo la prevalencia de enfermedades crónicas y trastornos mentales entre las personas sin hogar es más alta que en la población general, sino que la falta de vivienda tiene un efecto nocivo en la salud, aumentando el riesgo de hospitalización (Gutwinski et al. 2021; Hwang 2001). La inestabilidad de la vivienda y la falta de vivienda también están relacionadas con el encarcelamiento (Kushel et al. 2005) y la reincidencia (Jacobs y Gottfried 2020). Los programas nacionales para acabar con la falta de vivienda apoyaron la creación de redes multiprofesionales que han facilitado la transición de hospitales, instituciones de abuso de sustancias y de salud mental o prisiones a viviendas permanentes con apoyo.

Finalmente, los programas nacionales para acabar con el sinhogarismo han reconocido la importancia de la prevención para la sostenibilidad del proceso de desinstitucionalización. Alentaron construcción de viviendas y servicios de apoyo para jóvenes e introdujeron asesores de vivienda para prevenir los desalojos. Un asesor/a de vivienda puede ayudar con problemas como el pago del alquiler, la posible amenaza de



desalojo y la solicitud de apoyo social. Los Consejos de Vivienda son organizados por municipios u otros proveedores de viviendas de alquiler. Los asesores/as de vivienda mostraron su efectividad en la prevención de desalojos (Ympäristöministeriö 2011). Además, la disponibilidad de viviendas asequibles para grupos especiales es factor clave tanto para reducir el riesgo de quedarse sin hogar como garantizar una rápida reubicación y salir de la falta de vivienda.

Catorce años después del primer programa nacional, Finlandia va camino a lograr su objetivo de acabar con el sinhogarismo en 2027. El total de personas sin hogar se redujo a la mitad desde 2008 (ARA 2022) y es el único Estado miembro de la UE donde el sinhogarismo ha disminuido significativamente durante las últimas dos o tres décadas (Baptista y Marlier 2019). Pero no existe una fórmula mágica y todo se reduce a un compromiso a largo plazo y dos elementos básicos: vivienda permanente basada en un arrendamiento estándar y apoyo individualizado. El enfoque es exportable y adaptable a diferentes condiciones locales.

2. El proceso

En 1987 había más de 17.000 personas sin hogar en Finlandia. Más del 95% de ellas vivieron en hogares unipersonales. Nueve de cada diez eran hombres. La mayoría en área metropolitana de Helsinki. Se instalaron refugios nocturnos para evitar que la gente se congelara durante el invierno. La situación se tornó insostenible y llevó al gobierno, a funcionarios/as municipales y al público a tomar medidas. Tres eventos ocurrieron a finales de la década de 1980 que harían posible la desinstitucionalización de la falta de vivienda que comenzó en la década de 2000: el primer compromiso político para acabar con la falta de vivienda, el inicio de la recopilación de datos sobre la falta de vivienda y la creación de Y-Foundation.

- Eliminar la falta de vivienda se mencionó por primera vez en los programas del gobierno finlandés en 1987. Desde entonces, casi todos los gobiernos han establecido como meta la reducción o eliminación de la falta de vivienda.
- A mitad de la década de 2000, se notó que la falta de vivienda a largo plazo no disminuía a pesar de que la falta de vivienda en general estaba disminuyendo.
- En octubre de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente, responsable de la política de vivienda, estableció un grupo de trabajo de cuatro expertos que representan a diferentes sectores de la sociedad para producir un informe sobre la falta de vivienda. El informe se llamó *Name on the Door* (Voutilainen et al. 2015) y fue el primero en definir el enfoque finlandés de *Housing First*.
- En 2008, el principio *Housing First* se incluyó en el primer programa nacional para reducir el sinhogarismo de larga duración (PAAVO I, 2008-2011). Fue el comienzo de una nueva tendencia para deshacerse de albergues, implementar los principios de *Housing First*, dar vivienda adecuada y de buena calidad con su propio contrato de arrendamiento. El Centro de Financiamiento y Desarrollo de la Vivienda (ARA) donó fondos especiales



para convertir refugios en unidades de vivienda, mientras que el estado puso fondos para contratar personal de apoyo adicional.

