

Grupo de Trabajo sobre el Empleo de FEANTSA

<<Múltiples Barreras, Múltiples Esfuerzos>>: Barreras al empleo y soluciones para las personas sin hogar

Linda Butcher, Off The Streets and Into Work

Versión definitiva septiembre 2006

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Antecedentes del informe.....	3
2. Las barreras .....	4
2.1 Antecedentes y datos .....	4
2.2 Barreras específicas.....	5
2.2.1 Personales.....	5
2.2.2 Sociales y estructurales.....	5
2.2.3 Servicios de Empleo, Educación y Capacitación .....	6
2.2.4 Ingresos y ayudas públicas.....	6
2.2.5 Vivienda.....	6
3 De cara al futuro: Algunas soluciones iniciales.....	7
3.1 Antecedentes y datos .....	7
3.2 Las 10 soluciones básicas .....	12
3.3 Resumen de recomendaciones clave .....	29
BIBLIOGRAFÍA .....	32

## 1. Antecedentes del informe

Parte del trabajo que ha estado realizando el Grupo de Trabajo sobre el Empleo (en adelante, GTE)<sup>1</sup> de FEANTSA<sup>2</sup> durante los últimos dos años ha consistido en analizar las barreras al empleo a las que tienen que hacer frente las personas sin hogar<sup>3</sup>.

El trabajo comenzó en 2004 con una presentación realizada por *Off the Streets and Into Work* (OSW) al GTE de FEANTSA de sus primeros hallazgos sobre estas barreras<sup>4</sup>. A esto siguió una discusión más amplia, y la presentación de datos y de información de los países de la Unión Europea representados en el Grupo de Trabajo en un encuentro en Génova que tuvo lugar en septiembre de 2004. El resultado de ese encuentro fue el reconocimiento de que aunque pudieran existir factores de carácter local, regional o nacional que ponían trabas al empleo, muchas de las barreras personales, sociales y estructurales que experimentaban las personas sin hogar en estos países eran, de hecho, las mismas o muy similares. Esto era, sin embargo, difícil de demostrar en un contexto más amplio debido a la falta de (o a diferentes) definiciones, sistemas de control y seguimiento e información.

En marzo de 2005, OSW publicó su informe final de investigación «No Home, No Job»<sup>5</sup>, en el que proporcionaba información más detallada sobre estas barreras y proponía soluciones en el contexto inglés. Su recomendación principal versaba sobre la necesidad de una estrategia de gobierno coordinada que tratara conjuntamente alojamiento y empleo, puesto que ambos temas estaban siendo tratados separadamente de manera menos eficaz. Este informe, que circuló ampliamente por la UE, en parte gracias a su traducción al francés y al español, fue presentado al GTE. Las respuestas y retroalimentación recibidas por OSW mostraron que a pesar de que «No Home, No Job» se basaba en la experiencia de sus usuarios en Londres, las barreras y los obstáculos que experimentaban las personas sin hogar eran comúnmente conocidas y compartidas en toda Europa.

A principios de 2006, el programa de trabajo bianual del GTE de FEANTSA había ya identificado claramente las acciones que se llevarían a cabo a partir del trabajo previo del grupo, y que ayudarían a resolver lagunas de conocimiento y de información. El trabajo sobre las barreras realizado por el

---

<sup>1</sup> En inglés, *Employment Working Group*, cuyas siglas son EWG.

<sup>2</sup> FEANTSA, acrónimo inglés de la Federación de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin Hogar, se creó en 1989 como organización no gubernamental europea.

<sup>3</sup> Las cuatro categorías de personas sin hogar establecidas en ETHOS (acrónimo inglés de Tipología europea de personas sin hogar y exclusión residencial) son: 1) sin techo (*rooflessness*), 2) sin vivienda (*houselessness*), 3) en vivienda insegura (*living in insecure housing*), 4) en vivienda inadecuada (*living in inadequate housing*). Los estudios a los que se refiere este documento tratan como un solo colectivo a todas estas categorías, aunque el muestreo principal se refiere a las dos primeras.

<sup>4</sup> Publicado posteriormente bajo el título "No Home, No Job", Singh, P, OSW, Londres, marzo 2005. El resumen de este informe puede consultarse en español bajo el título "Sin Casa, Sin Trabajo" en [http://www.osw.org.uk/pdf/No\\_Home\\_No\\_Job\\_summary\\_Espanol.pdf](http://www.osw.org.uk/pdf/No_Home_No_Job_summary_Espanol.pdf)

<sup>5</sup> *Ibidem*

grupo hasta la fecha contribuyó también al trabajo de FEANTSA a corto plazo: ayudó a desarrollar una respuesta a la Comisión sobre su Comunicación «inclusión activa»<sup>6</sup>.

## 2. Las barreras

### 2.1 Antecedentes y datos

El informe «No Home, No Job» señaló un amplio conjunto de barreras a las que se enfrentaba el colectivo de personas sin hogar en su acceso al mundo laboral. A pesar de estas barreras, la vasta mayoría de las personas que tomaron parte en el estudio mostraban sinceros deseos de trabajar. Este dato se desprende de la experiencia de las organizaciones que trabajan con las personas sin hogar en (y fuera) de Europa, y de las opiniones de las propias personas sin hogar.

Pero además, datos procedentes de diversas fuentes evidencian que muchas personas sin hogar se encuentran con múltiples barreras para acceder al empleo, barreras que el Programa de Empleo escocés describe sucintamente: «Las personas más propensas a estar desempleadas son: las personas sin cualificación...; las madres/padres solteras/os...; las personas con responsabilidades familiares; los discapacitados o las personas con problemas de salud, en particular, aquellas que sufren problemas de salud mental; los ex reclusos y las personas con problemas de drogadicción. Algunos individuos como, por ejemplo, las personas sin hogar, pueden sufrir una combinación de estas barreras»<sup>7</sup>.

Según los datos suministrados por Dinamarca al GTE de FEANTSA «un 40 por ciento de las personas sin hogar atendidas en instituciones destinadas para ello tienen o han tenido algún problema de salud mental. Un 50 por ciento tienen o han tenido problemas de alcoholismo. Un 20 por ciento tienen o han tenido problemas de drogodependencia. Un 75 por ciento tienen o han tenido problemas de drogodependencia, alcoholismo o de salud mental»<sup>8</sup>.

Contamos ahora, pues, con numerosa información sobre las barreras para el empleo que sufren las personas sin hogar, a la que se añadirá la que se obtenga de todos los Estados miembros de la UE mediante el cuestionario anual temático de FEANTSA para 2007, que versará sobre el empleo.

El conjunto de datos sobre las barreras recopilado o tenido en cuenta por el GTE de FEANTSA hasta hoy incluye, sin ánimo de exhaustividad:

- Informes de los encuentros del GTE de FEANTSA durante 2004-2005.

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre la acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, Bruselas, 8.2.2006 COM(2006)44 final.

<sup>7</sup> Scottish Executive, *Workforce Plus: an employability framework for Scotland*, Edimburgo, Scottish Executive, 2006.

<sup>8</sup> Meldgaard, Ole, *About Barriers to the Labour Market*, Bruselas, GTE de FEANTSA, 2006.

- Datos adicionales suministrados por escrito por los miembros del GTE de FEANTSA
- El informe de FACIAM "Obstacles and Barriers that Homeless People Face", 2004 y "Barriers to Employment" actualización de 2006.
- Informe de la escuela Kofoed "About Barriers to the Labour Market", 2006;
- Informe de OSW "No Home, No Job", 2005; e
- Informe de OSW "Common Ground: A Review of 12 Studies on Homelessness and Employment", 2006.

## 2.2 Barreras específicas

Como se acaba de señalar, las personas sin hogar soportan una variedad de barreras, a menudo muchas, que entorpecen su acceso al trabajo y que pueden ser de carácter personal, social y estructural. Las principales barreras identificadas incluyen, sin un orden específico:

### 2.2.1 Personales

- a) Problemas múltiples, complejos, con distintos aspectos.
- b) Estilo de vida nómada, inestable y desordenado
- c) Falta de habilidades personales y sociales básicas
- d) Dependencia de los servicios sociales
- e) Problemas de deuda y escasa pericia financiera
- f) Problemas de conducta e higiene
- g) Problemas de salud física o mental de larga duración o crónicos
- h) Dificultades logísticas para acceder a empleo y formación
- i) Largos períodos de alejamiento de la realidad del mercado de trabajo
- j) Drogodependencia y alcoholismo
- k) Falta de redes sociales y laborales
- l) Falta de formación continua y de experiencia laboral
- m) Antecedentes penales
- n) Dificultad en priorizar el trabajo sobre otros asuntos
- o) Experiencias de vida que pueden reforzar la exclusión
- p) Escasas habilidades básicas y profesionales y falta de cualificación profesional
- q) Pérdida de organización, motivación y proyecto de vida.
- r) Falta de capacidad para tomar decisiones y ausencia de alternativas

### 2.2.2 Sociales y estructurales

- a) Menores probabilidades de obtener algún beneficio de los programas convencionales
- b) Racismo y discriminación
- c) Estigmatización y prejuicios sociales
- d) Escasez de puestos de trabajo o de alternativas como, por ejemplo, trabajo a tiempo parcial
- e) Los proyectos de corta duración son menos eficaces

- f) Falta de o mínimo acceso a servicios médicos o a otros servicios sociales
- g) Numerosos trámites administrativos y excesiva burocracia
- h) Falta de apoyo personalizado e individualizado
- i) Escasa relación y cooperación entre servicios sociales y organizaciones
- j) Falta de una gestión intensiva y flexible de cada caso
- k) Escaso apoyo durante y después del proceso de transición
- l) Desatención o desconocimiento de la condición de persona sin hogar

### 2.2.3 Servicios de Empleo, Educación y Capacitación

- a) Falta o insuficiente previsión de sistemas de empleo protegido y de otros servicios de Empleo, Educación y Capacitación
- b) Falta de apoyo continuo tras la finalización del programa o una vez que se ha obtenido un empleo
- c) Actitud y bajas expectativas del personal de albergue y de apoyo
- d) Personal de apoyo deficientemente preparado y mal remunerado
- e) Servicios inestables y con frecuencia temporales debido a los sistemas de financiación

### 2.2.4 Ingresos y ayudas públicas

- a) Ausencia, o escasa solicitud, de prestaciones sociales y otros tipos de ayudas públicas
- b) El salario mínimo y otras medidas no son siempre suficientes para que trabajar valga la pena cuando el coste de la vida es excesivo
- c) Escasa información y asesoramiento sobre prestaciones durante el proceso de transición y durante el período de actividad y sobre beneficios fiscales
- d) Inactividad económica y de otros tipos durante largo tiempo.
- e) Falta de disponibilidad de plazas de guardería o ausencia de servicios de guardería asequibles.
- f) Mercado laboral en continua transformación como, por ejemplo, la tendencia creciente hacia la contratación flexible y a tiempo parcial

### 2.2.5 Vivienda

- a) Escasez de alojamiento económico y adecuado
- b) Los alquileres caros pueden producir la llamada «trampa de las prestaciones sociales»<sup>9</sup>.
- c) Falta de viviendas y de ayudas a los inquilinos durante el período de formación o durante las primeras etapas de empleo
- d) Escaso ambiente de trabajo en los albergues y en otros alojamientos temporales

---

<sup>9</sup> Esta expresión, procedente de la inglesa “benefit trap”, se utiliza para designar la situación que se produce cuando el beneficiario de prestaciones sociales prefiere mantener su condición de desempleado porque el empleo no le supone un incremento de ingresos y puede implicar, además, un aumento de gastos.

