

## Estudios de caso sobre políticas internacionales y su implementación - Caso 5

# Francia, intervención sobre las personas sin hogar

“El programa *Housing First* sigue siendo una promesa a cumplir”

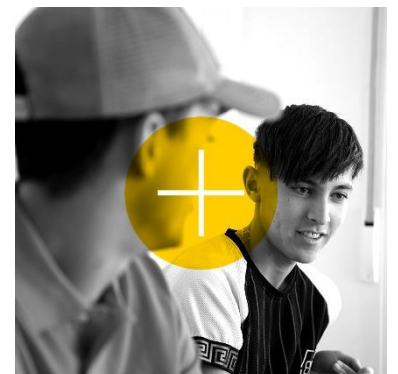
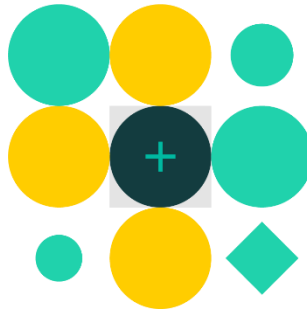
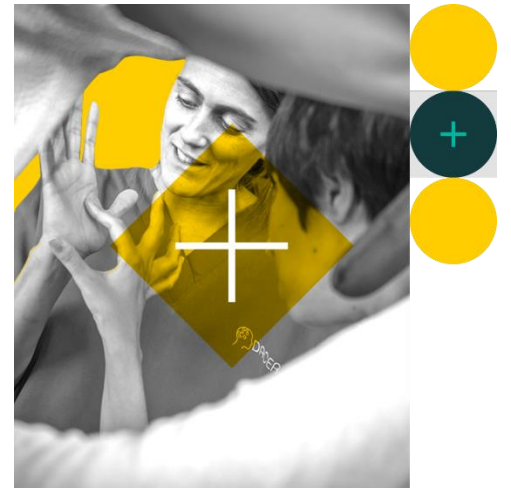


Imagen extraída del Concurso de Fotografía Digital del INICO 'Las personas con discapacidad en la vida cotidiana'. Premio Fundación Aliados por la Integración. Autor: Domingo Delgado García. Título: Ternura.

Photo Inclusion - Madridencia



Estrategia estatal  
de desinstitucionalización  
Para una buena vida en la comunidad

Autora: **Pauline Portefaix**



Responsable de investigación en la Fundación Abbé Pierre

Pauline Portefaix trabaja desde hace 3 años en el departamento de investigación de la Fundación Abbé Pierre, donde se encarga de coescribir el informe anual sobre la exclusión de la vivienda en Francia y de supervisar otros estudios que alimentan y difunden la experiencia y generan incidencia desde la Fundación.

Este artículo se basa en el estudio realizado para el 27º informe anual sobre la exclusión de la vivienda en Francia elaborado por la Fondation Abbé Pierre en febrero de 2022: *Fondation Abbé Pierre, 27º informe anual sobre la exclusión de la vivienda en Francia, 2022*.

Septiembre 2023

© State Secretaría de Estado de Derechos Sociales, Gobierno de España

## Mensajes Clave

---

Desde hace dos décadas, Francia ha identificado la falta de vivienda como una prioridad y ha formulado una política que prioriza el derecho a la vivienda y promueve el acceso inmediato a soluciones de vivienda en línea con el enfoque de *Housing First*. Sin embargo, a pesar del compromiso político, los datos de campo demuestran que aunque aumenta la oferta de vivienda de primera, no deja de aumentar el número de personas sin hogar, algunas de las cuales son atendidas en dispositivos tradicionales como albergues o soluciones precarias informales, como los barrios marginales.

- La Delegación Interministerial para la Vivienda y el Alojamiento (DIAHL) ha desarrollado un programa innovador, en el que los modelos de intervención probados de vivienda integrada en la comunidad se prueban en territorios piloto y se extienden a otras áreas.
- A pesar de la retórica sobre los primeros principios de la vivienda a nivel central, continúa la oferta de servicios 'institucionalizadores', como alojamiento en albergues y servicios de emergencia.
- La financiación estatal todavía gasta mucho en entornos institucionalizados, mientras que la inversión en las primeras opciones de vivienda no ha aumentado a lo largo de los años desde la aprobación de la política.
- La resistencia a cambiar el modelo surge tanto del interés estructural de los proveedores de atención como de las y los profesionales que se resisten a pasar del rol de proveedores de atención a facilitadores de la integración comunitaria.
- Más allá de la fuerte voluntad política articulada en la política nacional, la estrategia francesa para el sinhogarismo debe estar respaldada por medios financieros coherentes capaces de desarrollar una oferta suficiente de viviendas sociales con alquileres asequibles y de reforzar la movilización del parque privado con fines sociales.
- Para aumentar la tasa de primeras colocaciones de vivienda, se necesita un compromiso estratégico con las agencias de vivienda social para hacerlos parte de la estrategia y reducir las barreras de acceso, tanto formales como informales, para la transición hacia una vivienda segura.
- *Housing First* sigue siendo una cuestión de experimentos locales. La interpretación de la política nacional por la implementación en el terreno genera una amplia variedad de modelos de intervención, y no todos ellos respetan los derechos de la persona a vivir una vida autodirigida en la comunidad.
- Tanto escalar sistemáticamente con inversiones decisivas como un aprendizaje integral de políticas siguen siendo asignaturas pendientes.
- La política sigue siendo reactiva y evita abordar la prevención de la pérdida de vivienda, y por lo tanto llegada a la situación de sinhogarismo. Por ejemplo, mediante intervenciones tempranas en caso de riesgo de desalojo, y políticas más estructurales de control de alquileres y acceso a vivienda asequible en general.
- Las personas sin derechos de residencia o con derechos de residencia incompletos representan un número importante de personas en situación precaria de vivienda. Se les niega el acceso a la vivienda social y, a menudo, se ven obligados/as a abandonar el mercado de la vivienda privada. A pesar de las terribles condiciones, son invisibles para la estrategia nacional.