- Los segundo y tercer programas nacionales (PAAVO II, 2012-2015; AUNE, 2016-2019) crearon alternativas de vivienda dispersa con apoyo flotante y servicios preventivos basados en los principios *Housing First*.
- El cuarto programa (*Programa de cooperación para reducir a la mitad el sinhogarismo para 2023, 2020-2022*) continuó aumentando la oferta de viviendas asequibles y subvencionadas por el gobierno para personas sin hogar, fortaleció el trabajo de personas sin hogar en los servicios municipales, mejoró la disponibilidad de asesoramiento sobre vivienda y aumentó la cooperación entre los actores involucrados.

En 1987, se recopilaron datos nacionales sobre personas sin hogar por primera vez. Este hito fue fundamental para reconocer posibles caminos hacia el sinhogarismo, comprender la dimensión del problema nacional y monitorear la efectividad de los recursos desplegados para combatirlo. En 1987 había más de 17.000 personas sin hogar: 27% dormía a la intemperie, en albergues o dormitorios, el 28% se mantenía en instituciones por falta de vivienda y el 45% se alojaba con familiares y amistades. Esta simple estadística ayuda a comprender que la falta de vivienda puede ocultar diversas experiencias de vida y que sólo una minoría de personas se ajusta al perfil estereotipado de la persona de mediana edad, atrapada en el sistema de refugio y que sufre de discapacidades o problemas de abuso de sustancias. Estudios posteriores confirman que esta forma de falta de vivienda crónica (a largo plazo) suele corresponder a menos del 30% de las personas sin hogar (Benjaminsen 2018; Kuhn y Culhane 1998). La mayoría de la población sin hogar está compuesta por aquellos que generalmente ingresan al sistema de albergues para una estadía única y de corto plazo y, en la mayoría de los casos, no vuelven a estar sin hogar (Kuhn y Culhane 1998). Entender que la falta de vivienda puede corresponder a caminos diferentes significa reconocer que las necesidades de apoyo son diferentes y que los casos más difíciles requieren un enfoque integrado. En resumen, diferentes caminos requieren diferentes respuestas.

En 1985, se fundó la Y-Foundation como respuesta a la escasez de viviendas. Es un proveedor de vivienda sin fines de lucro, reconocida internacionalmente como una de las pioneras del trabajo para personas sin hogar y promotora del enfoque *Housing First* en Finlandia. Y-Foundation se dio cuenta de que terminar con la falta de vivienda requiere viviendas asequibles. A finales de 1991, la Fundación Y había adquirido 1.470 apartamentos. En la década de 2000, Y-Foundation amplió enormemente operaciones para incluir apartamentos de alquiler subsidiados por el Estado y construcción de nuevos edificios. Hoy en día, Y-Foundation posee más de 18.000 apartamentos: unos en sitios dispersos, unidades de vivienda para personas con diferentes necesidades de apoyo, edificios de apartamentos para jóvenes o mayores y viviendas asequibles para personas de bajos ingresos. Algunos apartamentos se dan principalmente a personas sin hogar, o a personas que han perdido su calificación crediticia, o desplazadas del mercado de viviendas de alquiler. En los apartamentos de Y-Foundation, las ONG y los municipios brindan apoyo.

El compromiso político a largo plazo con *Housing First*, los datos y la investigación sobre personas sin hogar y la disponibilidad de viviendas asequibles de buena calidad para los grupos objetivo han apoyado la desinstitucionalización. El ingrediente crucial que



convirtió el plan en un éxito fue el espíritu de cooperación consolidado entre los distintos actores. Especialmente, la implementación de programas PAAVO fue escaparate de una amplia asociación y colaboración entre autoridades estatales, ministerios, ciudades y ONG a nivel local y nacional. La participación de personas con experiencia propia en el diseño del servicio resulta clave, cuando se estableció el primer programa nacional para reducir la falta de vivienda a largo plazo, las personas con experiencia propia ocuparon un puesto en el comité directivo.

3. Elementos específicos

3.1. Política y legislación

Según la Constitución nacional (731/1999, 19.1 §), toda persona que no pueda adquirir la seguridad necesaria para una vida digna tiene derecho a la subsistencia y los cuidados esenciales. Además, las autoridades públicas deben dar a todos servicios sociales y de salud adecuados (19.3 §). Las autoridades públicas son responsables de promover el derecho a la vivienda y ayudar a las personas a organizar la vivienda independiente (19.4 §). El gobierno central tiene estándares para los servicios a personas sin hogar que los municipios deben seguir a través de leyes y reglamentos.