- e) Inflexibilidad de los programas de alojamiento: las personas sin hogar trabajan con frecuencia durante las noches, los fines de semana o en horas inusuales, lo que puede entrar en conflicto con los requisitos horarios de los programas de alojamiento de emergencia.

La lista no es exhaustiva y muchas de estas barreras pueden afectar a otros colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo. Muchas podrían aplicarse a todas las categorías ETHOS, pero otras no. Con todo, la pervivencia de estas múltiples barreras que afectan a muchas (¿a la mayoría?) de las personas sin hogar significa que las ayudas públicas tradicionales destinadas a favorecer el acceso al empleo y otro tipo de programas no están siendo eficaces, como describe el Departamento para el Trabajo y las Pensiones del gobierno del Reino Unido:

«Es importante que el programa que se proponga aborde de manera eficaz las necesidades de los que experimentan las mayores barreras para acceder al mercado de trabajo... admitir que estos usuarios necesitarán con frecuencia más tiempo, más ayuda especializada, y de la colaboración estrecha de otros organismos públicos y organizaciones no gubernamentales si de verdad se quieren obtener resultados satisfactorios de empleo... En este grupo hay personas con alto riesgo de exclusión sociolaboral, que con frecuencia son ya objeto de una mayor intervención estatal. El grupo incluye a las personas sin hogar, a los ex reclusos, a aquellos con un historial de alcoholismo o drogadicción y a algunos refugiados... Trabajar para los más desfavorecidos implica atraer la participación de colaboradores para de este modo ofrecer los programas integrales de ayuda necesarios»<sup>10</sup>.

Mientras FEANTSA continúa trabajando sobre las barreras mediante su cuestionario temático para 2007, el GTE ha cambiado su foco de atención para dirigir sus esfuerzos hacia la identificación de soluciones que ayuden a resolver *a un tiempo* el problema del sinhogarismo y del desempleo.

### **3 De cara al futuro: Algunas soluciones iniciales**

#### **3.1 Antecedentes y datos**

«(El programa) demostró que con una apropiada combinación de evaluación, gestión del caso, empleo, formación, alojamiento y servicios de atención y apoyo, una proporción significativa de personas sin hogar podría obtener y mantener un puesto de trabajo, y mejorar sus condiciones de alojamiento»<sup>11</sup>.  
EEUU, 1994

---

<sup>10</sup> DWP, *Building on New Deal: Local solutions meeting individual needs*, DWP, Reino Unido, junio 2004.

<sup>11</sup> James Bell Associates, Inc., *Employment and Training For America's Homeless: Report on the Job Training for the Homeless Demonstration Project*, US Department of Labour Employment and Training Administration (DOLETA), Washington, EEUU, 1994.

El reciente informe de investigación de OSW «Common Ground»<sup>12</sup> («puntos en común», en español), identificó las barreras clave que con más frecuencia encontraban las personas sin hogar en diversos países y proponía un conjunto de soluciones o recomendaciones básicas que según OSW deberían formar parte de cualquier plan que quisiera abordar con eficacia el problema del sinhogarismo y el desempleo. Para el análisis fueron seleccionados doce informes de entre los muchos que trataban el tema de las barreras y proponían soluciones, procedentes de tres continentes: Europa, América del Norte y Australia. Los doce estudios suministraban datos estadísticos y resultados relativos al menos a 56.316 personas sin hogar que habían accedido, o eran destinatarios de programas de empleo.

El estudio evidenciaba que muchos de los problemas que favorecen el sinhogarismo y el desempleo y las recomendaciones realizadas para producir los cambios necesarios son, en términos generales, los mismos en los diferentes países, con independencia de sus diferencias sociales, políticas y económicas. El contexto podía ser diferente, los detalles podían ser diferentes, pero los problemas eran los mismos. Por tanto, nuestra opinión sobre «cuáles son las barreras» y «qué debe hacerse» se ha cristalizado y consolidado. A continuación se citan los documentos utilizados como parte del estudio «Common Ground».

#### *Inglaterra:*

- *“No Home No Job”, Off the Streets and Into Work, marzo 2005*
- *Foyers for Young People: Evaluation of a pilot initiative, Centre for Housing Policy, 1995*
- *Include Me In: How life skills help homeless people back to work, Crisis and Demos, junio 2005*

#### *Escocia:*

- *Routes into Employment for Homeless People, Communities Scotland, febrero 2004*

#### *España (Madrid):*

- *Obstacles and Barriers that Homeless People Face, FACIAM, para el GTE de FEANTSA, septiembre 2004*

#### *UE (transnacional):*

- *Mainstreaming Report - EQUAL Endeavour programme, Centre for Economic and Social Inclusion, septiembre 2003.*

---

<sup>12</sup> Sarantos, Elina, *Common Ground: 12 studies into homelessness and employment*, OSW, 2006, no publicado.



### *EEUU:*

- *Employment and Training for America's Homeless*, US Dept of Labour, 1994
- *Job Retention Factors for homeless people with disabilities*, Community Work Services y Boston University, 2005
- *Barriers to Mainstream Programmes*, US Govt General Accounting Office, julio 2000<sup>13</sup>

### *Australia:*

- *A New Approach to Assisting Young Homeless Job Seekers*, Hanover Welfare Services, Melbourne, abril 2003
- *Personal Support Programme Evaluation, Interim Report*, Brotherhood of St Lawrence, Melbourne City Mission and Hanover Welfare Services, octubre 2005
- *Homelessness & Employment Assistance*, Hanover Welfare Services for the Commonwealth Department of Family and Community Services, enero 2002

El informe «Common Ground» identificó, allí donde habían existido programas de Empleo, Educación y Capacitación para las personas sin hogar cuyo impacto y eficacia había sido evaluado, que las conclusiones y recomendaciones principales sobre cómo afrontar las barreras eran con frecuencia idénticas. Esto era así a pesar de los diferentes planteamientos y objetivos políticos perseguidos, como se apunta en términos generales en este resumen de un proyecto de investigación para un reciente estudio internacional llevado a cabo por el Instituto Max Planck:

«Todos (los siete países que han participado en este estudio de investigación) están de acuerdo en que la falta de habilidades laborales mínimas y básicas, los problemas sociales, los problemas de adicción, las barreras médicas y psicológicas, y las dificultades de aprendizaje constituyen barreras para el empleo, pero existen diferencias sistemáticas entre los países sobre si y cómo este grupo de personas es capaz de trabajar, lo que refleja distintos juicios morales y objetivos políticos. Algunos países insisten que este grupo puede acceder al mercado laboral a corto plazo (EEUU, Reino Unido), otros lo ven como capaz de trabajar pero no empleable de inmediato (Dinamarca, Suecia, Alemania), mientras que un tercer grupo de países lo considera incapaz para el trabajo (Francia, Italia) (...) A pesar de algunos avances en el mismo sentido, las estrategias de los diferentes países en torno al binomio "asistencia social-trabajo" difieren sustancialmente, poniendo mayor énfasis en el "trabajo" (EEUU, Reino Unido), en la "asistencia + trabajo" (Suecia, Dinamarca, Alemania) o en la "asistencia" (Francia, Italia)».

«En los Estados Unidos y en el Reino Unido, a los colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo se les introduce en éste tan

---

<sup>13</sup> US General Accounting Office, *Homelessness: Barriers to Using Mainstream Programs*, Washington DC, a solicitud de algunos congresistas, 2000.

pronto como es posible, a pesar de los numerosos problemas a los que tienen que hacer frente. La inserción en el mercado de trabajo es a un tiempo el medio y la finalidad de la inclusión social. En Dinamarca, Suecia y Alemania, los programas tienen como objetivo estabilizar la situación social de la gente con múltiples problemas antes de que ésta se implique en la búsqueda de empleo. El trabajo constituye un instrumento clave para la "activación social", a menudo organizado en forma de empleo protegido en centros de trabajo supervisados. Los esfuerzos de integración en Francia e Italia por lo general se centran menos en el mercado de trabajo. La política de activación francesa es una obligación del Estado y es parte de un programa más amplio de inclusión en el que la integración en el sistema de asistencia social es un paso importante hacia la inclusión social, lo que se complementa con varias actividades de inserción social»<sup>14</sup>.

Un ejemplo extraído de uno de los estudios australianos incluidos en «Common Ground» reúne sucintamente muchas de las recomendaciones principales recogidas en los diferentes estudios:

«Existe un valioso depósito de sabiduría práctica acumulado durante un extenso lapso de tiempo por organizaciones con una larga trayectoria de asistencia a las personas sin hogar. Este depósito nos ofrece los elementos clave para adoptar un modelo más eficaz que nos permita alcanzar resultados significativos:

- El logro de **empleo estable** debe ocupar el vértice en la jerarquía de resultados buscados por los participantes...
- El apoyo personal y la asistencia en el alojamiento y en la búsqueda de empleo debe ofrecerse de forma conjunta como **respuesta integral**.
- El sistema debe ofrecer el equivalente de un **salario vital**, que irá complementándose paulatinamente conforme los participantes progresen hacia una plena integración económica y social.
- A los participantes se les debe garantizar un **alojamiento estable y económico** ubicado de forma que facilite la participación en los programas de empleo y formación...
- El modelo debe reconocer y adaptarse a las situaciones de crisis y debe tener en consideración las experiencias previas, garantizando un **acceso individualizado, en tiempo oportuno y flexible** a los servicios y programas específicos.
- A los participantes se les debe suministrar un apoyo sólido y continuo en el tiempo a través de la figura fundamental del **gestor de referencia, que debe contar con medios bastantes** para asegurar la participación, el compromiso y la continuidad del apoyo, y la coordinación de los recursos, entre los que deben contarse cuantías destinadas a la eventual contratación de servicios externos.

---

<sup>14</sup> Kahl, Sigrun, *Welfare-to-Work and the least employable in Europe and the United States*, Resumen del proyecto de investigación, Instituto Max Planck, 2002-2006.

- Los sistemas de ayuda para el empleo deben responder a las necesidades individuales, pero los participantes deben, por su parte, aceptar un nivel de responsabilidad personal y comprometerse a una participación de acuerdo con las expectativas de la comunidad»<sup>15</sup>.