## Tabla de contenido

<b>MENSAJES CLAVE</b> .....	<b>3</b>
<b>1. TRAYECTORIA E HITOS DE <i>HOUSING FIRST</i> EN FRANCIA</b> .....	<b>2</b>
<b>2. IMPLEMENTACIÓN DE <i>HOUSING FIRST</i></b> .....	<b>3</b>
<b>2.1. Datos clave y acercamiento</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2. Convertir <i>Housing First</i> en política estructural pública en Francia</b> .....	<b>4</b>
<b>2.3. La prevención de rotura: una dimensión raramente favorecida</b> .....	<b>6</b>
<b>2.4. La diversidad de acercamientos depende del territorio de intervención</b> .....	<b>7</b>
<b>3. LECCIONES Y PANORAMA DE 20 AÑOS DE <i>HOUSING FIRST</i> EN FRANCIA</b> .....	<b>9</b>
<b>4. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>10</b>

**Por las 300.000 personas sin  
hogar en Francia,  
el programa Housing First  
sigue siendo una promesa a  
cumplir**

En 2017, el gobierno francés adoptó una estrategia nacional para luchar contra el sinhogarismo basada en un principio presente durante varios años en el sector institucional y voluntario francés: *Housing First*. Esta estrategia relanza una ambición de reformar la política pública de alojamiento y apoyo a personas sin hogar que inició en 2007. La Delegación Interministerial de Vivienda y Alojamiento (DIAHL) se encarga de desarrollarla y conducirla a nivel nacional.<sup>1</sup> Ha logrado resultados: según informe publicado de octubre de 2021, *Housing First* ha permitido alojar a 280.000 personas en tres años, incluidas 82.000 del 2020.

A pesar de la reivindicación y refuerzo de la política, es importante preguntarse qué representan estas cifras frente a la magnitud de los problemas que profesionales y asociaciones identifican en la materia: Aumentan las personas sin hogar (300.000 en calle, en alojamientos de emergencia o en barrios marginales según estimaciones de la Fondation Abbé Pierre). Los datos son una paradoja: *Housing First* se extiende y cada vez más personas acceden a la vivienda cada año, pero el gobierno nunca ha gastado tanto en alojamiento de emergencia y las solicitudes telefónicas para personas sin hogar aumentan por miles cada noche, debido a falta de plazas (3.800 a principios de diciembre de 2022). La respuesta es muy inferior a la necesaria. El sector del alojamiento va creciendo a ritmo acelerado. Esta tendencia se incrementó con la crisis del COVID, por lo que el alojamiento de emergencia sigue siendo la respuesta por defecto al sinhogarismo. De hecho, entre 2012 y 2017, el Estado abrió y financió 55.000 plazas adicionales en alojamiento generalista, más del 66 % en comparación con las plazas abiertas en 2012. *Housing First* ha demostrado su valor para sacar a las personas sin hogar de las calles a largo plazo, pero ciertas contradicciones en las políticas públicas están frenando su implementación. Por lo tanto, el desafío es fortalecer las políticas emergentes para acceso directo a la vivienda aprovechando los avances logrados en los últimos años y eliminando los obstáculos. Diversos diagnósticos permiten identificar sus éxitos y los obstáculos que impiden que la política de *Housing First* avance.<sup>2</sup>

Parece que la resistencia a la introducción del primer modelo de vivienda podría ser en dos niveles. Por un lado, la financiación estatal se concentra en albergues, mientras los créditos de vivienda se limitan a cinco años. Si bien los operadores naturalmente buscan asegurar su financiación, la falta de sostenibilidad de financiación de vivienda primero empuja su enfoque en brindar refugios. Por otro lado, la resistencia también proviene de trabajadores sociales porque *Housing First* desafía el enfoque vertical del trabajo social al confiar en otros métodos (reducción de riesgos, trabajo entre pares, etc.). Cambiar las prácticas sigue siendo un proceso que lleva tiempo.

Con esto en mente, el artículo pretende responder a varias preguntas. Desde su implementación, ¿ha tenido éxito *Housing First* en términos de acceso sostenible a la vivienda en Francia? ¿Qué territorios han ido más lejos en el cambio de modelo? ¿En qué aspectos se

---

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement. Traducido por la autora.