Como se describió en la sección anterior, la desinstitucionalización de personas sin hogar fue guiada por el Ministerio de Medio Ambiente. *Housing First* fue el enfoque que impulsó los programas nacionales para acabar con la falta de vivienda y el proceso de desinstitucionalización. Tras el informe *Name of the Door* (Voutilainen et al. 2015), *Housing First* se implementó a través de cuatro programas nacionales consecutivos: PAAVO I (2008-2011), PAAVO II (2012-2015), AUNE (2016-2019) y el Programa de cooperación para reducir a la mitad el sinhogarismo en 2023 (2020-2022). Los arrendamientos bajo *Housing First* están regulados por la *Ley de Arrendamientos Residenciales* (481/1995), que también se aplica a cualquier otro arrendatario finlandés.

3.2. Recursos humanos

La transición de un sistema basado en albergues a uno en arrendamientos ordinarios y apoyo requirió una transformación cultural que tomó años. El trabajo en un refugio es muy diferente al de una unidad o apartamento de *Housing First*. Para el personal que estaba acostumbrado a refugios, se adoptó un nuevo enfoque y hubo cambios paulatinos. Se animó al personal del refugio a recibir formación de enfermería práctica con licencia. Darles un camino educativo fue una forma de convencerlos a comprometerse con el cambio. En algunos casos, se aseguró al antiguo personal de los refugios que aquellos que se sometieran a capacitación adicional obtendrían empleos en el nuevo sistema. Al mismo tiempo, el personal cambió a través de un ciclo natural. Cuando un portero finalmente se jubiló, se contrató a una enfermera práctica licenciada en su lugar.



Desde el comienzo del período del programa PAAVO, el enfoque *Housing First* ha desafiado y continúa desafiando a los municipios como a las organizaciones a desarrollar apoyos de vivienda multiprofesionales y multidisciplinarios para responder a situaciones donde los problemas sociales, económicos y de salud se han acumulado (Granfelt 2022). Los servicios de apoyo en *Housing First* se basan en trabajo social de vivienda (Granfelt 2022), cuyo objetivo principal es garantizar la estabilidad de la vivienda y prevenir el sinhogarismo. En el mejor de los casos, puede contribuir significativamente a la rehabilitación del residente. El trabajo social de vivienda a menudo es forma de interacción entre profesionales y residentes a nivel individual, grupal o comunitario, pero también puede ser un trabajo de red estructural multiprofesional dirigido a problemas de vivienda o servicios (Granfelt 2013).

El trabajo sobre sinhogarismo requiere coordinación nacional centralizada, recursos y desarrollo conjunto. Con este fin, en 2013 se creó el Proyecto Redes para el Desarrollo con financiamiento de STEA (The Funding Center for Social Welfare and Health Organisations). El Networking comenzó como un proyecto para reunir a las organizaciones para desarrollar el trabajo de *Housing First* y compartir las mejores prácticas. Ahora es una red de desarrollo multisectorial nacional en curso. La red incluye docenas de partes interesadas que trabajan con personas sin hogar en municipios, organizaciones, fundaciones y personas expertas por experiencia en toda Finlandia. Participa activamente en la organización de eventos de formación y seminarios. Estos incluyen días nacionales para personas sin hogar, seminarios, visitas de estudio y capacitación temática, así como visitas entre pares y trabajo piloto con un fuerte uso de la co-creación. Uno de los logros más significativos de la red ha sido el fortalecimiento de una tradición positiva de trabajo conjunto (Karppinen y Fredriksson 2016). La red coopera con Housing First Europe Hub para organizar sesiones de información y formación a nivel europeo.

3.3. Gestión: coordinación dentro de la administración pública

El primer programa nacional fue elaborado por un grupo de trabajo bajo dirección del Ministerio del Medio Ambiente. Incluía representantes de los principales municipios, varios ministerios, agencias gubernamentales, organizaciones del tercer sector y la iglesia. Su trabajo se guía por principios y objetivos para acabar con el sinhogarismo a largo plazo establecidos en el informe *Name of the Door* (Voutilainen et al. 2015). **El grupo fue un primer dispositivo de coordinación con principios de cooperación multinivel e intersectorial.**