Un segundo ejemplo procede del significativo documento del Gobierno de los Estados Unidos *Job Training Demonstration Program for the Homeless*<sup>16</sup>:

«La experiencia (del programa) puso en evidencia la importancia de proporcionar una gama extensa de servicios que respondan a los diversos problemas que afectan a las personas sin hogar. Las personas sin hogar sufren muchas barreras para superar esa condición (por ejemplo, escasas habilidades básicas, falta de competencias profesionales específicas, adicciones, falta de cuidado diario, o falta de transporte). Es necesario que tales barreras se aborden antes de que estas personas estén en condiciones de obtener un empleo estable. La experiencia del programa piloto sugiere que como mínimo - ya sea por la organización promotora o en coordinación con otros proveedores locales - debe proporcionarse a la totalidad del colectivo de personas sin hogar los siguientes servicios básicos con prontitud y eficacia:

- Llegar a los usuarios potenciales e incorporarlos;
- gestión de los casos por un orientador personal y asesoramiento;
- evaluación y planificación de un proyecto profesional;
- evaluación y asesoramiento sobre alcoholismo y drogadicción, con reenvío a tratamiento ambulatorio o a internamiento, según proceda.
- otros servicios de apoyo (por ejemplo, cuidado de niños, transporte, evaluación y asesoramiento sobre salud mental y reenvío a la institución oportuna para su tratamiento y curación, otros servicios de atención a la salud, formación en habilidades de motivación y en habilidades vitales básicas);
- servicios de formación laboral, lo que incluye: (a) programas de educación básica y alfabetización, (b) intermediación y formación laboral, (c) orientación laboral, (d) formación en competencias profesionales y sociales, (e) experiencia laboral y (f) formación continua;
- desarrollo de la carrera profesional y servicios de colocación;
- servicios de seguimiento y apoyo tras la colocación (por ejemplo, servicios adicionales anejos al de colocación, formación continua, grupos de autoayuda y prospección laboral para mejora de empleo);
- Servicios de alojamiento (por ejemplo, alojamiento de emergencia, evaluación de las necesidades de alojamiento, reenvío a

---

<sup>15</sup> Horn, Michael, *A new approach to assisting young homeless job seekers - Trial Proposal*, Borrador, marzo 2004.

<sup>16</sup> El «Programa piloto de formación laboral para las personas sin hogar» de los Estados Unidos tuvo una duración de 7 años a contar desde 1988, con un coste de 55,7 millones de dólares, y en él participaron más de 45.000 personas en centros piloto.

alternativas de alojamiento apropiadas, y desarrollo de estrategias para abordar la falta de alojamientos suficientes)>><sup>17</sup>.

La información aportada por el GTE de FEANTSA y por sus miembros, y por el estudio «Common Ground» y demás documentos, identifican con claridad una serie de principios nucleares o de soluciones que deberían informar cualquier programa, estrategia o líneas de actuación que pretendiera poner solución al problema del sinhogarismo y el desempleo. Esto no quiere decir que no existan otras consideraciones, soluciones o restricciones locales, regionales o de cualquier otro tipo que deban tenerse en cuenta, pero la planificación y resolución de éstas corresponde a las organizaciones locales, regionales o nacionales. Al GTE de FEANTSA le corresponde abordar los problemas relativos al empleo que afectan a la UE y a toda Europa. Con base en los datos considerados, el Grupo ha acordado las siguientes «10 soluciones básicas», que constituyen una posición básica que nos ayudará a promover con nuestro trabajo la adopción de medidas políticas y de prácticas durante los próximos dos años.

### 3.2 Las 10 soluciones básicas

#### 1. *Planteamiento integral*

*Los servicios de Empleo, Educación y Capacitación para las personas sin hogar deberían ser parte de un planteamiento integral que incluyera también asesoramiento en relación con la vivienda, el empleo y la formación, la salud física y mental, las redes sociales y familiares, las adicciones, y con otros temas relacionados. La intervención en los ámbitos de Empleo, Educación y Capacitación de forma aislada reduce las posibilidades de éxito de estos servicios y de sus usuarios.*

Como parte de su propio programa EQUAL<sup>18</sup>, TMD London, OSW elaboró un resumen de los catorce proyectos de la Segunda Convocatoria EQUAL que abordaban el tema del sinhogarismo y el de la (re)inserción en el mercado laboral<sup>19</sup>. Descubrimos que la mayoría de los proyectos, basando sus planes en el mercado de trabajo y en otros datos, pretendían desarrollar un programa integral, que abordara de forma conjunta empleo, educación, vivienda, discriminación y barreras o problemas personales.

Los informes y los datos ofrecidos por varios países indican fuertemente que es preciso adoptar un planteamiento integral:

---

<sup>17</sup> James Bell Associates, Inc., *Employment and Training For America's Homeless: Report on the Job Training for the Homeless Demonstration Project*, US Department of Labour Employment and Training Administration (DOLETA), Washington, EEUU, 1994.

<sup>18</sup> La iniciativa EQUAL es un laboratorio de nuevas ideas para la Estrategia Europea de Empleo y del proceso de Inclusión social. Su misión es promover una mayor inserción laboral mediante la lucha contra la discriminación y la exclusión basada en el sexo, el origen racial o étnico, la religión u opinión, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. EQUAL es desarrollado en y entre los Estados miembros y lo financia el Fondo Social Europeo. [http://eu.europa.eu/employment\\_social/equal/index\\_en.cfm](http://eu.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm)

<sup>19</sup> Butcher, Linda, *Summary Report on EQUAL Round 2 Projects focussing on Homelessness*, OSW, Londres, agosto 2005. [www.4inclusion.org](http://www.4inclusion.org).

«El apoyo más efectivo lo suministra un servicio integral, que permite a sus usuarios establecer una relación de confianza con un trabajador de referencia que ofrece su ayuda para acceder a información sobre salud, vivienda, empleo, ayudas públicas y educación de una fuente de referencia, esencialmente ofreciendo acceso a una serie de actividades estructurada y de servicios dirigidos precisamente a crear confianza y a capacitar a las personas para obtener un puesto de trabajo y ganar autonomía»<sup>20</sup>. **Inglaterra, 2006**

«La existencia de necesidades no directamente vinculables al empleo (problemas de salud, falta de alojamiento, falta de recursos económicos, etc.) hacen que sea muy complicado iniciar y sobre todo mantener un proceso de inserción sociolaboral con este tipo de personas. Por ello es necesario llevar a cabo intervenciones integrales y/o transversales que contemplen todas estas áreas»<sup>21</sup>. **España, 2006**

«Los usuarios de los servicios (para las personas sin hogar) presentan múltiples necesidades que requieren estrategias integrales»<sup>22</sup>. **Escocia, 2003**

«Un servicio enteramente transversal que aborde conjuntamente vivienda, asesoramiento laboral y apoyo resulta más eficiente en la medida en que reduce el número de demandas de programas específicos, y produce resultados más *duraderos* para los jóvenes desempleados sin hogar»<sup>23</sup>. **Australia, 2005**

«Una conclusión a la que llegan múltiples estudios centrados en el tema del empleo y de la formación laboral (para las personas sin hogar) es que:

- Los servicios de colocación deben coordinarse con otros servicios para las personas sin hogar, especialmente con aquellos que atienden a personas sin hogar que son a un tiempo discapacitados
- Los programas tradicionales de formación laboral y de colocación son inadecuados en parte por el énfasis que se hace en los resultados a corto plazo, por falta de apoyo a largo plazo, por ausencia de coordinación entre los servicios durante y después de la colocación y por falta de seguimiento.
- La falta de atención a la salud física, a las adicciones o a los problemas de salud mental produce la pérdida de puestos de trabajo»<sup>24</sup>. **EEUU**

En Japón, donde la normativa relativa a las personas que duermen en la calle<sup>25</sup> parece haber adoptado un planteamiento de «trabajo primero», la

---

<sup>20</sup> CESI/Inclusion, *Employment Success Factors for homeless people with health conditions*, OSW, Londres, 2006.

<sup>21</sup> Rodríguez, Antonio, *Comments to the study Barriers to Employment*, FACIAM, Madrid, para el GTE de FEANTSA, 2006.

<sup>22</sup> Verve Associates, *Routes into Employment for Homeless People*, para Communities Scotland, 2004.

<sup>23</sup> Perkins, Daniel, *Personal Support Programme evaluation: interim report*, Melbourne, Brotherhood of St Laurence, con Hanover Welfare Services y Melbourne City Mission, 2005.

<sup>24</sup> Hursh y MacCarriston, Jr., *Research Brief: Targeting Employment and Job Retention for Individuals who are Homeless*, Boston, EEUU, fecha desconocida.

<sup>25</sup> En inglés el término tradicionalmente utilizado para designar esta situación es "rough sleepers", aunque hoy también se utilizan con frecuencia los términos "rooflessness"

necesidad de un enfoque más integral es el producto de la constatación de una serie de vacíos: «1. la falta de vinculación con sistemas de apoyo; 2. La falta de vinculación con un servicio de vivienda ni con ninguna clase de apoyo vital. A las personas que duermen a la intemperie se les debe proporcionar alojamiento, trabajo, revisiones médicas, ayudas sociales y competencias básicas para la vida. En la mayoría de los casos sólo han recibido una de ellas...»<sup>26</sup>. Japón, 2004.

«En el caso de los colectivos que sufren exclusión social lo más conveniente no es resolver los problemas uno a uno. No es conveniente, por ejemplo, resolver el problema de la adicción para después abandonar a su suerte a la persona sin hogar. Para solucionar el problema del alcoholismo es fundamental que la persona tenga una perspectiva de empleo. Cuando se aúnan esfuerzos es cuando se alcanzan los mejores resultados: se requieren tratamientos y oportunidades de formación y práctica apropiadas, servicios sociales de apoyo y alojamiento decente y a precio asequible... Entre los muchos asuntos que deben abordarse de forma conjunta se cuentan las adicciones, los problemas de conducta, de higiene, de nutrición, de deuda, de salud, problemas buco-dentales, de vivienda, el sentimiento de culpa, el abandono y la ansiedad, los sueños y las aspiraciones, los recursos, las prácticas, la búsqueda de empleo y la promoción. Las barreras son múltiples. Los esfuerzos también deben serlo»<sup>27</sup>. Dinamarca, 2006

«Las ventajas de las medidas de activación no deben medirse únicamente por sus efectos inmediatos en el empleo. Estas medidas también pueden ayudar a las personas a salir de su aislamiento social, a desarrollar su autoestima y a adoptar una actitud más positiva hacia el trabajo y la sociedad. En cambio, se ha prestado menos atención a la necesidad de garantizar un acceso adecuado a los servicios sociales, y ello pese a que constituye una condición *sine qua non* de la disponibilidad para trabajar. [...] Los elementos de que disponemos parecen indicar, en suma, que está justificada una combinación coordinada de políticas que incluya tres elementos: i) un vínculo con el mercado de trabajo, en forma de ofertas de empleo o de formación profesional; ii) un apoyo a la renta de un nivel suficiente para poder llevar una vida digna y iii) un mejor acceso a los servicios que podrían ayudar a eliminar algunos de los obstáculos a los que se enfrentan ciertas personas y sus familias para integrarse en la sociedad, apoyando así su reinserción profesional (a través, por ejemplo, del asesoramiento, la atención sanitaria, el cuidado de los hijos, el aprendizaje permanente para remediar las desventajas educativas, la formación en TIC para ayudar a los trabajadores potenciales, incluidas las personas con discapacidad, a sacar partido de las nuevas tecnologías, una organización de trabajo más flexible y la rehabilitación psicológica y social). Podríamos denominar un planteamiento de esta índole "inclusión activa". Para respaldar las políticas en este ámbito y crear condiciones que permitan avanzar en la

---

("condición de estar sin techo") o "street homelessness" ("condición de estar sin hogar en la calle").