<sup>2</sup> Fondation Abbé Pierre, 27º informe sobre exclusión de vivienda en Francia, 2022; La Cour des Comptes, "Política de vivienda primero en Francia", 2020; Nueva Agencia para la Solidaridad Activa, "Housing First, puesta a prueba en terreno. Comentarios sobre proyectos Housing First apoyados por ANSA (2018-2020)", febrero de 2021.

ha avanzado o retrocedido? ¿Podemos identificar nuevas buenas prácticas para promover? ¿Cuáles son los obstáculos para la implementación de *Housing First*? ¿Los escollos están vinculados a decisiones políticas locales o nacionales?

## 1. Trayectoria e hitos de *Housing First* en Francia

---

Desde hace casi una década Francia tiene un plan nacional que afirma la ambición de terminar con el sinhogarismo, propone una visión y guía la acción de las autoridades públicas locales. Iniciado en 2017, *Housing First* es un enfoque que se ha traducido en Francia en un plan de cinco años (2018-2022). Fue hoja de ruta durante los cinco años del mandato presidencial y una implementación acelerada en 23 territorios en 2018 y otros 23 en 2021. Son 45 autoridades locales involucradas en la implementación acelerada del plan nacional.

El objetivo del plan es orientar rápidamente a las personas sin hogar hacia una vivienda sostenible, condición indispensable para su integración, gracias a un apoyo adecuado, flexible y multidisciplinar. Esta hoja de ruta es un documento técnico para las y los profesionales del sector (servicios estatales, asociaciones, propietarios/as, etc.) que marca objetivos y etapas a nivel nacional y local. Implementar un plan nacional es primer paso fundamental para caracterizar problemas, proponer una lectura común y compartir soluciones propuestas.

En 2017, el presidente Emmanuel Macron, presentó el *Plan Quinquenal Vivienda Primero y Lucha contra el Sinhogarismo 2018-2022*. Se prioriza la vivienda como primera condición de inclusión. Hay cinco ítems principales: (1) producir y movilizar viviendas más asequibles, (2) promover y acelerar el acceso a la vivienda, (3) brindar mejor apoyo, (4) prevenir rupturas del proceso y reorientar al alojamiento inmediato e incondicional y (5) movilizar actores y territorios. El plan tiene tres compromisos cuantificados: 40.000 unidades de vivienda social de alquiler muy bajo por año a partir de 2018, 10.000 plazas en pensiones, 40.000 plazas adicionales a través de agencias de alquiler social (SRA).

Después de un año de implementación, los resultados fueron alentadores, pero mostraron debilidades: pocos territorios comprometidos con objetivos cuantificados; herramientas débiles de observación y evaluación; apoyo político desigual; financiación claramente insuficiente; y falta de participación de las personas interesadas. En 2019, el ministro de Vivienda anunció un "Acto II de *Housing First*", reiteró su ambición y reforzó los medios a su disposición: 60 millones de euros adicionales, 12 nuevos sitios *Housing First*, una segunda convocatoria de manifestaciones de interés para acelerar su implementación, y duplicación de fondos dedicados a limpiar barrios marginales. En 2021, el gobierno decidió reorganizar su administración creando un servicio público "*de la Rue au logement*" [De la calle a la vivienda]: la Delegación Interministerial de Vivienda y Alojamiento (DIAHL) gestionó el programa de presupuesto de alojamiento de emergencia.

El papel de la administración central Estatal al frente de la política pública la hace especial frente a socios europeos: una cooperación entre el Estado y las autoridades locales, formalizada por un acuerdo y una hoja de ruta. Creada en 2010, la Delegación Interministerial (DIAHL) que desarrolló y lidera su implementación, brinda a los 45 territorios implementadores apoyo técnico y visión de país. Adoptar un enfoque transversal en las administraciones centrales, facilita la movilización interministerial y las asociaciones para resolver los problemas



que surgen en el campo. Acompaña, apoya y difunde ideas y acciones que funcionan. Es por tanto descentralizada en su ejecución, pero basada en principios compartidos.

## 2. Implementación de *Housing First*

---

Al principio fue bien recibida por todos los actores, sin embargo, la implementación de la política de *Housing First* está lejos de ser efectiva hoy en día. Necesita una fuerte voluntad política respaldada por medios financieros coherentes capaces de desarrollar una oferta suficiente de vivienda social a precios asequibles y movilizar el parque privado con fines sociales.

### 2.1. Datos clave y acercamiento

*Housing First* en cifras:

- 280.000 personas durmiendo en calle o alojadas pudieron acceder a viviendas sociales, pensiones o alojamientos de alquiler intermedio entre 2018 y finales de junio de 2021; 64% de estas estaban en viviendas sociales.
- 38.000 nuevas viviendas financiadas por el Estado a través de agencias de alquiler social en cinco años.
- Abiertas 5.600 plazas de pensión para personas sin hogar desde lanzamiento del plan.
- 45.000 viviendas movilizadas para hogares de personas refugiadas entre 2017 y fin de 2021.