Durante el primer programa nacional, la coordinación se dio a través de cartas de intención entre el gobierno central y municipalidades. Los municipios tenían que preparar planes de acción detallados para acceder a los recursos financieros puestos a disposición por el gobierno central. A su vez, desarrollaron licitaciones que requerían del enfoque *Housing First* para trabajar con personas sin hogar. Esto significaba que los proveedores de servicios tenían que utilizar dicho enfoque para acceder a los fondos públicos. El proceso de licitación se repetía cada pocos años. Por lo general, los proveedores de servicios han trabajado en estrecha colaboración con servicios sociales y de salud para que los servicios se desarrollen y las habilidades y experiencia se



acumulen año tras año. Por ello, los mismos proveedores de servicios por lo general se han mantenido a lo largo del tiempo. PAAVO II apoyó el establecimiento del mencionado Proyecto de Redes para el Desarrollo como una plataforma para coordinar el desarrollo nacional de Vivienda Primero. La red reúne a los actores que realizan el trabajo de *Housing First* y tiene como objetivo difundir información, habilidades y conocimientos. La red ha ayudado a fortalecer la “cultura de trabajar en conjunto”.

3.4. Financiamiento y finanzas

Los principales instrumentos de financiación a través de los cuales se produjo la desinstitucionalización se fijaron en los programas nacionales para acabar con el sinhogarismo.

- En PAAVO I, los fondos especiales vinieron a través de ARA para convertir los refugios en unidades de vivienda con apartamentos individuales, y el Estado proporcionó fondos para contratar personal de apoyo adicional. Los activos totales del programa, incluida toda la financiación estatal, la financiación de las autoridades locales y los préstamos con bonificación de intereses, han sido de aproximadamente 170 millones de euros (Kaakinen 2012).
- Durante PAAVO II, ha habido más enfoque en el desarrollo de alternativas de vivienda dispersas con apoyo flotante y servicios preventivos. En general, diferentes ministerios contribuyeron con más de 99 millones de euros en subvenciones para la modificación de albergues y otros proyectos de vivienda, subvenciones para asesoramiento de vivienda, personal de apoyo y proyectos de desarrollo (Karppinen y Fredriksson 2016).
- En AUNE, la financiación del programa se juntó a partir de una variedad de fuentes, utilizando financiación de proyectos, subvenciones para inversión y desarrollo, financiación del presupuesto ministerial, financiación urbana y otros instrumentos financieros. El costo estimado del programa fue de 78 millones de euros (la construcción, adquisición y alquiler se estimaron en 54 millones de euros; la parte del trabajo de desarrollo y coordinación del servicio fue de 24 millones de euros) (Karppinen 2020). El programa de Cooperación para reducir a la mitad el sinhogarismo en 2023 se encuentra actualmente en revisión.

La **Tabla 1** proporciona indicaciones sobre la parte de la financiación que se dedicó a costes de gestión e inversión en los tres primeros programas nacionales.

Tabla 1: Costo e impacto directo de los programas Housing First

Programa	PAAVO I	PAAVO II	AUNE
Financiación total	170 M€	100 M€	78 M€
Costo anual	42,5 M€	25 M€	19,5 M€
Ayudas a la inversión en vivienda (% sobre reformas y adquisiciones)	80 M€ (47%)	69 M€ (69%)	54 M€ (69%)
Impacto directo	2145 viviendas, 200 nuevos trabajos de apoyo a vivienda	3156 viviendas, 300 trabajos de apoyo a vivienda	1836 viviendas, 90 asesores de vivienda

Fuente: los datos para PAAVO I son de Kaakinen (2012), para PAAVO II son de Karppinen y Fredriksson (2016) y para AUNE son de Karppinen (2020).



Para la prestación de servicios de vivienda, los costos se comparten entre municipios y el gobierno central a través de transferencias. Los municipios son responsables de sus propias finanzas y tienen discreción sobre cómo interpretan y responden a necesidades de su área. La actividad liderada por el gobierno central y local se complementa con organizaciones del tercer sector que pueden ser financiadas a través de STEA, con énfasis de estos servicios en la salud y el bienestar social.

Vale la pena mencionar que la implementación del enfoque finlandés de vivienda primero depende en gran medida de los servicios principales para apoyar la vivienda. Finlandia tiene un sistema de beneficios sociales que incluye un generoso subsidio de vivienda, además de la asistencia social básica. El subsidio general de vivienda puede cubrir hasta el 80% de los costos de vivienda para personas con ingresos muy bajos. Además, las personas reciben apoyo de acuerdo a sus necesidades, haciendo uso de los servicios sociales y de salud que ya existen en la sociedad. Además, STEA otorga subvenciones para el desarrollo de servicios. Finlandia recibe solo fondos ocasionales de la UE para servicios para personas sin hogar.