<sup>26</sup> Okamoto, Yoshihiro, *The recent controversial rouge sleepers provisions in Japan*, informe presentado en la Conferencia de la European Network for Housing Research (ENHR), Cambridge, Reino Unido, Chukyo University, Japón, 2004.

<sup>27</sup> Meldgaard, Ole, *About Barriers to the Labour Market*, GTE de FEANTSA, Bruselas, 2006.

lucha contra la pobreza y la exclusión, es fundamental que todos estos componentes estén vinculados entre sí»<sup>28</sup>. **Comisión Europea, 2006**

«...un estudio sobre Programas de ayudas públicas para acceder al empleo destinados a las personas con múltiples problemas y necesidades (de entre los que el 80% eran personas sin hogar) descubrió que:

- Muchas personas habían fracasado al intentar acceder a los servicios convencionales o los habían encontrado inadecuados, dirigiéndose entonces a la familia, a los amigos y a las organizaciones basadas en el voluntariado.
- La mayoría de las experiencias laborales previas de los participantes consistía en trabajos a tiempo parcial, temporal, estacionales o en horarios inusuales.
- Los problemas emocionales y de carácter sufridos durante largo tiempo por algunas personas hacían improbable que éstas mantuvieran un trabajo estable sin el acompañamiento apropiado.
- Los participantes necesitaban un planteamiento que atendiera en primer lugar a su vida; un planteamiento integral que priorizara sus necesidades básicas, incluyendo su necesidad de encontrar un trabajo»<sup>29</sup>. **Inglaterra, 2002**

## 2. *Coordinación de servicios*

*Los servicios de vivienda y los demás servicios que se ofrecen a las personas sin hogar, incluyendo las medidas de Educación, Empleo y Capacitación, deben coordinarse eficazmente en el interior de las organizaciones, entre éstas, y entre sectores.*

«Los beneficiarios de ayudas sociales con múltiples barreras para acceder al empleo precisan de una amplia gama de servicios de apoyo durante largos períodos de tiempo que les ayuden primero a obtener y después a mantener un puesto de trabajo. Con el fin de que reciban la asistencia necesaria, las instituciones de asistencia social deberían desarrollar estrechos lazos de colaboración con otras organizaciones, incluyendo el recurso a servicios externos de capacitación profesional, de salud mental y de atención a la drogodependencia y alcoholismo, de abogados especializados en violencia doméstica, de guarderías, programas de emergencia, servicios de alojamiento y programas de transporte»<sup>30</sup>. **EEUU, 1998**

---

<sup>28</sup> Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, Bruselas, 8.2.2006 COM(2006)44 final.

<sup>29</sup> TDM London, Segunda convocatoria EQUAL, citando a Dean, H. and MacNeill, V, *A Different Deal? Welfare to Work for People with Multiple Problems and Needs*, University of Luton, 2002.

<sup>30</sup> Johnson, Amy, y Meckstroth, Alicia, *Ancillary Services to Support Welfare to Work*, presentado al US Department of Health and Human Services por Matematica Policy Research, Inc., Washington, 1998.

«Cuando se exige a las personas sin hogar que adquieran la formación suficiente como para ser capaces de realizar elecciones correctas por sí mismos sobre la mejor manera de responder a sus necesidades, se está exigiendo algo muy serio a personas que están sufriendo circunstancias extremadamente difíciles en sus vidas. Para que esta exigencia sea razonable, y para obtener las consecuencias positivas que esperamos, debemos estar preparados para abordar los problemas inherentes a nuestra organización actual»<sup>31</sup>. **Inglaterra 2005**

«Sabemos que ya existen recursos económicos procedentes de distintas fuentes para ayudar a las personas a acceder al mercado de trabajo. El esfuerzo, sin embargo, se ejerce de forma dispersa por distintas organizaciones entre las que no existe suficiente cooperación. Es absurdo que alguien que busca un empleo sea tratado como un nuevo usuario cada vez que accede a un servicio distinto. El sistema debe atender mejor las necesidades de cada individuo, por ejemplo mediante la creación de trabajadores de referencia que asistan a las personas a lo largo de todo el proceso»<sup>32</sup>. **Escocia, 2006**

«El dato de que se necesite un extenso abanico de servicios indica la necesidad de que se establezcan relaciones fuertes y convenios de colaboración entre los distintos proveedores locales de servicios. Resulta imprescindible una planificación cuidadosa de las estrategias sobre el modo de prestar los servicios, en la que debe incluirse un inventario de servicios disponibles a nivel local y una evaluación de la relevancia de tales servicios en relación con las necesidades de las personas sin hogar... Estas relaciones permiten también (a las organizaciones suministradoras) remitir a las personas a las que no pueden atender de forma eficaz a otras agencias...»<sup>33</sup>. **EEUU, 1994**

«Influir y apoyar en el acceso a programas transversales de formación y educación debe formar parte de cualquier estrategia»<sup>34</sup>. **Irlanda, 2006**

«Las estructuras que se necesitan para capacitar a las personas con grandes dificultades de acceso al mercado de trabajo para que éstas consigan un trabajo y lo mantengan son muchas y variadas. Tenemos *servicios de empleo* que ofrecen el apoyo y el asesoramiento que las personas precisan para poder afrontar los obstáculos específicos que se interponen entre ellas y el mercado de trabajo. Estos obstáculos incluyen los problemas de salud mental, la discapacidad física, las dificultades para el aprendizaje, la falta de vivienda, la drogodependencia y el alcoholismo, guarderías, la alfabetización y la planificación de la carrera profesional. Los grupos de trabajo identificaron la falta de enfoques comunes de evaluación y también la falta de estructuras y

---

<sup>31</sup> Lownsbrough, H., *Include Me In: How life skills help homeless people back into work*, Demos and Crisis, Londres, 2005.

<sup>32</sup> Scottish Employability Framework, 2006.

<sup>33</sup> James Bell Associates, cit., 1994.

<sup>34</sup> McTaggart, C., *Focus Ireland: Comments on Barriers to Employment*, GTE de FEANTSA, Bruselas, 2006.



de información necesarias para gestionar el progreso de los beneficiarios a través de este conjunto de servicios»<sup>35</sup>. Escocia, 2006

«De los catorce proyectos de la Segunda Convocatoria EQUAL centrados en las personas sin hogar, doce pretenden crear o mejorar la coordinación y cooperación entre las organizaciones de apoyo, y con frecuencia también entre sectores»<sup>36</sup>. Europa - transnacional, 2005

### 3. Flexibilidad

*Muchas personas sin hogar necesitan de más tiempo y apoyo para reincorporarse al mundo laboral. Es más, para algunos, el trabajo no es una opción inmediata, ni incluso futura. Las instituciones que trabajan con las personas sin hogar, y las mismas personas sin hogar, necesitan flexibilidad para cambiar de trayectoria, trabajar al ritmo adecuado, y para «fracasar» algunas veces. No todos los resultados serán positivos, y a veces se necesitarán varios intentos antes de alcanzarlos.*

*Mucha de la financiación para estos servicios - especialmente la que procede de las administraciones locales, regionales y nacionales - es inflexible y no logra cubrir suficientemente el alcance y la intensidad de los servicios necesarios.*

Los datos de OSW sobre más de 1.000 personas sin hogar que habían obtenido un puesto de trabajo mostraban que el 43% habían asistido a dos o más servicios especializados, y que el 7% había asistido a entre tres y nueve servicios especializados, antes de obtener un trabajo<sup>37</sup>. Inglaterra, 2005

«Conseguir que las personas sin hogar vuelvan a trabajar requiere un planteamiento que se ajuste a sus circunstancias y necesidades específicas y que asuma que con frecuencia la reinserción debe hacerse de forma paulatina, con una actividad o un voluntariado que permita la adquisición de experiencia como paso intermedio que conduzca a la obtención de un trabajo remunerado a más largo plazo»<sup>38</sup>. Inglaterra, 2005

«En Francia, los datos muestran que, dependiendo del tipo de contrato de trabajo incentivado (*insertion par l'activité économique*), del 34 al 48 % de las personas sin hogar que pueden beneficiarse consiguen un puesto de trabajo en el mercado laboral convencional. Esto se logra con frecuencia sólo después de un cierto período de empleo protegido o en talleres pre-laborales»<sup>39</sup>. Francia, 2005

«Se sugiere también un planteamiento flexible e informal...:

---

<sup>35</sup> Scottish Employability Framework, 2006.

<sup>36</sup> Butcher, Linda, cit., OSW, Londres, 2005.

<sup>37</sup> Datos del *OSW Link*, 2005.

<sup>38</sup> Crisis, *Policy Briefing: From the Margins to the Mainstream*, Crisis, Londres, 2005.

<sup>39</sup> FEANTSA, *Policy Statement: Targeting homelessness in the streamlined EU Employment Strategy: A win-win approach to tackle homelessness through labour integration and to promote employment and an inclusive labour market*, FEANTSA, Bruselas, 2005.

En primer lugar, las organizaciones deben ser flexibles para adaptarse a las necesidades individuales de las personas que acuden a ellas. Cada persona es diferente y, por tanto, los programas y servicios deben establecerse tomando como referencia las necesidades de sus usuarios y ofrecer un amplio abanico de opciones formativas que se adapten a los talentos y necesidades individuales.

En segundo lugar, deben ser suficientemente flexibles para responder *de forma apropiada* a las múltiples y complejas barreras que encuentran sus usuarios.