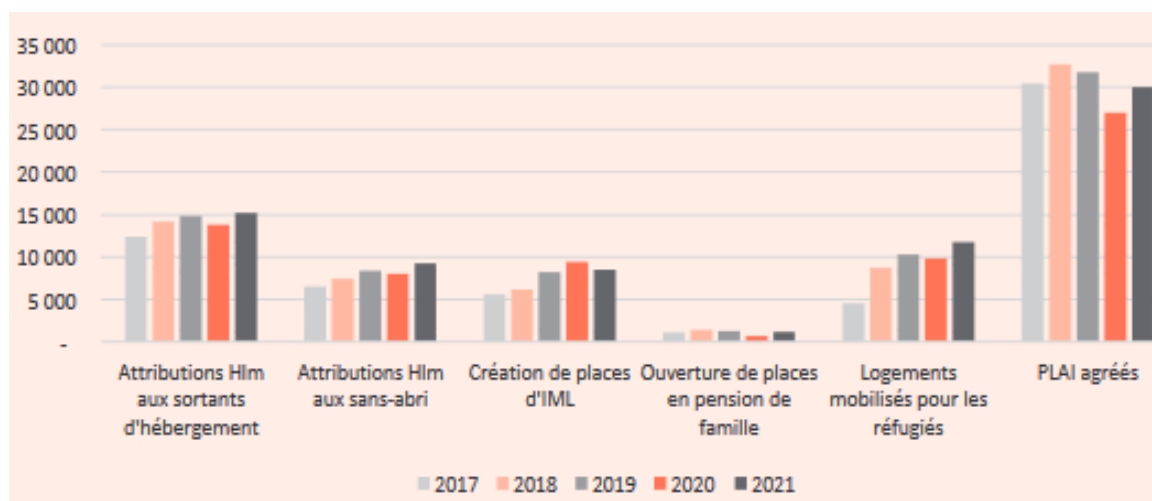
Si bien la tasa de asignación de viviendas a personas que duermen en la calle ha aumentado durante el período, miles de personas aún siguen a la espera de una vivienda social y la duración promedio de estadía en albergues está aumentando. Sin embargo, los resultados del Ministerio muestran brechas entre objetivos y resultados iniciales observados. En 2019, sólo se cumplió con el 79% del objetivo de viviendas muy sociales (con 31.777 viviendas muy sociales aprobadas a fin de año, frente a un objetivo de 40.000); 400 plazas en pensiones no alcanzaron el objetivo inicial. Eran 1.600 plazas y unas 1.700 viviendas sociales adicionales para alcanzar el objetivo. El objetivo inicial de 1.600 plazas no se cumplió por 400 plazas en pensiones, y se habrían necesitado aproximadamente 1.700 asignaciones de viviendas sociales adicionales para alcanzar el objetivo de acceso a viviendas sociales de quienes duermen en calle (16.600 asignaciones previstas inicialmente).

No obstante, desde inicio del quinquenio se ha cumplido el objetivo de creación de viviendas a través de agencias de alquiler social (55.751 alquileres gestionados a cierre de 2020). La Ley de Hacienda para 2021 prevé un aumento de la tarifa diaria de las pensiones a partir del 1 de enero de 2021, de 16 a 18 euros por día y plaza, y un refuerzo del apoyo social a la vivienda, gracias a la contratación de 150 puestos de trabajo dentro de la acogida y orientación integradas de servicios (SIAO<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> “Service Intégré de l’Accueil et de l’Orientation” es el servicio insignia del sistema de vigilancia social para acogida y orientación de personas en dificultad que necesitan un alojamiento de emergencia o una vivienda adaptada. Traducido por el autor

Figura 1: Un lento inicio – Respuesta de Housing First 2017-2021



Fuente: Fondation Abbé Pierre, 27º informe sobre exclusión de vivienda en Francia, 2022; Leyenda: 1 - Asignaciones de vivienda social a personas que abandonan el alojamiento; 2 - Asignación de vivienda social a personas sin hogar; 3 - Creación de espacios de alquiler intermedios; 4 - Apertura de plazas de pensión; 5- Vivienda movilizada para refugiados; 6 - Préstamos subvencionados de integración aprobados

El programa "A home first" ("*Un chez soi d'abord*") se ha probado desde 2011 en París, Lille, Marsella y Toulouse bajo auspicios de DIHAL. Su objetivo es probar la atención y apoyo a las personas sin hogar con trastornos psiquiátricos severos, con apoyo sociosanitario intensivo brindado por un equipo multidisciplinario integrado de trabajadores/as sociales, enfermeras, psicólogas y compañeros/as de trabajo. Las conclusiones presentadas en abril de 2017 muestran que es efectivo en el tiempo.<sup>4</sup> Cuatro años después del inicio del experimento, 89% de las 353 personas siguen alojadas y monitoreadas, en 2016 el promedio de personas alojadas hospitalizadas disminuyó un 50%, en 2020 eran 348 las alojadas en cuatro sitios iniciales.