3.5. Datos y evidencia

En Finlandia, la definición de personas sin hogar se basa en la vivienda, ya que se refiere a la situación de vivienda del individuo y no incluye otras características personales. La falta de vivienda se define como personas que no tienen vivienda propia (alquilada u ocupada por el propietario) y viven: 1) al aire libre, en escaleras o refugios de emergencia, 2) en dormitorios o casas de huéspedes, 3) en residencias de personas mayores, centros de rehabilitación unidades, hospitales u otras instituciones en espera de alta por falta de vivienda, y 4) temporalmente con personas conocidas, amistades y/o familiares por falta de vivienda (ARA 2022). Los datos de personas sin hogar se obtienen de la misma manera todos los años desde 1987. Se recopilan con una encuesta electrónica que ARA envía a todos los municipios en el mismo mes cada año, en noviembre. Las estadísticas se han modificado levemente a medida que se ha incluido información de perfil adicional a lo largo del tiempo.

La investigación ha sido una parte importante del trabajo de *Housing First*. El hallazgo de que puede generar ahorros para la sociedad fue clave para obtener gran apoyo gubernamental para la iniciativa (Sillanpää 2013; Ympäristöministeriö 2011). De hecho, *Housing First* tiende a promover un cambio en el uso de los servicios: de costosas intervenciones de emergencia a intervenciones preventivas y reglamentarias. Significa que el costo de establecer y administrar los programas se compensa, al menos en parte, con ahorros en otros presupuestos gubernamentales. Las compensaciones de costos de los programas *Housing First* han sido confirmadas por otros estudios internacionales (Aubry et al. 2015; Lemoine et al. 2021; Srebniak, Connor y Sylla 2013; Stergiopoulos et al. 2019). La dimensión de los ahorros depende de las características de las personas sin hogar y de cómo se implementa *Housing First* (para una revisión ver Ly y Latimer 2015).

El trabajo de *Housing First* en Finlandia se ha documentado minuciosamente y realizado investigaciones constantes para respaldarlo. Un grupo de investigación internacional



realizó una evaluación de la política de personas sin hogar de Finlandia en 2014 (Pleace et al. 2015). Además, es un concepto en evolución que necesita adaptarse a necesidades cambiantes de la sociedad. El concepto *Housing First 2.0*, construido por más de 30 proveedores de vivienda junto con investigadores/as de la Universidad de Tampere, identificó temas clave de desarrollo como necesidad de desarrollar tanto la cantidad como la calidad del apoyo y servicios para residentes exigentes, integrar fuertemente servicios de apoyo, prevenir sistemáticamente la falta de vivienda, fortalecer empleo, actividades laborales y las cotidianas significativas.

4. Lecciones y Panorama

La política finlandesa de desinstitucionalización de personas sin hogar implicó un cambio cultural. La agenda política pasó de gestionar el sinhogarismo a terminar con el sinhogarismo (Demos Helsinki 2022). Para gestionar el sinhogarismo, los albergues y la solución temporal pueden ser suficientes. Si el plan es terminar con la falta de vivienda, se necesitan soluciones de vivienda permanente reguladas por contratos de arrendamiento.

El cambio de sistema ha sido impulsado por políticas y desde 2008 ha habido un fuerte consenso político sobre la importancia de abordar la falta de vivienda de una manera radicalmente nueva. Todos los gobiernos, a pesar de las diferentes coaliciones políticas, han acordado continuar con el programa para acabar con el sinhogarismo. El hallazgo de que *Housing First* puede generar ahorros para la sociedad (Sillanpää 2013; Ympäristöministeriö 2011) fue crucial para obtener un gran apoyo para la iniciativa. Incluso aquellos que pueden haber estado en desacuerdo con los principios de *Housing First* estaban convencidos de que *Housing First* era una buena manera de gastar el dinero de las y los contribuyentes porque tiene sentido de una manera muy práctica.