En tercer lugar, debe mostrarse mayor flexibilidad en términos de organización para responder a los problemas que puedan aparecer. Por ejemplo, ampliando los horarios de atención para entrevistas de seguimiento para desempleados marginados o, como se mencionó más arriba en relación con las barreras estructurales, en los servicios de alojamiento prestados»<sup>40</sup>. **Internacional, 2006**

«... es importante tomar en consideración el papel específico que juega el sector del voluntariado - que opera fuera de la lógica del mercado - en la prestación del conjunto de servicios que son necesarios para el proceso lento, diverso e individual de inclusión social de las personas sin hogar. Entre estos se incluyen servicios tales como la orientación y el asesoramiento, la educación y la formación (incluyendo la enseñanza del idioma), la ocupación significativa, el empleo subvencionado o el empleo de transición. Se basa en general en un programa de apoyo a la persona que toma en consideración todos sus problemas y la importancia de su participación en su propio plan de reinserción sociolaboral»<sup>41</sup>. **Europa - transnacional, 2006**

«Ninguna de las fuentes regladas de ingresos de la escuela (Kofoed) está vinculada directamente al alcance de determinados resultados u objetivos. La escuela ha sabido ganarse la confianza de los financiadores gracias a la obtención de logros y de resultados positivos para sus usuarios. No puede decirse que esto haya afectado a la capacidad de la escuela para desarrollar un enfoque verdaderamente centrado en el usuario y flexible. Estos convenios de financiación no han tenido un efecto negativo sobre el éxito. Aproximadamente un 40% de estudiantes de la escuela Kofoed progresa en su proceso de aprendizaje y empleo...»<sup>42</sup>. **Dinamarca, 2005**

#### ***4. Diferentes vías y alternativas para responder a las necesidades y aspiraciones de las personas***

***Todas las personas somos diferentes y tenemos diferentes necesidades y aspiraciones. A las personas sin hogar se les deberían ofrecer, cuando***

---

<sup>40</sup> Sarantos, Elina, cit., 2006.

<sup>41</sup> Mercadie, Michel, *What Access to Employment for people experiencing homelessness?*, Homeless in Europe, FEANTSA, 2006.

<sup>42</sup> Perkins, Ian, *Report of study visit to Kofoed's Skole*, para la London Housing Foundation, OSW, Londres, 2005.

*fuera factible, diversas alternativas. Sus necesidades, aspiraciones y puntos de vista deberían ser centrales e influir decisivamente en la organización y en la prestación de los servicios.*

Un completo paquete de servicios debería incluir diferentes ingredientes tales como compromiso; actividad significativa; asesoramiento y orientación; posibilidad de voluntariado; formación y desarrollo de habilidades, entre las que se deberían comprender las habilidades sociales básicas; empresa social y empleo subsidiado, búsqueda de empleo e intermediación laboral, apoyo en el trabajo y seguimiento; pequeños trabajos y alternativas educativas; apoyo en necesidades no directamente vinculables al empleo, como por ejemplo, vivienda, salud, asesoramiento, prevención y curación de la drogodependencia y del alcoholismo, relaciones sociales, indicaciones y reenvíos a las organizaciones oportunas, etc.

«Para algunas personas, un puesto de trabajo tradicional no es la mejor alternativa. Forzar, por ejemplo, a las personas que presentan enfermedades de larga duración o problemas de salud mental a trabajar puede resultar contraproducente e impedir su recuperación. Para este colectivo, el voluntariado puede ser una alternativa de gran utilidad puesto que puede proporcionarles una experiencia útil en su camino hacia el empleo»<sup>43</sup>. **Europa - transnacional, 2006**

«Existen pocas experiencias de empleo protegido y talleres pre-laborales para los colectivos de personas sin hogar y éstas serían un buen espacio de transición al mercado laboral normalizado»<sup>44</sup>. **España, 2006**

«Los usuarios responden positivamente a los servicios que, a su parecer, satisfacen sus necesidades como personas. Muchos usuarios han experimentado a lo largo de su vida varios programas de empleo. El planteamiento de gestión individualizada contrasta con el tratamiento estandarizado que tradicionalmente se asocia con los programas estatales de empleo»<sup>45</sup>. **Escocia, 2006**

«A fin de cuentas, para algunas personas el acceso al mercado de trabajo no será una opción viable»<sup>46</sup>. **Comisión Europea, 2006**

##### ***5. Gestión de los casos por orientadores personales, con evaluación inicial y continua***

***La identificación y la comprensión de las necesidades y de las aspiraciones de cada persona es algo fundamental cuando de lo que se trata es de prestar el apoyo adecuado en el momento correcto y de***

---

<sup>43</sup> FEANTSA, *response to Commission Communication on Active Inclusion*, 2006.

<sup>44</sup> Rodríguez, Antonio, *Comments to the study Barriers to Employment*, FACIAM, Madrid, para el GTE de FEANTSA, 2006

<sup>45</sup> Scottish Employability Framework, 2006

<sup>46</sup> Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado de trabajo*, Bruselas, 8.2.2006, COM(2006)44 final.

*ayudar a resolver problemas. La evaluación debe adoptar un planteamiento integral y llevarse a cabo no sólo al principio, sino también de forma continua. Muchas organizaciones e individuos se han dado cuenta de que la evaluación deviene más honesta y precisa con el tiempo, conforme se van estableciendo relaciones de confianza.*

*Además, varios estudios acerca de las personas sin hogar y el apoyo en el empleo han subrayado la necesidad de un planteamiento de gestión individualizada de cada caso llevada a cabo por un orientador personal que ayude a la persona a navegar a través del sistema y del abanico de servicios, a solucionar problemas, que los ponga en contacto con la organización u organizaciones adecuadas, que gane su confianza, etc.*

«El análisis de la información recabada de los participantes así como los datos obtenidos mediante entrevistas con... el personal indican que la mayoría de las personas sin hogar encuentran muchas barreras al empleo que no son siempre evidentes en el momento de su incorporación al mundo laboral. Por ejemplo, los problemas de alcoholismo y de drogadicción, las dificultades en lectoescritura, un historial de violencia doméstica, y los problemas de salud mental no son siempre perceptibles en el momento en el que el trabajador se incorpora a su puesto. Por tanto, resulta importante, si se quieren alcanzar resultados satisfactorios, que se realice una evaluación integral y continua de cada participante que permita identificar los obstáculos específicos que encuentra cada persona sin hogar para acceder al empleo y ajustar los servicios para responder a sus necesidades específicas»<sup>47</sup>. **EEUU, 1994**

«Hemos llegado a la conclusión de que los procedimientos de entrevista actuales están fracasando en hacer que este colectivo vulnerable de desempleados (el de personas sin hogar) nos facilite toda la información relevante relativa a sus circunstancias, que nos permita realizar un análisis preciso de su disponibilidad y preparación para el trabajo y de su capacidad para participar en programas de apoyo en la búsqueda de empleo»<sup>48</sup>. **Australia, 2002**

«El apoyo más efectivo lo proporciona un servicio integral, que es el que permite a sus usuarios establecer relaciones sólidas y de confianza con un trabajador de referencia que ofrece su asistencia en la obtención de información sobre salud, vivienda, empleo, prestaciones públicas y educación procedente de una fuente de referencia»<sup>49</sup>. **Inglaterra, 2006**

«La evaluación, el apoyo continuo y la revisión periódica del caso por *un solo gestor* aseguraría que los usuarios se implicaran activamente en actividades significativas de acuerdo con un plan consensuado y realista que aborde conjuntamente vivienda, empleo y ámbitos personales:

---

<sup>47</sup> James Bell Associates, cit., 1994

<sup>48</sup> Parkinson, Sharon y Horn, Michael, *Homeless & Employment Assistance: A research report examining the effectiveness of assessment and job referral procedures for income support recipients experiencing homelessness*, Hanover Welfare Services, Hanover, Melbourne, 2002.

<sup>49</sup> CESI/Inclusión, *Employment Success Factors for homeless people with health conditions*, OSW, Londres, 2006

- Garantía de alojamiento, lo que incluye el acceso a acomodación de emergencia y/o a alojamiento transitorio, alojamiento social o a alquileres privados
- Acceso inmediato a formación, orientación profesional u oportunidades de trabajo
- Ayuda en tiempo oportuno para resolver problemas personales y de salud
- Apoyo continuo para resolver crisis y maximizar la participación en actividades

La participación en actividades puede realizarse al mismo tiempo o posteriormente según las necesidades y las circunstancias. Un enfoque casuístico, basado en un análisis realista con orientación sobre alternativas y aspiraciones, es fundamental para alcanzar resultados satisfactorios de empleo»<sup>50</sup>. **Australia, 2004**

«En varias evaluaciones, los usuarios realizaron una valoración positiva del papel desempeñado por los orientadores personales y los trabajadores de referencia. Les gustaban una serie de cosas sobre este modo de trabajo:

- Tener acceso al mismo orientador o trabajador de referencia a lo largo del tiempo, lo que les permitía establecer una relación con él;
- Ser capaces de pasar tiempo con estos orientadores en vez de ser atendidos en un programa masivo; y
- El apoyo prestado por los orientadores o trabajadores de referencia, a quienes sentían de su lado»<sup>51</sup>. **Escocia, 2006**

«Según hemos constatado a lo largo de nuestra trayectoria profesional muchas de las personas atendidas sugieren un menor número de profesionales intervinientes en el caso ya que sus quejas se refieren a que continuamente tienen que contar su historia de vida a diferentes personas»<sup>52</sup>. **España, 2006**

«... la experiencia indica que la gestión de casos - bajo la que habitualmente un usuario del servicio es asignado y acompañado por un trabajador de la organización a lo largo de toda la participación en un programa - es un instrumento fundamental en el ajuste de los servicios a las necesidades específicas de los participantes sin hogar. La gestión continua de los casos permite al personal de la organización el seguimiento del progreso de cada participante en la consecución de sus objetivos e introducir las oportunas modificaciones para responder a las circunstancias cambiantes o necesidades de los participantes. Un gestor de casos puede también ayudar a afrontar los problemas cuando éstos surgen, como dificultades en el cuidado de los hijos, problemas de alojamiento, conflictos interpersonales en el trabajo, recaídas en la bebida o en la drogadicción, y problemas de transporte»<sup>53</sup>. **EEUU, 1994**

---

<sup>50</sup> Horn, Michael, *A new approach to assisting young homeless job seekers - Trial Proposal*, borrador, marzo 2004

<sup>51</sup> Scottish Employability Framework, 2006.

<sup>52</sup> Rodríguez, Antonio, cit., FACIAM, para el GTE de FEANTSA 2006.

<sup>53</sup> James Bell Associates, cit., 1994.