Sobre la base de estos hallazgos, el esquema se hizo permanente en las cuatro áreas experimentales y se implementó en 16 sitios adicionales, a razón de cuatro sitios por año durante el período 2018-2022, en forma de pisos de coordinación terapéutica (ACT), elevando el número total de plazas abiertas para el programa a 800, con un coste total de 18 millones de euros. El objetivo era albergar y apoyar a otras 400 personas sin hogar, elevando el número total de plazas a 2000 para 2020. Para 2021, se abrieron 22 sitios, proporcionando 1.875 plazas. Al final de 2019, el Estado lanzó un experimento de cuatro años de *Housing First* en dos áreas metropolitanas (Lyon and Toulouse), con el propósito de proveer hogar y acompañamiento multidisciplinario a 100 jóvenes para 2021. Hoy en día, 50 jóvenes de 20 años en promedio han sido apoyados con casa, la mayoría de ellos, hombres. El gobierno francés está empezando a extender el programa a otras ciudades.

## 2.2. Convertir *Housing First* en política estructural pública en Francia

### La subutilización de la vivienda social

El éxito o el fracaso de *Housing First* depende de una cantidad suficiente de viviendas accesibles para personas sin hogar. Sin embargo, algunos propietarios/as están bajo presión

<sup>4</sup> Delegación interministerial de Vivienda y alojamiento, "Programa experimental "Un hogar primero", resultados de la actividad", abril de 2017.



de varios lados para satisfacer múltiples demandas y a veces, parecen ausentes de la primera implementación de vivienda. Sin embargo, en todas partes, el desafío de la vivienda se enfrenta primero a escasez de viviendas de bajo alquiler disponibles. Por lo tanto, la construcción es prioridad.

En 2018, el Estado fijó una meta de 4.000 viviendas de interés social de muy baja renta al año. En 2020, sólo se financiaron 2.176. Así no es probable que se cumpla el objetivo ni compense el descenso generalizado en construcción de viviendas sociales de muy bajo coste desde 2017 (28.000 viviendas sociales de alquiler muy bajo en 2020, unas 30.000 en 2021, frente a 34.000 de 2016), especialmente ahora que las nuevas viviendas sociales a menudo tienen alquileres demasiado altos para personas sin hogar.

Las asignaciones de viviendas sociales aumentaron 50% entre 2017 y principios de 2021, pero las personas sin hogar siguen siendo la minoría de beneficiarias: sólo 3,8 % de las asignaciones se destinan a personas en alojamientos y 2,3 % a personas sin hogar: ser una persona sin hogar es situación menos propensa para obtener una vivienda social.<sup>5</sup> El marco está evolucionando, pero las prácticas cambian lentamente, por razones económicas, políticas o por el peso de hábitos y prejuicios sobre la "*capacité à habiter*"<sup>6</sup> de las personas que han vivido en la calle y el "riesgo" que representan. Asignaciones fuera de "los barrios sensibles" rara vez se destinan a hogares más pobres. Aunque la ley exige, desde 2017, que una cuarta parte de todas las asignaciones se destinen al 25 % más pobre de los solicitantes, todavía están mal atendidos (17 % en 2017, 16 % en 2019, 17 % esperado en 2020). La mayoría de las agencias de vivienda social no relaja sus condiciones para acceder a su stock y son reticentes a que el contrato de arrendamiento sea firmado directamente por el inquilino.

### **Formación para cambiar el paradigma profesional**

La falta de formación de los actores para cambiar el paradigma de la "capacidad de vivir" al "derecho a la vivienda" y el apoyo social sigue siendo muy dependiente de una financiación demasiado rígida e insuficiente.

Hoy es más probable las personas involucradas en la lucha contra el sinhogarismo piensen en términos de 'vivienda' que de 'alojamiento'. No obstante, hay quien desconfía de un enfoque que apunta a reducir los recursos para alojamiento mientras el número de personas sin hogar sigue creciendo. Además, en la filosofía *Housing First*, el apoyo a la vivienda debe ser flexible según necesidades y deseos del hogar, es decir, no bajo un enfoque sistemático. Sin embargo, tanto autoridades locales como unos propietarios/as a veces ven el apoyo social como una 'garantía' más que como forma de adaptar las condiciones de la vivienda a necesidades de la persona.

Gracias al apoyo financiero estatal, los territorios han desarrollado acciones estructurantes que reconfiguran los sistemas de combate al sinhogarismo a largo plazo. Entre ellos se encuentran (a) optimizar y reconfigurar la oferta de apoyo disponible con la creación de plataformas territoriales de apoyo que pretenden pasar de una "cultura de la medida" a una lógica centrada en necesidades de la persona; b) desarrollo del Servicio Integrado de Acogida y Orientación (SIAO), que aglutina la demanda y la oferta de alojamiento o vivienda y para articular iniciativas que promuevan el apoyo y el acceso a la vivienda y, a largo plazo, la

---

<sup>5</sup> Union sociale pour l'habitat, Les HLM en chiffres, édition 2020.

<sup>6</sup> Traducido de forma aproximada: la capacidad de llevar una vida independiente y productiva. Sin embargo, este concepto utilizado por trabajadores/as sociales abarca otros aspectos como la capacidad de pagar el alquiler a tiempo, mantener relaciones sociales pacíficas vecinales, mantener una casa limpia, etc.

prevención de rotura del proceso; (c) desarrollo de observatorios locales sobre personas sin hogar y operaciones para censar a personas sin hogar; d) puesta en marcha de actuaciones que favorezcan el acceso a la vivienda desde la calle, en particular con equipos de apoyo multidisciplinares o equipos móviles. Las y los profesionales de todos los niveles han tenido que deconstruir su forma de trabajar. En muchas áreas, los proyectos de apoyo se revisaron para incluir nuevas composiciones de equipos más multidisciplinares y ayudantes entre pares.