No siempre fue fácil liderar la transición de albergues y alojamientos temporales a soluciones de vivienda permanente. Es importante destacar que los municipios más grandes estaban totalmente comprometidos con el cambio. Los proveedores de servicios temían perder sus empleos porque el nuevo sistema requería habilidades diferentes. Sin embargo, también eran conscientes de que el antiguo sistema no funcionaba bien. A veces la gente pasaba años en los refugios. Eventualmente, se reconoció que los refugios y los alojamientos temporales pueden ser un obstáculo para terminar con la falta de vivienda. Después de todo, las personas que viven en refugios y albergues siguen sin hogar. Terminar con la falta de vivienda requiere una vivienda permanente. En los últimos años, algunas ONG han pedido un aumento en el número de albergues y alojamientos temporales. Esta es una tendencia preocupante que destaca la importancia de tener un plan nacional con un camino claro a seguir y una investigación que respalde la validez del enfoque.

La transformación de albergues y alojamientos temporales se fue implementando poco a poco. La renovación física llevó años, por lo que hubo tiempo para preparar a las personas residentes y al personal para el cambio. En Finlandia, el enfoque fue participativo: las y los residentes participaron en el proceso de actualización de las reglas para la nueva unidad de vivienda asistida. Las reglas ya no eran sólo



prohibiciones sino también derechos, seguidos de responsabilidades. Hubo tiempo para capacitar al personal y contratar nuevos empleados/as. No todo el mundo estaba de acuerdo, pero no necesitaban estar de acuerdo para hacer la transición.

El proceso de desinstitucionalización debe considerarse como parte de la política general de personas sin hogar. Finlandia utiliza *Housing First* para abordar la falta de vivienda a gran escala y la disponibilidad de viviendas asequibles es un requisito previo para el éxito de esta política. Las unidades de vivienda asistida son sólo un tipo de solución de vivienda que se ofrece y la prevención es una parte integral del plan. Las unidades de vivienda asistida han proporcionado alrededor del 20% de todas las opciones de vivienda durante los programas PAAVO, mientras que los pisos dispersos con apoyo flotante siempre han sido la opción principal. Diferentes personas necesitan diferentes soluciones de vivienda... ¡pero todas necesitan vivienda! En Finlandia, *Housing First* no sólo se dirige a las personas sin hogar de larga duración con necesidades complejas, sino que a cualquier persona sin hogar se le ofrece alojamiento (según sus preferencias y necesidades) y apoyo durante el tiempo que lo necesite.

El enfoque de *Housing First* de Finlandia se basa en la idea de combinar el apoyo a la vivienda con el uso de los servicios sociales y de salud convencionales. Esta idea requiere una accesibilidad adecuada a los servicios para satisfacer las necesidades de apoyo de las y los residentes. Cuando los tiempos de espera para acceder a los servicios de rehabilitación son demasiado largos, la necesidad de apoyo a la vivienda puede aumentar. Esto también debe ser considerado cuando los municipios liciten los servicios de vivienda. Las licitaciones no deben restringir o limitar demasiado el trabajo con residentes (Kaakinen y Turunen 2021). Para que *Housing First* funcione, se deben presupuestar adecuadamente los recursos y se debe garantizar la flexibilidad para adaptar el apoyo a la vivienda a las situaciones cambiantes de la vida.

El enfoque *Housing First* ha permitido un cambio cultural invaluable, pero debe entenderse como un concepto en evolución. En Finlandia, la investigación y los datos han sido una parte integral de la política de personas sin hogar y están permitiendo que el enfoque de *Housing First* evolucione y se adapte a las necesidades cambiantes de la sociedad. La falta de vivienda es dinámica y también debe ser su solución.



Referencias

ARA. 2022. "Asunnottomat 2021."

Aubry, Tim, Sam Tsemberis, Carol E. Adair, Scott Veldhuizen, David Streiner, Eric Latimer, Jitender Sareen, Michelle Patterson, Kathleen McGarvey, Brianna Kopp, Catharine Hume, and Paula Goering. 2015. "One-Year Outcomes of a Randomized Controlled Trial of Housing First with Act in Five Canadian Cities." *Psychiatric Services* 66(5):463–69.

Baptista, Isabel, and Eric Marlier. 2019. "Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies." *European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission*.

Benjaminsen, Lars. 2018. "Housing First in Denmark: An Analysis of the Coverage Rate Among Homeless People and Types of Shelter Users." *Social Inclusion* 6(3):327–36.

Demos Helsinki. 2022. *A New Systems Perspective to Ending Homelessness*.