## 6. Aumento de incentivos reales y reducción de desincentivos

*Algunos programas han demostrado que la introducción de incentivos significativos, como la provisión de prestaciones de transición una vez que se ha encontrado trabajo, puede aumentar la aceptación de empleos y el logro de resultados. Existen muchos datos en algunos países de que la estructura del sistema de prestaciones públicas, los niveles del salario mínimo en relación con los niveles de vida, y otros factores económicos tienen efectos desincentivadores en la aceptación de empleos. En la medida de lo posible, los incentivos deben aumentarse y los desincentivos ser eliminados.*

«Mientras que en 1986 más del 90% de los residentes sin hogar de Saint Mungos tenían alguna forma de empleo retribuido, hacia 1999 sólo el 2% tenía un trabajo a tiempo completo y sólo el 9% participaba en alguna actividad económica. Los datos recabados indican que desde 1986 a 1999 se produjeron cambios que afectaron a la capacidad de los residentes para obtener un trabajo remunerado como, por ejemplo, recortes en ayudas sociales, menos oportunidades de trabajos retribuidos al contado, la necesidad de cualificación para ciertos trabajos»<sup>54</sup>. **Inglatera, 2004**

«Debe existir alguna ventaja derivada del trabajo: el trabajo debe valer realmente la pena»<sup>55</sup>. **Francia, 2004**

«El sistema de ayudas públicas...puede competir con los servicios de trabajo de transición que estén llevándose a cabo y convertirse en un desincentivo a la aceptación de puestos de trabajo»<sup>56</sup>. **EEUU, 2004**

«... el tema de los desincentivos... es un verdadero desafío también en el contexto irlandés, y uno que parece estar convirtiéndose cada vez más en un problema conforme el sector del alojamiento social está siendo reemplazado por alquileres privados caros subsidiados. La continuidad de este subsidio está supeditada a la falta de ingresos y por tanto se ve afectada si se acepta un trabajo, incluso si se trata de un trabajo con baja remuneración»<sup>57</sup>. **Irlanda, 2006**

«Mediante una rebaja en las ayudas sociales el Gobierno estimulará la búsqueda de trabajo de aquellos que las estén recibiendo. No obstante, el efecto de esta estrategia sobre el trabajo es muy limitado, puesto que no genera más puestos de trabajo, y para muchos supone reducir su calidad de vida, y esto contradice cualquier política de inclusión»<sup>58</sup>. **Dinamarca, 2004**

---

<sup>54</sup> Los datos de Saint Mungos fueron suministrados para la propuesta de OSW TMD London, 2004

<sup>55</sup> Mercadie, Michel, FNARS, para la reunión del GTE de FEANTSA, 2004

<sup>56</sup> Hursh, Norman C., McCarriston Jr., William T., Turner, Linda, *Research Brief: Housing, Employment, Health Care, and Legal Policies and Regulations: Impact on Homeless Individuals' Ability to Sustain Employment*, Boston, 2003-2004.

<sup>57</sup> McTaggart, C., Focus Ireland, *Comments on Barriers to Employment*, FEANTSA, Bruselas, 2006.

<sup>58</sup> Meldgaard, Ole, *Kofeods Skole*, para el GTE de FEANTSA, 2004.

<<... en España el salario mínimo es muy bajo e insuficiente para responder, por ejemplo, al aumento del precio de la vivienda>><sup>59</sup>. España, 2005

<<Si uno está recibiendo ayudas en Londres entonces tiene menos incentivos para trabajar en comparación con el resto del país>><sup>60</sup>. Inglaterra, 2003

<<La supresión de los programas de garantía no trae consigo un aumento del empleo entre los beneficiarios del mismo. Dos años después de que Michigan suprimiera su Programa de asistencia general, sólo un tercio de sus beneficiarios había encontrado un puesto de trabajo, y la mayoría era inestable. La mayoría de los beneficiarios de prestaciones públicas forman parte de redes sociales compuestas por gente pobre incapaz de ofrecer ni siquiera una mínima ayuda cuando acaba la prestación. Los trabajadores que "sobreviven al borde de la subsistencia" tienen mayores dificultades para obtener un puesto de trabajo que los trabajadores cuyas vidas son estables; deben ponerse a disposición de estas personas sin trabajo prestaciones sociales que les ayuden a mantener cierta estabilidad. No debe pensarse que las familias y los amigos de las personas con bajos ingresos están en condiciones de asistir y reemplazar a las ayudas públicas>><sup>61</sup>. EEUU, 1995

<<Cada vez es mayor el número de países en los que se están mejorando los incentivos financieros con el objetivo de estimular la aceptación de un empleo. Citemos como ilustración dos ejemplos: se han puesto a disposición de los trabajadores que ocupan puestos mal remunerados créditos fiscales a modo de complemento de renta supeditados al ejercicio de un empleo remunerado, y, al alcanzarse el umbral en el que se perdería normalmente el derecho a las prestaciones, los pagos se van reduciendo ahora de forma progresiva a fin de no desalentar el esfuerzo de trabajo>><sup>62</sup>. Comisión Europea, 2006

## **7. Apoyo continuo y estabilidad en el empleo**

*Una parte esencial del programa debería consistir en apoyar a las personas sin hogar a mantener sus puestos de trabajo, y en ayudarles a promocionarse para obtener mejores empleos. Este apoyo, sin embargo, no suele ofrecerse ya que generalmente no existe financiación para este tipo de servicio, a pesar de que serviría para mantener y maximizar la inversión realizada por los participantes, así como por las organizaciones y sus financiadores.*

<<A la persona que se ha reinsertado en el mundo laboral se le debe dar la oportunidad de continuar en contacto con las organizaciones para obtener de

---

<sup>59</sup>Rodríguez, Antonio, Faciam, Madrid, para el GTE de FEANTSA, septiembre 2005.

<sup>60</sup>CESI/Inclusion, *Making Work Pay in London*, (London, GLA, LDA, ALG: 2003).

<sup>61</sup> Flaming, Daniel et al., *Jobs, Welfare and Homelessness Sinopsis*, Mesa Redonda sobre Economía, Los Angeles, 1995.

<sup>62</sup> Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, Bruselas, 8.2.2006 COM(2006)44 final.

éstas orientación y apoyo durante las etapas importantes»<sup>63</sup>. Inglaterra, 2005

«La alta concentración de trabajadores sin hogar en los puestos de trabajo peor remunerados indica que encontrar un trabajo, cualquier trabajo, no es la solución definitiva al problema del sinhogarismo y de la pobreza»<sup>64</sup>. EEUU, 2004

«Cuarta etapa: “estabilidad en el empleo”. Esta etapa se inicia una vez obtenido un puesto de trabajo. Durante esta fase se evalúa el nivel de satisfacción y las posibles dificultades que pueden surgir cuando se comienza a trabajar (adaptación al horario laboral, conflictos interpersonales con los compañeros, conciliación de la vida familiar y laboral, etc.). Lo que se pretende es prepararlos y ayudarlos a desarrollar las habilidades necesarias para tomar decisiones y para resolver los conflictos que se producen en el ambiente laboral. También les suministramos información relativa al derecho laboral (contratos, seguridad social, salarios (errores en la nómina)... Quinta etapa: Cuando el nivel de satisfacción con el trabajo no es el adecuado y la persona piensa continuar con la búsqueda de un mejor empleo entramos en lo que se conoce como etapa de “mejora de empleo”. En algunos casos durante esta etapa necesitamos redefinir el objetivo profesional»<sup>65</sup>. España, 2004

«... incluso tras la colocación, muchas personas sin hogar necesitan todavía servicios de apoyo y una persona objetiva e informada que los acompañe. A través de la prestación de servicios de seguimiento y de gestión continua (durante seis meses o incluso durante más tiempo desde que el usuario ha obtenido un empleo), las organizaciones pueden ayudar a eliminar de raíz los problemas (antes de que se conviertan en problemas mayores) y reducir el riesgo de que los participantes regresen a la condición de personas sin hogar. Un beneficio añadido es que las organizaciones están más preparadas para controlar el éxito de sus servicios a largo plazo y ajustar sus métodos de prestación de servicios de acuerdo con los resultados obtenidos. Los centros que participaron en el Programa piloto de formación para personas sin hogar descubrieron que los resultados exitosos de empleo (esto es, encontrar y mantener el puesto de trabajo) dependían con frecuencia de la disponibilidad de servicios de asistencia en la búsqueda de vivienda y de apoyo a largo plazo»<sup>66</sup>. EEUU, 1994

## **8. Información clara y no contradictoria sobre servicios y derechos**

*Muchas personas encuentran difícil acceder a la información sobre el conjunto de servicios a su disposición. Muchos encuentran todavía más difícil recibir un asesoramiento preciso y uniforme sobre su derecho a*

---

<sup>63</sup> Lownsbrough, H., *Include Me In: How life skills help homeless people back into work*, Londres, Demos and Crisis, 2005.

<sup>64</sup> Flaming, Daniel, Burns, Patrick, y Haydamack, Brent, *Homeless in LA: Final Research Report*, Los Angeles, Mesa Redonda sobre Economía, septiembre 2004

<sup>65</sup> Rodríguez, Antonio, *Obstacles and Barriers to ETE faced by homeless people*, FACIAM, Madrid, para el GTE de FEANTSA, 2004.

<sup>66</sup> James Bell Associates, cit., 1994.



*prestaciones y a beneficios fiscales, o sobre sus derechos a iniciar actividades como el voluntariado. Es necesario, por tanto, facilitar el acceso de las personas a una información actualizada, clara, coherente y precisa.*

«Del total de personas que están buscando trabajo o han decidido comenzar a buscarlo, alrededor de un tercio (un 31%) no es consciente de que los trabajadores en activo pueden solicitar el Crédito Fiscal para Familias Trabajadoras, tres tercios no saben que la Ayuda para Vivienda puede solicitarse aunque se esté trabajando, y un 12% desconoce que los trabajadores en activo pueden solicitar algunas prestaciones»<sup>67</sup>. Inglaterra, 2005

«Varias personas del grupo comentaron que habían recibido escaso asesoramiento...sobre las implicaciones financieras de conjunto al comenzar a trabajar, y que como consecuencia su situación económica había empeorado al comenzar a trabajar»<sup>68</sup>. Inglaterra, 2005

«De entre las barreras de tipo más práctico la mayor era la percepción de que el trabajo como voluntario podría afectar a las ayudas públicas que se pudieran estar recibiendo. Un 35% de los encuestados creía que si trabajaba como voluntario podría perder su derecho a percibir prestaciones de la seguridad social. El 80% de estas personas (esto es, el 28% del total de los encuestados) obtuvo esa información de las oficinas de la seguridad social. Esto es particularmente desatinado porque el hecho de realizar un voluntariado no debería tener efecto alguno sobre el derecho a percibir prestaciones sociales, siempre y cuando, el único dinero que perciba el voluntario sea el reembolso de sus gastos»<sup>69</sup>. Inglaterra, 2005

«La información debe estar en todo momento actualizada por lo que es necesario que los/as técnicos/as de empleo estén formados de manera continua (...) para poder asesorar de forma adecuada y efectiva»<sup>70</sup>. España, 2006

## 9. El marco de políticas correcto

*Con frecuencia, los organismos y las organizaciones no gubernamentales al servicio de las personas sin hogar han desarrollado buenas prácticas y servicios eficaces, más a pesar del marco de políticas públicas de sus países que gracias a ellos. La falta de financiación, de compromiso y de coordinación o la verificación de cambios políticos puede significar que no se haga nada, incluso cuando los legisladores han llevado a cabo programas piloto con resultados satisfactorios o han conducido estudios y*

---

<sup>67</sup> Working Future "Report of Tenants' Survey", 2005.

<sup>68</sup> TMD London Service User Consultation Report, OSW, Londres, 2005.