La formación de profesionales (técnicos/as municipales y profesionales de atención) es uno de los ejes estratégicos del *Plan Housing First* para lograr el cambio de paradigma. En Montpellier, unas 100 personas al año reciben formación para aplicar esta política. La Universidad de Lyon desarrolló un diplomado en metodología *Housing First*, centrado en la "experiencia del usuario" y moviliza a "trabajadores pares" como formadores/as. Sin embargo, no todos/as las profesionales han logrado integrar este cambio de paradigma en el ejercicio de su rol profesional.

Más allá de la formación, la dificultad de las y los trabajadores de primera línea para aplicar los principios de la *Housing First* (atención personalizada las 24 horas, propuesta directa de vivienda sin lista de espera, etc.) es porque la transición se produce en un contexto en el que falta personal en los equipos y la ratio de atención es muy alta (demasiados seguimientos sociales en comparación con el número de trabajadores sociales), no hay suficiente presupuesto para contratar equipos multidisciplinares (psicólogos/as, enfermeras/os...) y oferta de vivienda para proponer a las personas sin hogar que atienden.

### **2.3. La prevención de rotura: una dimensión raramente favorecida**

La coordinación entre los diferentes agentes públicos, administración pública, municipio, servicios sociosanitarios, etc. es clave para una respuesta integral al sinhogarismo.

Mientras aumentan las personas que salen de la calle al encontrar vivienda, otras pierden su hogar por rupturas familiares, desempleo, interrupción de trámites administrativos o fallas en las políticas públicas. Los desalojos con asistencia policial aumentan a pesar de los sucesivos planes de prevención desde 2016 (en 2019 hubo récord de 16.700). La crisis sanitaria fue un parteaguas para que aumentaran las medidas de protección (extensión de la tregua de invierno, instrucciones de no desalojar sin alojamiento, reposición del Fondo de Solidaridad de Vivienda y del Fondo de Compensación al Propietario, 26 equipos móviles de prevención de desalojos, entre otras medidas adoptadas ante la emergencia sanitaria) .

Falta ver si todas estas medidas continuarán. La política de prevención de desalojos se ha implementado a veces en áreas de vivienda prioritaria, pero en escala modesta. En la mayoría de las áreas, todavía hay muchas personas que abandonan el sistema de bienestar infantil, lo que contribuye a la falta de vivienda. La movilización en torno al tema dio lugar a diversas medidas en 2019 (Subsecretaría de Infancia, 10 millones de euros anuales para ayudar a los departamentos a continuar la atención a partir de los 18 años).

## 2.4. La diversidad de acercamientos depende del territorio de intervención

La recomendación de política de la DIHAL para evitar desalojos de alquiler está lejos de aplicarse en los territorios: la autoridad local sigue desalojando chabolas y campamentos en lugar de hacer diagnósticos sociales y proponer lugares de alojamiento, por lo que las chabolas y campamentos se recrean en otros lugares, más alejados, menos visibles, haciendo más precaria la situación de estas personas. Lo mismo ocurre con los desalojos, que continúan realizándose con la intervención de la policía sin ofrecer alojamiento.

Si bien estas cifras y la lista de medidas reflejan el involucramiento del Estado y las autoridades locales, no dan una idea clara de lo que realmente se está produciendo en términos de soluciones adicionales y también en términos de reducción del sinhogarismo en los territorios. ¿Cuál es la ganancia real en comparación con la situación inicial, cuáles son los efectos estructurantes de la política *Housing First*?

### Una amplia variedad de implementación de *Housing First* en territorios: de un esquema simple a un cambio de paradigma

La Fondation Abbé Pierre ha realizado encuestas de campo y entrevistas a líderes de proyectos en el contexto del *Informe sobre el estado de las viviendas precarias en 2022*.<sup>7</sup> Parece que todavía hay mucha confusión y vaguedad en torno al enfoque. La percepción sobre lo que cubre la "filosofía" de la vivienda en primer lugar es aún incierta. Algunos/as profesionales enfatizan la promesa del enfoque, mientras que otros temen que sea una farsa sin ningún seguimiento real en términos de recursos y coordinación. En la mente de algunos de los actores entrevistados, *Housing First* se percibe como una medida adicional de política de vivienda, un nuevo canal dedicado a las personas que "salen de las calles y los albergues". Por otro lado, algunos actores indican que, en su territorio, *Housing First* "sirve de referencia", en torno al cual se organizan iniciativas y confluyen "subsidios cruzados". Algunos hablaron de un "nuevo" impulso dado a la política a favor de los colectivos desfavorecidos, mientras que otros hablaron de la forma en que las convocatorias habían permitido colmar lagunas o reforzar la ingeniería y la coordinación local mediante la financiación de proyectos ad hoc.