Granfelt, Riitta. 2013. "Asumissosiaalinen Työ Rikosseuraamusalalla." Pp. 209–28 in *Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin*, edited by S. Hyväri and S. Kainulainen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Granfelt, Riitta. 2022. "Asumissosiaalinen Työ: Asunnottomuudesta Irti Ja Asunnosta Kodiksi."

Gutwinski, Stefan, Stefanie Schreiter, Karl Deutscher, and Seena Fazel. 2021. "The Prevalence of Mental Disorders among Homeless People in High-Income Countries: An Updated Systematic Review and Metaregression Analysis." *PLoS Medicine* 18(8):1–22.



- Hwang, S. W. 2001. "Homelessness and Health." *CMAJ. Canadian Medical Association Journal* 164(2):229–33.
- Jacobs, Leah, and Aaron Gottfried. 2020. "The Effect of Housing Circumstances on Recidivism." *Criminal Justice Behavior* 47(9):1097–1115. doi: 10.1177/0093854820942285.THE.
- Kaakinen, Juha. 2012. *Loppuraportti - Pitkääikaikasunnottomuuden Vähentämishjelma 2008 – 2011*.
- Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021. "Finnish but Not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland." *European Journal of Homelessness* 15(3):45–48.
- Karppinen, Jari. 2020. *Varmista Asumisen Turva! Asunnottomuuden Ennaltaehkäisy Toimenpideohjelman (AUNE) Loppuraportti*.
- Karppinen, Jari, and Peter Fredriksson. 2016. *Loppuraportti - Pitkääikaikasunnottomuuden Vähentämishjelma 2012 – 2015; PAAVO 2*.
- Kuhn, Randall, and Dennis P. Culhane. 1998. "Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Service Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data." *American Journal of Community Psychology* 26(2):207–32.
- Kushel, Margot B., Judith A. Hahn, Jennifer L. Evans, David R. Bangsberg, and Andrew R. Moss. 2005. "Revolving Doors: Imprisonment among the Homeless and Marginally Housed Population." *American Journal of Public Health* 95(10):1747–52.
- Lemoine, Coralie, Sandrine Loubière, Mohamed Boucekine, Vincent Girard, Aurélie Tinland, and Pascal Auquier. 2021. "Cost-Effectiveness Analysis of Housing First Intervention with an Independent Housing and Team Support for Homeless People with Severe Mental Illness: A Markov Model Informed by a Randomized Controlled Trial." *Social Science and Medicine* 272.
- Ly, Angela, and Eric Latimer. 2015. "Housing First Impact on Costs and Associated Cost Offsets: A Review of the Literature." *Canadian Journal of Psychiatry* 60(11):475–87.
- Pleace, Nicholas, Dennis Culhane, Riitta Granfelt, and Marcus Nutgard. 2015. "The Finnish Homelessness Strategy, An International Review." *Reports of the Ministry of Environment*.
- Sillanpää, Virpi. 2013. "Asunto Ensin-Yksiköiden Kustannusvaikuttavuus-Vertailussa Mielenterveys-Ja Päihdekuntoutujien Yksiköt." Tampereen Teknillinen Yliopisto.
- Srebnik, Debra, Tara Connor, and Laurie Sylla. 2013. "A Pilot Study of the Impact of Housing First-Supported Housing for Intensive Users of Medical Hospitalization and Sobering Services." *American Journal of Public Health* 103(2):316–21.
- Stergiopoulos, Vicky, Cilia Mejia-Lancheros, Rosane Nisenbaum, Ri Wang, James Lachaud, Patricia O'Campo, and Stephen W. Hwang. 2019. "Long-Term Effects of Rent Supplements and Mental Health Support Services on Housing and Health Outcomes of Homeless Adults with Mental Illness: Extension Study of the At Home/Chez Soi Randomised Controlled Trial." *The Lancet Psychiatry* 6(11):915–25.
- Voutilainen, Paavo, Eero Huovinen, Hannu Puttonen, and Ilkka Taipale. 2015. *Nimi Ovessa*.
- Y-Foundation. 2017. *A Home of Your Own. Housing First and Ending Homelessness in Finland*.



Ympäristöministeriö. 2011. "Asunnottomuuden Vähentämisen Taloudelliset Vaikutukset."

Legislación

Constitución finlandesa(731/1999): <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731>.

Ley de arriendos Residenciales (481/1995):
<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950481>.