<sup>69</sup> Bowgett, Kate, *Homeless people and volunteering report*, entrevistas por Sharon Kirk, OSW, Londres, 2005. Existe un resumen del informe en español que puede consultarse en [http://www.osw.org.uk/worddocs/Homeless\\_People\\_and\\_Volunteering\\_Summary\\_Espanol.do](http://www.osw.org.uk/worddocs/Homeless_People_and_Volunteering_Summary_Espanol.do)

<sup>70</sup> Rodríguez, Antonio, GTE de FEANTSA, 2006.

*conocen, por tanto, las necesidades y las medidas que deben adoptarse. La UE, y sus Estados miembros, deben asegurar que se pongan en marcha políticas - y también servicios - coordinadas y efectivas con el objetivo de ayudar a estas personas a superar su condición de personas sin hogar, de desempleo y/o de inactividad.*

«Es preciso diseñar meticulosamente las políticas de protección social: en efecto, si los diferentes aspectos de la protección social no se complementan mutuamente, los consiguientes solapamientos y lagunas pueden traer consigo consecuencias indeseadas. Dado que la existencia de múltiples desventajas genera una exclusión "multiplicada", es probable que, en la práctica, la falta de integración de las políticas genere pérdidas de eficiencia aún mayores, y lo es más aún, que los miembros más vulnerables de la sociedad tengan que soportar esta carga»<sup>71</sup>. Comisión Europea, 2006

«Lo que necesitamos es, fundamentalmente, una revolución en nuestros servicios públicos, que los reconstruya de abajo arriba y asegure que a lo primero que atienden es al conjunto de necesidades de los individuos y después que los servicios ofrecen un paquete de apoyo ajustado y personalizado que realmente responde a las circunstancias de la persona sin hogar y que se impone como objetivo su capacitación y no ofrecer otra solución a corto plazo»<sup>72</sup>. Inglaterra, 2005

«Los participantes (en el grupo de discusión) apuntaron que las políticas públicas, los reglamentos y las guías de actuación en salud, prestaciones, empleo, vivienda, y el modo de funcionamiento del sistema jurídico, podían constituir factores de motivación, de desmotivación y barreras al empleo estable»<sup>73</sup>. EEUU, 2003

«Para reducir el tamaño del problema del sinhogarismo, en vez de delegarlo al restrictivo ámbito de competencia de las políticas sociales, se le debe considerar una tarea compleja de políticas públicas, que requiere la sinergia de las políticas sociales, de vivienda, de empleo, de protección infantil, de educación y de política criminal»<sup>74</sup>. Hungría, 2003

«El fracaso de ambas políticas de vivienda y empleo se debe tanto a la manera en que se organiza y ofrece el asesoramiento como al estado de los mercados actuales de vivienda y trabajo. Estos programas ofrecen un apoyo que aborda los distintos factores de vulnerabilidad - tales como la falta de vivienda estable, de habilidades laborales y la salud precaria - de forma aislada, unidimensional y *a posteriori*. Es preciso adoptar un nuevo enfoque si

---

<sup>71</sup> Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, Bruselas, 8.2.2006 COM(2006)44 final.

<sup>72</sup> Lownsborough, H., *Include Me In: How life skills help homeless people back into work*, Demos and Crisis, Londres, 2005.

<sup>73</sup> Hursh, Norman C., McCarriston Jr., William T., *Get a Job and Keep a Job: What Makes a Difference for Homeless People?*, Boston, 2003-2004.

<sup>74</sup> Metropolitan Research Institute, *The demographics of the homeless population in Hungary*, Budapest, octubre 2003.

se quiere que las personas en paro y sin hogar realicen sus modestas aspiraciones y no se conviertan en el futuro en beneficiarios pasivos de las ayudas estatales»<sup>75</sup>. **Australia, 2005**

«A lo largo de estos años se han ido produciendo conflictos y tensiones, especialmente entre los gobiernos central y regional. Mientras que al Estado le corresponde decidir las políticas de empleo, las regiones tienen la competencia en formación»<sup>76</sup>. **Francia, 2001**

«Un estudio de 2003 realizado por el gobierno mostró que la gente excluida del mercado laboral generalmente desea encontrar un trabajo y que es posible ganar autonomía incluso después de un largo período de desempleo. Sin embargo, existen grandes diferencias en el apoyo que ofrecen las municipalidades a los distintos colectivos vulnerables de desempleados»<sup>77</sup>. **Dinamarca, 2004**

«(está también)... la cuestión de la residencia permanente como un prerequisite en Hungría para tener derecho a acceder a prestaciones sociales, lo que supone un grave problema para las personas sin hogar»<sup>78</sup>. **Hungría, 2005**

#### **10. Financiación a más largo plazo y más segura**

*Se dice con mucha frecuencia porque es verdad. Los servicios necesitan una financiación a más largo plazo, flexible y más segura para funcionar de manera eficaz; para prestar el apoyo que las personas desfavorecidas precisan y requieren realmente; para establecerse y después mantener su capacidad, sus conocimientos y su experiencia; y para generar y mantener la confianza de las personas para cuyo apoyo existen.*

«Muchas personas previamente sin hogar necesitan acudir a diversos servicios antes de estar “listas para trabajar”. Las autoridades que encargan y financian formación para el empleo deberían reconocer en sus programas de financiación la importancia del viaje hacia la independencia. La financiación no debería limitarse a los objetivos más tangibles y cuantificables». **Inglaterra, 2006**

«En relación con la prestación del programa, la preocupación más grande es la relativa a la inadecuada financiación del programa de apoyo a los colectivos de usuarios que sufren graves situaciones de desventaja». **Australia, 2005**

«Para comenzar, el planteamiento multidimensional requiere un sistema de colaboración entre las instituciones públicas y privadas, entre las

---

<sup>75</sup> Campbell, S., *A New Approach to Assisting Young Homeless Jobseekers*, Melbourne: Hanover Welfare Services, Melbourne Citymission and the Brotherhood of St Laurence, enero 2003.

<sup>76</sup> Peer Review Executive Summary, *Trace: Access Routes to employment for young people in danger of exclusion*, Francia, 2001.

<sup>77</sup> Meldgaard, Ole, para el GTE de FEANTSA, 2004.

<sup>78</sup> Bakos, Peter, para el GTE de FEANTSA, 2005.

organizaciones con ánimo de lucro y las benéficas: los servicios sociales municipales necesitan la cooperación de agencias de alojamiento, de las instituciones de la seguridad social, de trabajadores sociales, de agencias de colocación, etc. Es de esperar que esta colaboración produzca un valor añadido para las organizaciones que se agregue a los esfuerzos concertados y conjuntos realizados por los individuos... Por lo que respecta a la valoración de tales redes de colaboración, los pros y los contras de las diferentes fórmulas deben tomarse en consideración. Cada vez con mayor frecuencia las autoridades públicas holandesas están contratando servicios externos mediante concursos públicos. Esto produce mayor eficiencia y clarifica las obligaciones recíprocas entre los agentes colaboradores. Por otro lado, un escenario competitivo puede no ser el más adecuado para los servicios de bienestar con amplias externalidades (efectos colaterales positivos para terceras partes) puesto que los precios del mercado infravaloran generalmente sus efectos. Los procedimientos de concurso también tienden a impulsar una cultura competitiva y esto puede minar el necesario espíritu de colaboración que debe primar entre los organismos asociados». **Países Bajos, 2004**

«Los resultados del programa mejoraron conforme los centros iban adquiriendo experiencia trabajando con las personas sin hogar y redefinían el modo de prestar sus servicios. Por ejemplo, la tasa de ocupación de los participantes del Programa piloto de formación para personas sin hogar aumentó del 33 % durante la Fase 1 al 43 % durante la fase 4, y la tasa de estabilidad en el empleo (entre aquéllos con trabajo) aumentó del 40% durante la Fase 1 a un pico de 58% en la Fase 3». **EEUU, 1994**

«Aunque la mayoría de centros (en los que se llevó a cabo el Programa piloto de formación laboral para las personas sin hogar) continuó ofreciendo servicios de empleo y formación a personas sin hogar después de que finalizara su... financiación, la mayoría redujo el número de usuarios o el número de servicios prestados... La mayoría informó que le era imposible mantener el nivel de servicios prestados antes de la terminación del Programa piloto». **EEUU, 1994**

«Este sistema fragmentado y de recursos limitados también dificulta las decisiones sobre la asignación correcta de recursos: si el objetivo deben ser los colectivos con mayores dificultades de inserción sociolaboral o aquellos que se enfrentan con menores obstáculos, si se debe hacer mayor énfasis en la población que recibe prestaciones públicas o en la de bajos ingresos, en la que sufre uno u otro tipo de barrera para acceder al empleo, o en la que necesita servicios más caros o más baratos». **EEUU, 1998**

«Si se quiere ayudar de verdad al colectivo de personas sin hogar, también a aquellas con un historial de enfermedad mental o de drogadicción o alcoholismo, a volver al sistema de educación, formación y empleo, es esencial tener en cuenta que se necesitan muchos recursos para la captación y la permanencia de los alumnos o aprendices; que es preciso aceptar una gama diversa y más amplia de resultados satisfactorios y admisibles; y que para muchos beneficiarios el primer paso es el más difícil de dar, esto es, el

que consiste en pasar de una falta de compromiso a asumirlo». **Inglatera, 2006**

«Es sumamente frustrante que este tipo de servicios que se financian con dinero procedente de muchas partidas de los programas gubernamentales de inclusión social estén siempre luchando por su supervivencia. Estos servicios no deberían tener que competir con los de orientación profesional convencional sino que deberían ser apoyados de forma adecuada en atención a su especificidad y ser financiados de acuerdo con ello». **Inglatera, 2006**

### **3.3 Resumen de recomendaciones clave**

#### **1. Planteamiento integral**

Los servicios de Empleo, Educación y Capacitación para las personas sin hogar deberían ser parte de un planteamiento integral que incluyera también asesoramiento en relación con la vivienda, el empleo y la formación, la salud física y mental, las redes sociales y familiares, las adicciones, y con otros temas relacionados. La intervención en los ámbitos de Empleo, Educación y Capacitación de forma aislada reduce las posibilidades de éxito de estos servicios y de sus usuarios.

#### **2. Coordinación de servicios**

Los servicios de vivienda y los demás servicios que se ofrecen a las personas sin hogar, incluyendo las medidas de Educación, Empleo y Capacitación, deben coordinarse eficazmente en el interior de las organizaciones, entre éstas, y entre sectores.

#### **3. Flexibilidad**

Muchas personas sin hogar necesitan de más tiempo y apoyo para reincorporarse al mundo laboral. Es más, para algunos, el trabajo no es una opción inmediata, ni incluso futura. Las instituciones que trabajan con las personas sin hogar, y las mismas personas sin hogar, necesitan flexibilidad para cambiar de trayectoria, trabajar al ritmo adecuado, y para «fracasar» algunas veces. No todos los resultados serán positivos, y a veces se necesitarán varios intentos antes de alcanzarlos.

Mucha de la financiación para estos servicios - especialmente la que procede de las administraciones locales, regionales y nacionales - es inflexible y no logra cubrir suficientemente el alcance y la intensidad de los servicios necesarios.

#### **4. Diferentes vías y alternativas para responder a las necesidades y aspiraciones de las personas**

Todas las personas somos diferentes y tenemos diferentes necesidades y aspiraciones. A las personas sin hogar se les deberían ofrecer, cuando fuera factible, diversas alternativas. Sus necesidades, aspiraciones y puntos de vista deberían ser centrales e influir decisivamente en la organización y en la prestación de los servicios.

#### **5. Gestión de los casos por orientadores personales, con evaluación inicial y continua**

La identificación y la comprensión de las necesidades y de las aspiraciones de cada persona es algo fundamental cuando de lo que se trata es de prestar el apoyo adecuado en el momento correcto y de ayudar a resolver problemas. La evaluación debe adoptar un planteamiento integral y llevarse a cabo no sólo al principio, sino también de forma continua. Muchas organizaciones e individuos se han dado cuenta de que la evaluación deviene más honesta y precisa con el tiempo, conforme se van estableciendo relaciones de confianza.

Además, varios estudios acerca de las personas sin hogar y el apoyo en el empleo han subrayado la necesidad de un planteamiento de gestión individualizada de cada caso llevada a cabo por un orientador personal que ayude a la persona a navegar a través del sistema y del abanico de servicios, a solucionar problemas, que los ponga en contacto con la organización u organizaciones adecuadas, que gane su confianza, etc.

#### **6. Aumento de incentivos reales y reducción de desincentivos**

Algunos programas han demostrado que la introducción de incentivos significativos, como la previsión de prestaciones de transición una vez que se ha encontrado trabajo, puede aumentar la aceptación de empleos y el logro de resultados. Existen muchos datos en algunos países de que la estructura del sistema de prestaciones públicas, los niveles del salario mínimo en relación con los niveles de vida, y otros factores económicos tienen efectos desincentivadores en la aceptación de empleos. En la medida de lo posible, los incentivos deben aumentarse y los desincentivos ser eliminados.

#### **7. Apoyo continuo y estabilidad en el empleo**

Una parte esencial del programa debería consistir en apoyar a las personas sin hogar a mantener sus puestos de trabajo, y en ayudarles a promocionarse para obtener mejores empleos. Este apoyo, sin embargo, no suele ofrecerse ya que generalmente no existe financiación para este tipo de servicio, a pesar de que serviría para mantener y maximizar la inversión realizada por los participantes, así como por las organizaciones y sus financiadores.

#### **8. Información clara y no contradictoria sobre servicios y derechos**

Muchas personas encuentran difícil acceder a la información sobre el conjunto de servicios a su disposición. Muchos encuentran todavía más difícil recibir un

asesoramiento preciso y uniforme sobre su derecho a prestaciones y a beneficios fiscales, o sobre sus derechos a iniciar actividades como el voluntariado. Es necesario, por tanto, facilitar el acceso de las personas a una información actualizada, clara, coherente y precisa.

## **9. El marco de políticas correcto**

Con frecuencia, los organismos y las organizaciones no gubernamentales al servicio de las personas sin hogar han desarrollado buenas prácticas y servicios eficaces, más a pesar del marco de políticas públicas de sus países que gracias a ellos. La falta de financiación, de compromiso y de coordinación o la verificación de cambios políticos puede significar que no se haga nada, incluso cuando los legisladores han llevado a cabo programas piloto con resultados satisfactorios o han conducido estudios y conocen, por tanto, las necesidades y las medidas que deben adoptarse. La UE, y sus Estados miembros, deben asegurar que se pongan en marcha políticas - y también servicios - coordinadas y efectivas con el objetivo de ayudar a estas personas a superar su condición de personas sin hogar, de desempleo y/o de inactividad.

## **10. Financiación a más largo plazo y más segura**

Se dice con mucha frecuencia porque es verdad. Los servicios necesitan una financiación a más largo plazo, flexible y más segura para funcionar de manera eficaz; para prestar el apoyo que las personas desfavorecidas precisan y requieren realmente; para establecerse y después mantener su capacidad, sus conocimientos y su experiencia; y para generar y mantener la confianza de las personas para cuyo apoyo existen.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bowgett, Kate, *Homeless people and volunteering report*, entrevistas por Sharon Kirk, para TMD London, OSW, Londres, 2005. . Existe un resumen del informe en español que puede consultarse en

[http://www.osw.org.uk/worddocs/Homeless\\_People\\_and\\_Volunteering\\_Summary\\_Espanol.doc](http://www.osw.org.uk/worddocs/Homeless_People_and_Volunteering_Summary_Espanol.doc)

Butcher, Linda, *OSW Funding Paper*, OSW, Londres, 2006.

Butcher, Linda, *Summary of Round 2 EQUAL projects with a primary or significant focus on homelessness*, para TMD London, OSW, Londres, 2005.

Campbell, S. *A New Approach to Assisting Young Homeless Jobseekers*, Melbourne: Hanover Welfare Services, Melbourne Citymission and the Brotherhood of St Laurence, Melbourne, enero 2003.

CESI/Inclusion, *Employment Success Factors for homeless people with health conditions*, OSW, Londres, 2006.

CESI/Inclusion, *Making Work Pay in London*, GLA, LDA, ALG, Londres, 2003.

Crisis, Policy Briefing: *From the Margins to the Mainstream*, Crisis, Londres, 2005.

Comisión Europea, *relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, 8.2.2006 COM (2006)44 final.

Dean, H. y MacNeill, V., *A Different Deal? Welfare to Work for People with Multiple Problems and Needs*, Informe de hallazgos preliminares, University of Luton, 2002.

DWP, *Building on New Deal: Local solutions meeting individual needs*, DWP, Reino Unido, junio 2004.

FEANTSA, Policy Statement: *Targeting homelessness in the streamlined EU Employment Strategy: A win-win approach to tackle homelessness through labour integration and to promote employment and an inclusive labour market*, FEANTSA, Bruselas, 2005.

FEANTSA, *Response to the Commission Communication "Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market"*, FEANTSA, Bruselas, mayo 2006.

Flaming, Daniel et al., *Jobs, Welfare and Homelessness Synopsis*, Mesa Redonda sobre Economía, Los Angeles, 1995.



Horn, Michael, *A new approach to assisting young homeless job seekers - Trial Proposal*, Borrador, marzo 2004.

Hursh, Norman C., McCarriston Jr., William T., (en colaboración los tres informes), con Turner, Linda (solo tercer informe), Informes de Investigación: 1) *Targeting Employment and Job Retention for Individuals who are Homeless*; 2) *Get a Job and Keep a Job: What Makes a Difference for Homeless People?*; 3) *Housing, Employment, Health Care, and Legal Policies and Regulations: Impact on Homeless Individuals' Ability to Sustain Employment*, llevados a cabo conjuntamente por Boston University y Community Work Services, y financiados por el National Institute on Disability and Rehabilitation Research and Housing and Urban Development, Boston, 2003-2004.

James Bell Associates, Inc., *Employment and Training For America's Homeless: Report on the Job Training for the Homeless Demonstration Project*, US Department of Labour Employment and Training Administration (DOLETA), Washington, Estados Unidos, 1994.

Johnson, Amy, y Meckstroth, Alicia, *Ancillary Services to Support Welfare to Work*, presentado al US Department of Health and Human Services por Mathematica Policy Research, Inc., Washington, Estados Unidos, 1998.

Kahl, Sigrun, *Welfare to Work and the least employable in Europe and the United States*, Resumen del proyecto de investigación, Instituto Max Planck, 2002-2006.

Los Angeles Economic Roundtable (Mesa Redonda sobre Economía), *The Cage of Poverty*, financiada por *The John Randolph Haynes and Dora Haynes Foundation*, Los Angeles, 2000.

Lownsborough, H., *Include Me In: How life skills help homeless people back into work*, Demos and Crisis, Londres, 2005.

McTaggart, C, Focus Ireland, *Comments on Barriers to Employment*, FEANTSA, Bruselas, 2006.

Meldgaard, Ole, *About Barriers to the Labour Market*, FEANTSA, Bruselas, 2006.

Mercadie, Michel, *What Access to Employment for people experiencing homelessness?*, Homeless in Europe, FEANTSA, 2006.

Metropolitan Research Institute, *The demographics of the homelessness population in Hungary*, Budapest, 2003.

Nicaise, Ides y Meinema, Thea, Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies: *Experiments in Social Activation in the Netherlands*, Países Bajos, 2004.

Off the Streets and into Work, *Welfare Reform Green Paper, A New Deal for Welfare: Empowering people to Work - A Response*, OSW, Londres, 2006.

Okamoto, Yoshihiro, *The recent controversial rough sleepers provisions in Japan*, informe presentado en la Conferencia de la European Network for Housing Research (ENHR), Cambridge, Reino Unido, Chukyo University, Japón, 2004.

Parkinson, Sharon y Horn, Michael, *Homelessness & Employment Assistance: A research report examining the effectiveness of assessment and job referral procedures for income support recipients experiencing homelessness*, Hanover Welfare Services Hanover, Melbourne, 2002.

Peer Review Executive Summary, *Trace: Access routes to employment for young people in danger of exclusion*, Francia, 2001.

<http://www.almp.org/pdf/exec-summ-france-oct01.pdf#search=%22%22employment%20policies%2C%20responsibility%20for%20training%20lies%20with%20the%20regions%22%22>

Perkins, Ian, *Report of Study Visit to Kofoed's Skole*, para la London Housing Foundation, OSW, Londres, 2005.

Perkins, Daniel, *Personal Support Programme evaluation: Interim report*, Melbourne: Brotherhood of St Laurence, con Hanover Welfare Services y Melbourne City Mission, Melbourne, 2005.

Rodríguez, Antonio, *Obstacles and Barriers to ETE faced by homeless people*, FACIAM, Madrid, para el GTE de FEANTSA, 2004.

Rodríguez, Antonio, *Comments to the Study Barriers to Employment*, FACIAM, Madrid, para el GTE de FEANTSA, 2006.

Sarantos, Elina, *Common Ground: 12 studies into homelessness and employment*, OSW, 2006, no publicado.

Scottish Executive, *Workforce Plus: an Employability Framework for Scotland*, Scottish Executive, Edimburgo, 2006.

Singh, Peter, *No Home No Job: Moving on from Transitional Spaces*, OSW, Londres, 2005. El resumen de este informe puede consultarse en español bajo el título "Sin Casa, Sin Trabajo" en [http://www.osw.org.uk/pdf/No\\_Home\\_No\\_Job\\_summary\\_Espanol.pdf](http://www.osw.org.uk/pdf/No_Home_No_Job_summary_Espanol.pdf)

US General Accounting Office, *Homelessness: Barriers to Using Mainstream Programs*, a solicitud de algunos congresistas, Washington DC, 2000.

Verve Associates, *Routes into Employment for Homeless People*, para Communities Scotland, 2004.