Las encuestas realizadas permiten identificar cinco posturas, o formas de apoyo a la vivienda de primera, según el territorio:

- Una adhesión "formal" a la filosofía, sin ninguna movilización real de los actores.
- Una lectura parcial de *Housing First*, que adopta sólo uno o dos ejes en un campo particular (salud mental, jóvenes en movimiento, etc.).
- Una adopción global destinada a reforzar proyectos y acciones en estudio o retrasados por falta de medios o movilización.
- Una pretensión "oportunist" de renovar la imagen del sistema de actuación existente en el territorio.
- La afirmación de que estos temas ya están siendo tratados, rechazando el marco del Plan Nacional y desafiando el discurso oficial.

---

<sup>7</sup> Fondation Abbé Pierre, 27<sup>th</sup> *reporte annual de exclusion de Vivienda en Francia*, 2022.

Hay dos razones principales por las que estas diferentes posturas territoriales se desvían del discurso nacional. Por un lado, existe un doble discurso nacional que fomenta oficialmente la dinámica de la *Housing First* pero que no ha logrado crear una financiación tan sostenible y segura como la destinada al alojamiento, que no anima a los operadores a pasar del alojamiento a *Housing First*. **Los operadores necesitan una financiación sostenible para cambiar su filosofía de actuación.**

Por otra parte, los territorios en los que el enfoque *Housing First* se despliega de forma acelerada no disponen de todas las competencias administrativas para aplicarlo. En efecto, las competencias administrativas están repartidas entre el Estado (responsable de la prevención de los desahucios de alquiler, de la vivienda, de una parte de las asignaciones de vivienda social), los departamentos (responsables de la ayuda social y de la protección de la infancia), los municipios (responsables de una parte de las asignaciones de vivienda social, de la construcción de viviendas sociales, de la domiciliación, etc.) y las metrópolis (que tienen competencias diferentes según los territorios). Algunos territorios que han querido impulsar este enfoque no han conseguido federar a todas las entidades administrativas en torno a *Housing First*. Por lo tanto, se pueden llevar a cabo acciones contraproducentes a nivel de un territorio porque la entidad administrativa que ha aplicado la metodología no dispone de todas las competencias administrativas para llevar a cabo una política coherente.

Estas posiciones pueden haber cambiado durante este período de cinco años, marcado por eventos imprevistos que han causado perturbaciones o inestabilidad, tales como - la reforma de los beneficios de vivienda, con la introducción en 2018 del RLS<sup>8</sup>, lo que debilitó la habilidad de de las agencias de viviendas sociales para construir dirigir sus existencias:

- una crisis sanitaria que tuvo un impacto muy fuerte en las agencias locales y las soluciones movilizadas, particularmente en términos de alojamiento.
- un aumento de los flujos migratorios, que ejercen presión sobre las estructuras de alojamiento ya insuficientemente financiadas (solo 1 de cada 2 solicitantes de asilo son alojados por el Estado), así como sobre las medidas destinadas a facilitar la transición del alojamiento a la vivienda.
- una disminución en la oferta de vivienda disponible en áreas donde la demanda es alta, debido a un nivel de construcción de vivienda nueva (tanto social como privada) que ha estado disminuyendo constantemente durante los últimos cinco años; una ralentización de la rotación del parque de viviendas existente; el "Programme National de Rénovation Urbaine" (PNRU), que ha supuesto una reducción de la oferta de viviendas de bajo alquiler y un mayor recurso a viviendas nuevas o recientes para realojo.<sup>9</sup>
- cambios en la gobernanza tras las elecciones locales de mayo de 2020, que han tenido un impacto significativo.

## La historia y la fuerza de los actores del sistema

Detrás de la gran diversidad en la implementación de este primer enfoque de vivienda, la historia de las políticas locales para atender a personas sin hogar es un factor que explica si

---

<sup>8</sup> "Réduction de loyer de solidarité" es una medida introducida en la Ley de Presupuesto de 2018 para compensar la reducción de beneficios de vivienda mediante imposición de alquileres más bajos a los propietarios sociales, pasando así la carga financiera del estado a ellos en un esfuerzo de reducción de costos por parte del gobierno.

<sup>9</sup> National Urban Renewal Programme

se ha adoptado o no este enfoque. ¿Las agencias de vivienda social atienden a sus contextos locales? ¿Qué tan fuerte es la cooperación entre asociaciones locales, autoridades y propietarios/as?

En algunos lugares, *Housing First* se basa en una estructuración duradera de asociaciones y sistemas sólidos, en una articulación "apoyo político/apoyo técnico" y en equipos operativos ampliados. Por tanto, algunas autoridades locales han podido experimentar en las áreas grises de la política pública (por ejemplo, la ciudad de Estrasburgo está experimentando con un subsidio para promover viviendas para jóvenes sin hogar).

### **3. Lecciones y panorama de 20 años de *Housing First* en Francia**

---

#### **Lo que la Estrategia *Housing First* ha dejado atrás**

A las personas sin derecho de residencia o con derechos de residencia incompletos (600.000-700.000 personas) se les niega el acceso a la vivienda social y, a menudo, se ven obligadas a abandonar las viviendas privadas por costos de alquiler y garantías esperadas, y se les obliga a vivir con terceros, en hoteles, alojamientos de emergencia, incluso en la calle o en *okupaciones*.

Esto no se resuelve con las hojas de ruta de *Housing First*. Las actuaciones presentadas por los territorios condicionan el acceso a la vivienda a la residencia legal, como la instrucción de junio 4/2018 dirigida al relanzamiento de vivienda a través de agencias de alquiler social SRA (excepto para familias monoparentales en espera de renovación del permiso de residencia y aquellas en que un miembro de la pareja es residente legal). Algunas iniciativas se llevan a cabo por autoridades locales o asociaciones.

Continúan las evacuaciones de *okupaciones* y barrios marginales o chabolas sin solución de realojo: 1.330 asentamientos informales desalojados entre noviembre de 2020 y octubre de 2021 (+23 %), donde vivían más de 172.000 personas. Los diagnósticos sociales preliminares son muy raros (4 % de los casos). Al 91% de desahuciados, no se les ofrece ninguna solución. Cuando existen, suelen ser muy precarios (gimnasios, hoteles). La estrategia nacional de reducción de chabolas, liderada por la DIHAL desde 2018, había privilegiado, sin embargo, la coordinación previa a la evacuación y promovido el apoyo integral a las personas (social, profesional, acceso a derechos).

Finalmente, el *Plan de Vivienda en el Extranjero 2019-2022* no menciona *Housing First*, a pesar de que algunos territorios de ultramar, particularmente Mayotte y la Guayana Francesa, tienen un gran número de personas sin hogar.

#### **Sostenibilidad del modelo y perspectiva de la futura agenda de reformas**

Al evaluar la situación a nivel territorial, la vivienda en primer lugar sigue siendo más una cuestión de experimentos locales que involucran a un máximo de 100 personas aquí o allá en lugar de un profundo cambio estructural real. Pocas veces se piensa en sacar estas innovaciones del laboratorio, o en su difusión. Es hora de ir más allá de lo experimental y apuntar a la generalización. Mientras algunas personas ven esto como un anuncio y una dispersión de recursos, otras lo ven como forma de dar a las autoridades intermunicipales oportunidad de asumir el problema de las personas sin hogar. Los actores están de acuerdo en que la transformación ha comenzado, pero está lejos de completarse. *Housing First* no es muy visible en el terreno. Las y los encargados de la toma de decisiones aún deben apropiarse

del enfoque y transmitir los principios fundamentales a sus equipos (personal, servicios sociales, otros representantes electos, etc.), pero también al público.

A pesar de sus limitaciones, la filosofía de *Housing First* ya no se cuestiona abiertamente y los indicadores de realojamiento de personas sin hogar o personas que abandonan el alojamiento son cada vez mayores. Ahora se pueden identificar cinco cuestiones clave para garantizar la sostenibilidad de la acción a favor de las personas en situación de pobreza:

- Medición en tiempo real de alcance de objetivos de reducción del sinhogarismo.
- Apoyo social correctamente dimensionado, bien financiado y técnicamente sólido.
- Sensibilización de todos los actores.
- Continuidad y recursos garantizados en el tiempo con la firma de un plan de financiación plurianual.
- Una oferta suficiente de vivienda social, muy social o simplemente asequible.

## 4. Conclusión

---

Después de un año de implementación, los resultados fueron alentadores pero revelaron ciertas debilidades, según señaló Fondation Abbé Pierre en su reporte anual de 2019:

- En primer lugar, **ambición limitada**: algunos territorios han acometido la tarea de cuantificar los objetivos por alcanzar
- En segundo lugar, insuficiencia de **observación y herramientas de evaluación**: el último censo de personas sin hogar del Insee<sup>10</sup> data del 2012, y censos en numerosas ciudades se basan en iniciativas locales;
- Tercero, **apoyo político desigual** según el territorio;
- Cuarto, **insuficiencia de financiación**: la movilización de los recursos de derecho común y existentes sigue siendo la regla, con, además, créditos de "apoyo" (ingeniería, observación social, seguimiento, evaluación, comunicación, etc.) y créditos de "medida" para los intermediarios. 15 millones en dos años para los 23 territorios, además de facilitar el acceso a créditos de derecho común y 8 millones adicionales de la Agencia Nacional de Mejoramiento de la Vivienda, sin garantía de que estos créditos sean sostenibles en el tiempo.

Desde el punto de vista de los municipios, la distribución de competencias administrativas los vuelve impotentes para implementar una política coherente de *Housing First* y existe una gran frustración cuando la inversión financiera del Estado en la producción de vivienda se paraliza. Es necesario extender y generalizar el cambio hacia *Housing First*. Todavía es posible inspirarse en Finlandia, un país líder en *Housing First*, cuyas recetas (aumento de los subsidios a la vivienda, apoyo intensivo, desarrollo de la oferta y transformación de los albergues en viviendas permanentes) no están tan alejadas de un modelo de vivienda social francés que debe dejar de ser socavada, como lo ha hecho este quinquenio atacando las prestaciones de vivienda

---

<sup>10</sup> Institut national de la statistique et des études économiques : Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos



