



UNA CASA COMO REFUGIO 2

Retos para la
autonomía de las personas
solicitantes y beneficiarias de
protección internacional

Coordinación

Elena Martínez Goytre

Autores

Elisa Brey

Pierina Cáceres Arévalo

Alberto García Martín

Equipo técnico y de apoyo

Bárbara Alboreca Fernández-Barredo

Esteban Buch Sánchez

Aurora Escudero Martínez

Andrea Jarabo Torrijos

Gloria Martínez Ábalos

Aima Tafur

Diseño de cubierta e ilustraciones

Hey Moon! Studio

Maquetación

Noez. Oficina de diseño para la innovación social.

Madrid, febrero de 2021.



Elaborado por:



Financiado por:



ÍNDICE

Prólogo	4
1. Introducción	5
2. Procesos administrativos en tiempos de pandemia: su impacto en la autonomía	9
– El impacto del Estado de Alarma en un sistema previamente saturado.	
– Sinhogarismo y saturación de los recursos de emergencia.	10
– Resoluciones desfavorables: dificultades y quiebra en los itinerarios.	12.
3. El punto de partida para el proceso de autonomía	14
– Una casa como refugio: la vivienda como acogida.	
– Las bases para la autonomía se construyen desde la vivienda.	16
4. Idioma y formación como herramientas fundamentales	19
– El idioma como factor determinante en la formación, el empleo y la vivienda.	
– La formación adquirida en origen y en el país de acogida para la inclusión laboral.	21
5. Inserción laboral y preparación para la autonomía económica	25
– El binomio empleo-vivienda.	
– Estrategias en la preparación para la autonomía económica.	27
– Precariedad, empleo informal y género.	28
– Escenarios en la salida del programa.	29
6. Autonomía residencial: el derecho a la vivienda a la salida del Sistema	32
– El apoyo para el acceso y el mantenimiento de la vivienda.	34
– La Preparación para la Autonomía: una fase clave para la garantía de derechos.	35
– La irrupción de la COVID-19: un contexto excepcional.	36
7. Conclusiones: los retos para la autonomía	39
8. Recomendaciones	42
Anexo metodológico	51
Bibliografía	53
Glosario	57

Prólogo

El año 2020, y parece que el 2021, está atravesado por la crisis de la COVID-19. Una crisis global que, sin embargo, no ha detenido los motivos por los que las personas siguen huyendo de sus países de origen en busca de protección. En España, las entidades del tercer sector seguimos recibiendo solicitudes de apoyo y acompañamiento enfocadas a facilitar la autonomía de las personas refugiadas y, cuyo último paso, es la integración en la sociedad de acogida. Dicha autonomía, y los factores que la facilitan, son la clave del informe que aquí presentamos: aquellos elementos que fortalecen las capacidades de las personas en su búsqueda de opciones de vida en España, una vez finalice su estancia en el Sistema.

En este marco, dando continuidad al trabajo publicado en el pasado informe, se han realizado 61 entrevistas. En esta ocasión hemos centrado el análisis en Granada y Madrid, ampliando el foco de análisis e incorporando el conocimiento desde distintos territorios.

La integración laboral, el conocimiento de la sociedad de acogida, el dominio del idioma o el apoyo jurídico y psicosocial serán claves para el proceso de autonomía. El acceso y mantenimiento de una vivienda digna, el elemento vertebrador de la integración. Un modelo de acogida basado en la vivienda fortalece los procesos de autonomía e integración de las personas que acompañamos porque supone ese espacio seguro desde el que retomar el proyecto vital y, en definitiva, es el punto de partida para la participación social, la creación de redes sociales y el acceso a los derechos fundamentales.

La crisis de la COVID-19, además de problemas y dificultades en los procesos administrativos, ha traído consigo otros sociales y económicos. En este contexto, el acompañamiento a las personas beneficiarias del programa ha requerido un enorme esfuerzo, una rápida respuesta a situaciones imprevistas y la capacidad de innovación por parte de los equipos de intervención. Nuestra experiencia y especialización en vivienda en el Sistema de Acogida ha sido clave para este acompañamiento y, especialmente, para la coordinación con los recursos de proximidad que son quienes, en última instancia, dan continuidad a los procesos de integración.

Queremos agradecer el trabajo de estos equipos que nos han hecho un hueco en su día a día, para ayudarnos a reflexionar sobre la acción. Pero, sobre todo, damos las gracias a Oxana, Valentina, Mamadou, Teresa, Joao y otras 21 personas que tan generosamente nos han abierto su vida en un momento tan complicado. Vuestra experiencia es la clave de nuestro aprendizaje.

El análisis que aquí presentamos se ha realizado en un escenario de cambio en el que la reflexión y autoevaluación se nos presenta como una necesidad. A este marco, se une el momento de transformación que actualmente se está dando en el Sistema de Acogida, en el que las entidades del Tercer Sector tenemos un papel crucial para la construcción de un nuevo modelo. Un modelo que favorezca la integración ciudadana y aporte valor al desarrollo de herramientas que garanticen los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en nuestro país.

Esperamos que este informe contribuya a generar debate y puntos de anclaje en este momento de transición. Gracias por acompañarnos a través de estas páginas.

Eduardo Gutiérrez Sanz

Director General de Provisianda

1. Introducción

El presente informe pretende dar continuidad al estudio *“Una casa como refugio: Itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo”* (Provivienda, 2019). En el mismo se analizaron diferentes obstáculos y riesgos que encontraban las personas solicitantes de Protección Internacional en sus itinerarios residenciales dentro del Sistema de Acogida de Protección Internacional (SAPI).

El SAPI es el programa al cual pueden acceder las personas con solicitud de Protección Internacional admitida a trámite, si carecen de los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, alrededor del 30% de las personas que solicitan el asilo¹ también demandan acceso al SAPI.

Este Sistema consta de tres fases. En la fase previa², se procede a la evaluación de la solicitud de acceso, y la derivación hacia los recursos que corresponden en función de las necesidades detectadas. La primera fase se dedica a la acogida temporal, para: “ofrecer prestaciones básicas (alojamiento y manutención) a los residentes, valorar los posibles factores de vulnerabilidad y ayudarles en la adquisición de las habilidades necesarias para iniciar una vida independiente a la salida del centro o recurso de Acogida” (Ministerio de Inclusión, 2020c: 25). La segunda fase se dedica a la preparación a la autonomía; mediante la intervención en distintas áreas, se completa un proceso personalizado de orientación que cuenta con la participación de la persona solicitante.

Se trata de un programa que dura un total de 18 meses, 6 meses para la primera fase y 12 meses para la segunda. En cada fase, son posibles las prórrogas hasta alcanzar una duración máxima de 24 meses³. Se pasa de una fase a otra según los tiempos estipulados⁴.

El estudio actual es complementario al informe realizado en 2019, de distintas formas. **El objetivo principal**, en esta ocasión, **es analizar los procesos de autonomía de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional (dentro y una vez salen del SAPI), en relación a distintos factores**, como son: los procedimientos administrativos y jurídicos, el aprendizaje del idioma, la formación, la inclusión laboral y la vivienda. Se entiende el proceso de autonomía como la posibilidad de que la persona no dependa del SAPI, es decir, que lleve a cabo una vida independiente y normalizada sin el apoyo integral que le ofrece el programa.

Dentro de estos diferentes elementos que influyen en los itinerarios de las personas atendidas por el programa, prestamos **especial atención al papel de la vivienda como espacio de anclaje a la hora de comenzar esta nueva andadura**. De acuerdo con lo que apunta FOESSA, la falta de

1 Ver glosario.

2 Ver glosario.

3 Ver infografía “Principales hitos y aspectos del itinerario del SAPI”, en Provivienda 2019: 12.

4 A través de la instrucción SEM 6/2020 se establece que las personas que estén accediendo al Sistema de Acogida de Protección Internacional a partir del 1 de enero de 2021 puedan ser derivados a segunda fase únicamente si ya han visto concedida la Protección Internacional. El resto de los beneficiarios permanecerá en primera fase hasta la resolución de la solicitud por un periodo máximo de 18 meses.

integración residencial refuerza distintos problemas sociales, relacionados con: “el retraso de la emancipación y autonomía de los jóvenes; distintas formas de acogimiento familiar; consecuencias en la convivencia en los alquileres compartidos; empobrecimiento y deudas debido a elevados costes de la vivienda, problemas de salud, de rendimiento escolar, y en el extremo situaciones de exclusión de la vivienda” (Fundación FOESSA, 2019: 39). Es decir, la exclusión residencial es muchas veces la causa y no solo la consecuencia de otros procesos de exclusión.

Se atiende también a las **diferencias entre perfiles teniendo en cuenta que las personas solicitantes o beneficiarias de asilo no son un grupo homogéneo**, y se analiza de forma dicotómica la situación de las personas que: pueden completar o no su solicitud de Protección Internacional, dominan o no el idioma castellano, disponen o no de estudios convalidados, y tienen responsabilidades familiares o no (lo cual tendrá un impacto diferencial en clave de género en las posibilidades de conciliación). Dado que, tal y como veíamos en el informe de 2019, la sociedad de acogida expulsa en mayor medida a determinadas personas de acuerdo con sus condiciones particulares, los procesos de autonomía del Sistema de Acogida van a estar condicionados por éstas.

En esta ocasión hemos querido **profundizar en mayor medida sobre las claves para que las personas puedan integrarse en nuestra sociedad de forma sostenible y autónoma**. Mientras que el informe anterior hacía hincapié en los obstáculos para los itinerarios residenciales de las personas demandantes de Protección Internacional, en el presente trabajo, vamos a señalar las oportunidades que tienen y los mecanismos que funcionan mejor para la consecución de la autonomía. Los contextos temporales de ambos informes van a marcar los contenidos de uno y otro estudio. **El impacto de la crisis provocada por la COVID-19, desde marzo de 2020, nos presenta un escenario diferente y plantea nuevos retos**.

Dicha crisis ha tenido un impacto en el sistema de Protección Internacional y la vida de las personas solicitantes de asilo, acentuando o revirtiendo algunas tendencias que se observaban anteriormente. En 2019, las 117.800 solicitudes de Protección Internacional que se presentaron en España confirman la tendencia al alza en las cifras, que se observa desde 2012 (Provivienda, 2019: 9). Los datos más recientes indican **un impacto claro de la crisis en las solicitudes de asilo, al invertirse esta tendencia**. En 2020, se presentaron 88.525 solicitudes, es decir un 24,9% menos que en el año anterior. Aun así, **las cifras del año 2020 siguen siendo elevadas**. En 2020, el número de solicitudes se ha multiplicado por 34 respecto a 2012 y por 1,6 respecto a 2018⁵.

Para cumplir con los objetivos antes definidos, este estudio **se ha llevado a cabo mediante un análisis documental inicial para conocer la realidad de las personas solicitantes de asilo, un análisis de los datos cuantitativos a partir de fuentes secundarias para caracterizar el contexto y los principales perfiles, y 61 entrevistas abiertas en profundidad**, distribuidas del siguiente modo: 35 a informantes clave de la administración pública, entidades del tercer sector, el ámbito académico y el sector inmobiliario; y 26 a participantes del programa de Protección

5 Eurostat (2020). Eurostat Data Bases. Asylum and first time asylum applicants. Extraído el 21/01/2021.

Internacional de la Asociación Provienda, procedentes de 15 países diferentes, tanto en segunda fase del SAPI como fuera del Sistema⁶.

Las entrevistas se realizaron principalmente en Madrid y Granada, donde la Asociación Provienda desarrolla programas de Protección Internacional. Dichos casos se han seleccionado para reflejar la diversidad de la población atendida y de sus contextos de recepción. En el informe, algunas citas son extraídas del estudio previo realizado por Provienda (2019) sobre las personas solicitantes de Protección Internacional, para así completar la información disponible sobre la Fase de Acogida⁷, dentro del SAPI.

En 2020, la Asociación Provienda atendió a un total de 1.021 personas a través del programa de Protección Internacional en 6 territorios (Madrid, Granada, Barcelona, Toledo, Vigo y Orense). En las 2 regiones de referencia para este informe, a lo largo del año 2020, Provienda atendió a 85 personas en el Programa de Protección Internacional en Granada (58,8% hombres y 41,2% mujeres) y a 590 personas en la Comunidad de Madrid (55,1% hombres y 44,9% mujeres).

La Comunidad de Madrid y la provincia de Granada **son territorios muy diferentes entre sí** y por tanto nos permiten analizar la situación que enfrentan las personas participantes del SAPI en contextos diversos.

Tabla 1. Características de la Comunidad de Madrid y la provincia de Granada⁸.

	Madrid	Granada
Presencia de población inmigrante (2020)	13,2%	6,6%
Tasas de paro (2020)	25,9%	13,3%
Ocupados/as por sector de actividad económica (2020)	84,9% (servicios)	75% (servicios) 9,8% (agricultura)
Salarios medios brutos anuales (2019)	26.065,20 €	16.494 €
Precios del mercado de la vivienda en alquiler (2020)	14,2€/m ²	8,7€/m ²
Variación de precios del mercado de vivienda en alquiler (2012 a 2020)	+40,3%	+40,6%

En el informe se analiza, en primer lugar, la relación entre los procedimientos administrativos y el itinerario dentro del SAPI. Y se prestará especial atención al impacto que ha tenido sobre los mismos la COVID-19 (capítulo 2). En los siguientes capítulos nos adentramos en la relación del programa de atención (SAPI) con los procesos de autonomía. Comenzaremos por el punto de partida de los itinerarios de las personas beneficiarias del programa (capítulo 3), y luego analizaremos el papel del idioma y la formación (capítulo 4), de la inclusión laboral,

6 Para más información, se puede consultar el anexo metodológico al final de este informe.

7 Ver glosario.

8 Fuentes: Padrón Continuo del INE para la presencia de población inmigrante; Encuesta de Población Activa (EPA-Año 2019 y Tercer trimestres 2020) para salario bruto en Madrid, tasas de paro y sectores de actividad económica; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el valor tasado medio de la vivienda libre; Idealista para los precios de la vivienda en alquiler; e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía para el salario bruto en Granada.

la preparación y consecución de la autonomía económica (capítulo 5) y de la preparación y adquisición de la autonomía residencial (capítulo 6).

Para concluir, hemos querido **detectar los elementos clave que favorecen la autonomía dentro del trabajo que se ha venido realizando en el marco del SAPI** y acercarnos al camino que las personas a las que hemos acompañado durante una parte del mismo empiezan a andar por su cuenta, en un contexto de cambio en el que la reflexión y autoevaluación se nos presenta como una necesidad. Por este motivo, terminamos **mirando hacia el futuro de la Protección Internacional en España y sus desafíos**.

2. Procesos administrativos en tiempos de pandemia: su impacto en la autonomía

En el informe anterior de la Asociación Provivienda sobre las personas solicitantes de asilo (Provivienda, 2019), se describe el procedimiento jurídico y administrativo y su relación con el Sistema de Acogida. Como ya se ha indicado, el acceso al SAPI está condicionado por la admisión a trámite de la solicitud de Protección Internacional. Cualquier dificultad en los procedimientos jurídicos y administrativos tendrá un impacto negativo en el desarrollo de los itinerarios dentro del programa y, por tanto, en los procesos de autonomía.

Si en el informe anterior ya habíamos abordado estas cuestiones, en este caso **nos detendremos, sobre todo, en los desafíos derivados de la crisis generada por la pandemia.**

El impacto del Estado de Alarma⁹ en un sistema previamente saturado.

El acceso puede verse bloqueado antes de la entrada en el Sistema de Acogida, si no se admite a trámite la solicitud de asilo. En 2019, las solicitudes no admitidas o denegadas representaban un 3,9% del total de solicitudes presentadas en España¹⁰. Si se admite a trámite, con el resguardo de la solicitud se podrá solicitar el acceso al SAPI.

Antes del Estado de Alarma, el sistema de citas estaba ya colapsado para solicitar asilo o para renovar los documentos acreditativos¹¹. **Durante el confinamiento** decretado por la pandemia, **la situación se ha complicado** por la paralización de los trámites administrativos y jurídicos necesarios. Estas dificultades interfieren en la adquisición de derechos asociados a los permisos de residencia y trabajo o el empadronamiento,¹² como el acceso a ayudas económicas o a una vivienda adecuada.

Educador social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: *“Hay un sistema de citas que se bloquea y una persona puede tirarse con una tarjeta caducada pues a lo mejor otros tres, cuatro, cinco meses y ahí está el problema, que entonces, muchos de los sistemas de la propia Comunidad de Madrid, tanto el Servicio de Empleo, como la tarjeta sanitaria, el ordenador, el sistema automáticamente bloquea esa tarjeta y dice que esa persona ya no puede recibir los servicios”.*

9 Ver glosario.

10 Ministerio del Interior (2019). Asilo en Cifras 2019. Madrid: Ministerio del Interior. Acceso en línea [aquí](#).

11 Tanto el resguardo de la solicitud de asilo antes de saber si se admite a trámite (que se conoce como tarjeta blanca), como la tarjeta de solicitante de asilo cuando ya se ha admitido a trámite (que se conoce como tarjeta roja y que debe ser renovada cada seis meses).

12 Desde el día 2 de mayo de 2020, se permite el empadronamiento con el resguardo de la presentación de Protección Internacional (tarjeta blanca). A quienes piden Protección Internacional, hasta ahora se les exigía que la solicitud estuviera admitida a trámite para empadronarse. Acceso en línea [aquí](#).

Las solicitudes de asilo han disminuido como consecuencia del Estado de Alarma un 81,6% en España. Una caída algo superior a la media europea que presenta un descenso del 70,4%¹³. Esta disminución se debe, principalmente, al cierre de fronteras entre los países y a la imposibilidad de realizar los trámites.

Para evitar que las barreras para la solicitud bloquearan el acceso al SAPI, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones permitió **el ingreso en el Sistema de Acogida presentando una declaración responsable**¹⁴. Mediante este documento, la persona solicitante expresa su voluntad de pedir Protección Internacional, una vez finalizado el Estado de Alarma¹⁵.

Durante el primer Estado de Alarma, **otra medida extraordinaria fue la prórroga de la vigencia de los documentos acreditativos**, por decisión del Ministerio del Interior¹⁶. La validez de la documentación se prorroga 9 meses desde la expiración del documento (en el caso del resguardo de solicitud -tarjeta blanca¹⁷-) y 7 meses (en el caso del resguardo de solicitante -tarjeta roja-). En ambos casos, se habilita a trabajar a los seis meses de su expedición¹⁸.

A pesar de las medidas adoptadas, **continuaron apareciendo problemas debido a la falta de conocimiento sobre las mismas de los agentes implicados**. Según uno de los informantes clave, algunos bancos han bloqueado las cuentas bancarias de las personas solicitantes al entender que el resguardo de la solicitud de asilo se había cancelado o no se había renovado. La cancelación de las cuentas impide que se realicen otros trámites, como por ejemplo la domiciliación de recibos. El desconocimiento sobre las prórrogas en la vigencia de los documentos afectó también al ámbito laboral y residencial, como se verá en capítulos siguientes.

Educador social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Pero no saben ni siquiera cuándo vas a poder renovarlo, (...) nos están bloqueando cuentas bancarias, o sea, que para las personas va a ser un infierno”.*

Sinhogarismo y saturación de los recursos de emergencia.

Pocos meses antes de la pandemia, el 13 de diciembre de 2019, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Migraciones¹⁹, que se proporcionase un acceso inmediato

13 Considerando la media mensual del trimestre de diciembre 2019 a Febrero 2020 y la media mensual durante el Estado de Alarma (de abril a junio 2020), teniendo en cuenta que el Estado de Alarma se decreta el 14 de marzo y se extiende hasta el 21 de junio. Datos a partir de Eurostat.

14 Ver glosario.

15 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Consultado a 23/04/2020. Acceso en línea [aquí](#). Por su parte, el 17 de abril de 2020, la Unión Europea comunicó a los Estados miembros el asegurar el acceso para solicitar asilo y si fuera necesario mediante medios telemáticos (en línea o correo postal) para ejercer ese derecho. Consultado a 17/4/2020. Acceso en línea [aquí](#)

16 Ministerio del Interior. Consultado a 15/01/2021. Acceso en línea [aquí](#)

17 Ver glosario.

18 La manifestación de la voluntad de solicitar Protección Internacional (o declaración responsable) tendrá validez durante la vigencia del Estado de Alarma y los 3 meses posteriores.

19 Órgano superior del actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, anteriormente denominado Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

al Sistema de Acogida para los solicitantes de Protección Internacional en situación de calle²⁰. Aunque dicha propuesta fue posteriormente rechazada, la exposición de los motivos que realiza el Defensor del Pueblo da cuenta del impacto que tienen los procedimientos administrativos sobre la situación residencial:

Defensor del Pueblo: “Se ha puesto en conocimiento de esta institución la situación de un solicitante de asilo de nacionalidad colombiana, (...), que se encuentra en situación de calle. (...) El día 24 de noviembre consiguió acceder a la “Campaña de Frío” del Ayuntamiento de Madrid. (...) Le informaron de que tendría plaza para cuatro meses, pero debía renovar la tarjeta cada siete días. No obstante, el día 1 de diciembre le comunicaron que no había plaza disponible para poder renovar su tarjeta. Como consecuencia se encuentra, de nuevo, durmiendo en la calle”.

El bloqueo en los procedimientos administrativos y la saturación de los recursos puede acarrear situaciones graves de exclusión residencial antes de que las personas accedan al Sistema de Acogida. Según la Encuesta CASASIL, realizada en Cataluña entre abril y septiembre de 2019, el 26,6% de las 300 personas encuestadas había dormido en la calle alguna vez desde su llegada a España. El riesgo de sinhogarismo es mayor cuanto más reciente sea la llegada ya que el porcentaje aumenta en casi 6 puntos porcentuales (p.p., de aquí en adelante). entre quienes llegaron a partir de 2018. Otro factor de riesgo es la ausencia de redes de apoyo previa a la llegada (36,5%). En comparación, esta cifra era del 16,1% entre las personas que tenían redes de apoyo antes de venir, sin considerar otros factores (Ribera Almandoz et al., 2020: 35-37).

Con la crisis derivada de la pandemia, **se ha producido un colapso en la incorporación a los recursos residenciales debido a la paralización de la salida de las personas** que ya se encontraban dentro del Sistema y **la llegada de nuevos solicitantes.**

Trabajadora social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: “En primera fase ha sido muy difícil preparar salidas a segunda porque obviamente (...). Ha sido muy difícil ponerle a las personas que tenían que salir a la segunda fase viviendas porque las viviendas no se podían visitar, eran a través de videollamada o había menos viviendas. (...) Están tardando muchísimo en entrar porque claro, no se han descongestionado los dispositivos de emergencia porque la gente no tenía dónde ir, la gente que quería entrar no tiene plaza aunque se les dijera que sí tiene”.

La asignación de plazas experimentó una ralentización que afectó directamente al correcto alojamiento de las personas solicitantes de asilo en los dispositivos de emergencia:

Coordinador del Programa de Protección Internacional de Granada Acoge: “No obstante, también decirte que, durante ahora hace escasamente una semana o semana y media²¹ es cuando realmente se ha reactivado lo que son traslados y ocupación de plazas de acogida, lo que es la entrada al sistema, es decir, que por mucho que solicitasen y pudiesen solicitar el acceso al sistema sin ser solicitantes todavía, no obstante, estamos hablando de un sistema saturado en muchos puntos de España que bueno, que tienes el trámite hecho que ya es bastante, pero que suponía quedarse todavía en situación, incluso, a veces, en situación de calle”.

²⁰ Documentación consultada a 14/01/2021. Acceso en línea [aquí](#).

²¹ El informante clave fue entrevistado el día 18 de mayo del 2020.

Se produce un “efecto en cascada” al no poder entrar personas nuevas en los recursos residenciales de la Fase de Acogida por la imposibilidad de que otras personas liberen plazas al pasar a la Fase de Preparación para la Autonomía²² debido a la paralización del mercado del alquiler de vivienda y el acompañamiento en el acceso al mismo.

Resoluciones desfavorables: dificultades y quiebra en los itinerarios.

A medida que crecen las solicitudes, como hemos visto antes, se mantiene al alza la proporción de resoluciones desfavorables²³, que pasa del 64,3% en 2017 al 92,2% en 2020. La proporción de resoluciones desfavorables también varía en función de la nacionalidad, introduciendo situaciones dispares, como indica una informante clave.

Investigadora en materia de asilo: “Según las estadísticas, el 90% de los solicitantes de asilo son resoluciones desfavorables, a excepción de algunas nacionalidades como ha sido, bueno, pues la población refugiada de Venezuela, o la población refugiada de Siria²⁴, que sí que han tenido posibilidades de conseguir, o protección humanitaria o protección subsidiaria”.

Si la resolución es desfavorable, la legislación recoge que se determinará el retorno, la devolución, la expulsión o la salida obligatoria del territorio español²⁵. Es decir, trae consigo una situación de irregularidad sobrevenida²⁶. Como consecuencia, la persona se dará de baja del Sistema de Acogida en un plazo máximo de 15 días. Esto supone una ruptura en el proceso de autonomía (dado que llega a su fin el apoyo recibido para el acceso, el mantenimiento de una vivienda y para gastos de manutención) y bloquea el acceso a la mayor parte de los recursos públicos.

Investigadora en materia de asilo: “Ahora imagínate (...) que les llega la resolución negativa, no puedes pagar la casa, ya estás fuera del itinerario, te vas a los servicios públicos, no hay ayudas, estás en situación irregular, claro, las situaciones de cada uno, de cada experiencia, son muy difíciles”.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: “... te deniegan la solicitud y ya está, y a los 15 días estás fuera, y estás fuera sin absolutamente nada de nada. Sin documentación, sin poder acceder a otro tipo de ayudas sociales”.

22 Ver glosario.

23 Para calcular este porcentaje, se contemplan las resoluciones favorables (estatuto de refugiado o protección subsidiaria) y desfavorables. Fuentes: Ministerio del Interior: 1) Asilo en cifras. Consulta [aquí](#) a 22/01/2021. 2) Avance de solicitudes y propuestas de resolución de Protección Internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020. Consulta [aquí](#) a 22/01/2021.

24 Tal y como expone la investigadora, en el momento de la realización de la entrevista las personas recibían la protección subsidiaria, pero a partir del 17 de diciembre de 2020, el Tribunal Supremo da la razón al Equipo Jurídico de Andalucía Acoge y dictamina que el Estado Español deberá conceder el Estatuto de Refugiado a todas las personas que lleguen a nuestro país dentro de un programa de reasentamiento, a raíz de que se admitiera a trámite un recurso de casación presentado por ciudadanos sirios a los que se les había otorgado inicialmente la protección subsidiaria.

25 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Capítulo V, Artículo 37. Acceso en línea [aquí](#).

26 Aunque se puede presentar un recurso de reposición con medidas cautelares que no impide la situación de irregularidad. Directiva del Consejo Europeo, artículo 15, apartado 3. Acceso en línea [aquí](#).

EL IMPACTO DEL ESTADO DE ALARMA EN LOS ITINERARIOS Y LOS RECURSOS DEL SAPI



EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN LOS ITINERARIOS DE AUTONOMÍA



Dificultad en la creación de redes sociales

Brecha digital

Limitaciones para la formación y el aprendizaje del idioma

Acompañamiento y apoyo profesional limitado

Problemas de convivencia al compartir alojamiento

Pérdidas de empleo por desconocimiento de las prórrogas de la documentación

Dificultad de acceso para trámites administrativos

Desprotección sanitaria en alojamientos compartidos

3. El punto de partida para el proceso de autonomía

En el presente capítulo, vamos a **centrarnos en la entrada al Sistema** a través de la Fase de Acogida, desde **donde comenzarán un nuevo camino en la sociedad que les acoge. Se trata del camino hacia la autonomía** que, aunque se trabajará en mayor medida en la siguiente fase, en este momento se sientan las bases de lo que vendrá después.

En este punto la atención se centra en las siguientes cuestiones: acceso a un recurso residencial, apoyo psicológico y atención sociosanitaria, asistencia jurídica y administrativa, conocimiento del idioma local (junto a interpretación y traducción cuando se requiere), escolarización de los/as niños/as y adolescentes, toma de contacto y primeros aprendizajes sobre el entorno y sociedad de acogida (normas sociales, culturales y de convivencia con el vecindario), establecimiento de primeras redes de apoyo, disposición de espacios y recursos para el aprendizaje y formación, manutención (vestido, alimentación, transporte, etc.). El objetivo es que se cubran las necesidades básicas de las personas que atiende el programa.

Una casa como refugio: la vivienda como acogida.

Una de las primeras cuestiones que se resuelven cuando la persona entra en el SAPI es el **acceso a un recurso residencial**. Tal y como establece el Manual de Gestión del Sistema de Acogida, la persona ingresa en un centro o dispositivo de acogida. Ahora bien, **los tipos de alojamientos del SAPI varían**, en primer lugar, **en función de la fase del Sistema en la que se encuentren**.

Previo a la entrada en el SAPI, la mayoría de recursos residenciales suelen ser los propios de personas sin hogar y Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)²⁷. Una vez dentro, en la fase previa se habilitan recursos de alojamiento provisional. En la primera fase, el recurso residencial depende directamente de la entidad responsable de las personas que están dentro del SAPI, pudiendo ser alojamientos colectivos o viviendas. Y en última instancia, en la segunda fase, el Sistema de Acogida establece que la necesidad residencial se satisfaga con una vivienda donde el contrato de alquiler esté, ahora sí, a nombre de las personas solicitantes de asilo y acogidas al SAPI. El coste derivado se sufraga con la ayuda directa del programa en su totalidad o de manera complementaria si se reciben otros ingresos (por ejemplo, derivados de una actividad laboral).

El informe *Sobre los solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional* (CIDOB, 2020), **los alojamientos compartidos son una constante transversal** a lo largo de todo el programa, con ciertas particularidades y diferencias específicas. Según la Encuesta CASASIL, realizada en Cataluña, en la fase previa (solicitud), el tipo de alojamiento mayoritario es el equipamiento para personas sin hogar (64%)²⁸ y la vivienda como tal cubre la necesidad de uno de cada tres

27 Ver glosario.

28 En línea con lo señalado en el informe "Políticas de la Indigencia. Solicitantes de asilo sin casa en Europa": "La principal consecuencia de esta falta de capacidad de recepción es que muchos solicitantes de asilo han tenido que acabar recurriendo a la ayuda de familiares y amigos o, en casos extremos, durmiendo en centros para personas sin hogar o en campamentos irregulares". Acceso en línea [aquí](#).

solicitantes (20% en habitación en piso compartido y 12% en vivienda familiar). En cambio, en la Fase de Acogida, el 42% de las personas solicitantes residen en centros para personas refugiadas (recursos colectivos), un 34,1% en habitación en piso compartido y sólo un 5,7% en vivienda familiar. Y finalmente, en la Fase de Preparación para la Autonomía, la vivienda sí toma especial relevancia: 58,5% residen en habitaciones en pisos compartidos y el 33,8% en viviendas familiares. Es decir, **la vivienda como modelo residencial no es el recurso temprano preferente hasta que no se produce la transición a la segunda fase.**

En el caso de la Asociación Provivienda, la acogida se produce directamente en viviendas gestionadas por la entidad (vivienda compartida o vivienda exclusiva para la unidad familiar) donde las personas residen hasta el cambio a la segunda fase, centrada en la preparación para la autonomía. Satisfacer la necesidad residencial mediante una vivienda en vez de hacerlo en un centro de acogida “favorece el itinerario que van a desarrollar ya que dan sus primeros pasos en un espacio normalizado, más seguro e íntimo, que se asemeja en mayor medida al objetivo que deben alcanzar, lo cual favorece el proceso de integración en general” (Provivienda, 2019: 26). La idea de una vivienda como un espacio seguro nos parece de especial relevancia dentro del contexto de la Protección Internacional. Además, **“la vivienda se configura como un elemento central de anclaje social y vital**, un punto de partida desde el que comenzar la trayectoria vital tras un proceso de huida y que, de manera más o menos compleja, se inicia con la llegada a la sociedad de acogida. Así, la vivienda –conceptualizada de manera integral– hace referencia al espacio físico del hogar, pero también a su entorno social. Por ello, a través de la vivienda se satisfacen más que las necesidades de alojamiento. Contar con un espacio adecuado y digno en el que poder vivir permite garantizar la seguridad y calidad de vida de las personas, y constituye el punto de amarre para la participación social, para el establecimiento de relaciones sociales y, con ello, para el acceso a los derechos sociales” (Provivienda, 2019: 15).

Tal y como queda patente en nuestro informe “Cuando la casa nos enferma III. Redes de apoyo en tiempos de crisis” (Provivienda, 2020b), y en palabras del responsable del Programa de Housing First de Provivienda que atiende a personas sin hogar, el modelo de atención centrado en la vivienda es el primer paso de un proceso amplio de inclusión social, que aporta seguridad, intimidad, y posibilita otros servicios y derechos como el de la salud. Una informante clave destaca la diferenciación entre recursos residenciales colectivos y viviendas (compartida o familiar) y una participante nos presenta su periplo residencial.

Investigadora en materia de asilo: *“No tiene que ver nada los centros de 150 personas con diferente nacionalidad (...) en un centro tan grande, claro, luego en pisos la diferencia pues no tiene nada que ver la convivencia ¿no? entonces pues eso, eso también si favorece, porque claro si el nivel de estrés que ya llevas, de incertidumbre y convivir en centros tan grandes (...) al final es un estrés que estás conviviendo con gente que no conoces de nada, y la intimidad”.*

Oxana. Ucrania: *“Llegué a Barcelona, pedí ayuda en Cruz Roja, 5 semanas después me enviaron cerca de Madrid, a un pueblo y ahí estuvimos encerrados 4 meses entre las colinas, fuera del pueblo de todo. Fue una organización o asociación o algo así de drogadictos y alcohólicos. Y estuvimos en el centro con ellos juntos, todos los refugiados y bueno ahí lo pasamos bastante duro, por la comida, por cómo nos trataban”.*

La Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria señala que “el estrés ocasionado por la insatisfacción con respecto a las condiciones de la vivienda o la falta de privacidad, entre otros factores, puede ocasionar problemas de salud mental y físicos, como una peor salud autopercebida, ansiedad, depresión e insomnio” (SESPAS, 2014). El contar con una vivienda adecuada frente a otros modelos de alojamiento colectivo donde puede faltar la privacidad personal, previene en mayor medida problemas de salud física y emocional. A su vez, ello optimiza la labor de los/as profesionales en el acompañamiento y atención, como veremos a continuación. En definitiva, **el comienzo del itinerario en una vivienda ofrece un espacio más adecuado para el desarrollo y la atención dentro del programa.**

Las bases para la autonomía se construyen desde la vivienda.

El **apoyo, acompañamiento y atención de los/as profesionales** (con equipos multidisciplinares) de forma individualizada a las personas, se centra en los aspectos psicológicos, sanitarios, jurídicos y administrativos, y el acompañamiento específico para la escolarización de menores. Que las personas puedan contar con estos recursos permite: realizar los trámites de documentación inicial (empadronamiento, tarjeta sanitaria, etc.), reducir las posibles experiencias traumáticas (tanto del país de origen como durante el viaje hasta llegar a España), y mejorar la salud y situación emocional. Todo ello **facilita los primeros pasos para la inserción en la sociedad** y comenzar con la planificación de los proyectos de vida y la búsqueda de autonomía.

Lina. Siria: “Por ejemplo, empezamos a hacer todo y a acompañarnos a todos los sitios... a Policía, al supermercado y empezando así en acompañamiento y después ya empezamos nosotros a hacer las cosas solos”²⁹.

Valentina. Colombia: “Yo he pasado con la abogada, con la psicóloga, he pasado también con la parte laboral, incluso también con la parte administrativa, no solamente se limita pues como a arreglar las ayudas y ya está sino como que ella también es una persona que te puede guiar mucho, con esas cuestiones de los gastos, o sea, es lo que te digo, aquí precisamente todos tienden mucho a colaborar”³⁰.

A la hora de establecerse inicialmente en el territorio en el que el SAPI les facilita una plaza, **las personas pasan por una toma de contacto y requieren aprendizajes básicos** sobre el entorno y la sociedad receptora. **Conocer y entender las normas sociales, culturales y de convivencia con el vecindario pueden facilitar el proceso de autonomía.**

Valentina. Colombia: “Cuando llegamos acá a Vigo ha sido fundamental porque hay muchas cosas que, aunque puedan ser parecidas, desconoces de un nuevo país. Ha sido fundamental la ayuda de haz esto, haz lo otro”³¹.

29 Entrevista realizada en el marco del estudio “Una casa como refugio: itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo” (Provivienda, 2019).

30 *Idem.*

31 *Idem.*

Cuando esta primera toma de contacto con la sociedad receptora se realiza desde una vivienda y no desde un recurso residencial colectivo, se normaliza en mayor medida desde el inicio la relación con el entorno. Se comienzan a establecer vínculos de vecindario y a incorporar las normas que rigen dichos vínculos en la sociedad receptora. Además, se toma un primer contacto con las gestiones asociadas al hecho de vivir en una vivienda, situación que se asemeja más a la realidad de los retos con los que tendrán que lidiar después de su paso por el SAPI.

En cuanto a la **creación de redes de apoyo** cuando no existen o su **fortalecimiento** y ampliación si contaban previamente con ellas, **son elementos clave de la salud social**³². Las personas solicitantes suelen contar con una red de apoyo informal³³ más frágil o inexistente cuando llegan al país de acogida. Generar este tipo de redes permite tener un “colchón social”, personas con las que contar ante una dificultad y con las que compartir experiencias vitales que pueden ayudar en la búsqueda de autonomía. Los vínculos sociales que se crean normalmente son a través de distintos tipos de ocio o cursos de formación. Sin embargo, **cuando las personas residen en viviendas y no en recursos colectivos, se potencian además las relaciones con el vecindario** (españoles/as y/o extranjeros/as) **o disponer de un espacio normalizado que compartir con los vínculos que se vayan generando**. Cabe destacar aquí la relación bilateral entre vivienda y salud social, concebida en términos de relaciones satisfactorias con otras personas (Provivienda, 2020b).

Ana Mercedes. El Salvador: *“No, no, es que no tengo, no tengo amigos. Solo hasta hoy, que estoy yendo al curso, que me llevo bien con las chicas que son de Colombia, Venezuela... pero, de ahí, anteriormente no”*³⁴.

Jefa del servicio de atención a las personas inmigrantes. Xunta de Galicia: *“En ocasiones pues lo que faltan son esas redes de apoyo, esos lazos que tenemos, pues a veces los que vivimos aquí a veces es el boca a boca pues pregunta allí pues no sé qué, entonces el trabajo que hacen los ayuntamientos con las entidades me parece muy importante para darles ese apoyo de sentirse amparados”*³⁵.

Respecto a los **gastos personales básicos** (principalmente alimentación, vestimenta y transporte), el Sistema de Acogida facilita los recursos implicando en la medida posible a las personas en el proceso de control de los gastos (aun cuando son administrados por las entidades responsables). **Cubrir estas necesidades desde el inicio posibilita que las personas puedan centrarse en cuestiones que conformen su proyecto de vida** y de búsqueda de la autonomía, como puede ser la formación o la búsqueda de empleo, entre otras. Además, cuando residen en una vivienda y no en un centro colectivo, les permite conocer tanto los requisitos de la economía doméstica en su país de acogida como la gestión de los gastos básicos a los que se tendrán que enfrentar cuando salgan del SAPI.

32 Entendiendo la salud social como “la habilidad para la adaptación y la autogestión ante los cambios y desafíos del entorno, así como la capacidad para desarrollar relaciones satisfactorias con otras personas”. Universidad Internacional de Valencia. Acceso en línea [aquí](#).

33 Formada por familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc., es decir aquella que no está profesionalizada.

34 Entrevista realizada en el marco del estudio “Una casa como refugio: itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo” (Provivienda, 2019).

35 *Idem*.

Carlos Eduardo. Venezuela: *“Esa primera fase está muy regulada, cuando íbamos a la compra teníamos que guardar facturas de todo, que dar cuenta de todos los gastos que teníamos, lo cual no está mal”*³⁶.

En definitiva y a modo de símil, en los procesos de emancipación y autonomía de las personas jóvenes autóctonas, la vivienda es el espacio necesario de partida para el desarrollo, la formación, la socialización y la inserción laboral. Sin esta vivienda, el resto no sería posible. Lo mismo sucede en los procesos migratorios, al aparecer **la vivienda como el primer elemento de anclaje de las personas en la sociedad de acogida**. Antes de alcanzar la autonomía económica, una vivienda **les permite tener un lugar en el que establecerse y desde el que comenzar este nuevo camino**. Según la Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar, que toma el modelo de *Housing First* como referente: “si se aumenta la posibilidad de acceso a viviendas permanentes, la prevención y una intervención social adecuada, se tendrá más éxito que con un uso predominante de centros de acogida, albergues y alojamientos de tránsito. La política de coordinación de la UE debería promover el ensayo, la difusión y la ampliación de enfoques basados en la vivienda exitosos” (EAPN Madrid, 2013).

36 *Idem.*

4. Idioma y formación como herramientas fundamentales

Una vez abordado el punto de partida con el que se encuentran las personas solicitantes de Protección Internacional al entrar al Sistema de Acogida, es fundamental el trabajo en ciertas herramientas que promuevan un camino hacia la autonomía. En el presente capítulo destacamos dos de ellas: **el dominio de la lengua del país receptor y la formación**. Ambas cuestiones las empiezan a trabajar los y las profesionales durante la Fase de Acogida en el SAPI y son **decisivos a la hora de potenciar o frenar el camino hacia la autonomía de las personas**. Asimismo, dos circunstancias han podido afectar a los modelos de intervención de dichos/as profesionales y el avance de los procesos de autonomía, como son la actual pandemia y la regularización administrativa, como se verá a continuación.

El idioma como factor determinante en la formación, el empleo y la vivienda.

Durante la primera fase en el SAPI, **las personas que dominan el idioma castellano o que cuentan con el español como lengua materna se encuentran en una situación de ventaja frente a quienes no comparten dicha situación**. El desconocimiento del idioma de la sociedad de acogida puede ser un motivo de aislamiento y exclusión. En nuestro informe del año 2019 el problema del idioma es definido como un “obstáculo clave en todo el proceso de adquisición de autonomía en general y de integración social e incluso residencial” (Provivienda, 2019: 28). En definitiva, cualquier proceso de autonomía e integración pasa primero por el aprendizaje del idioma. Es una herramienta fundamental para acceder a una formación o un empleo y, por ende, obtener autonomía económica; establecer redes de apoyo que sean sólidas; o acceder y mantener una vivienda (autonomía residencial).

En primer lugar, **el dominio del castellano aparece como condición necesaria para acceder a determinadas formaciones que aumentan el nivel de empleabilidad**. En opinión de un informante clave, si las personas no presentan un adecuado dominio del idioma, en ocasiones, es posible que no sean derivadas a determinados cursos por el alto nivel de comprensión que exigen los mismos.

Educador social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: “Cuando llegan a empleo, empleo dice, “no te puedo mandar a un curso” que además, son pagados porque los cursos los dan academias (...), son cursos a veces muy solicitados, que hay que hacer como una especie de entrevista inicial o una especie de examen inicial y si no tienes ese nivel de español pues no te lo aceptan”.

En el caso del empleo, **las personas solicitantes de asilo cuyo idioma materno es el español encuentran mayores facilidades para su inclusión laboral y, en consecuencia, pueden conseguir más rápidamente la autonomía económica**. Así lo comprueba un estudio publicado por CEAR (2020a) realizado con los beneficiarios de sus programas. Se evidencia que un buen nivel de castellano a la llegada, para quienes este idioma no constituye su lengua materna, se asocia a mayores posibilidades de encontrar trabajo, con una diferencia de hasta 30 p.p. respecto a aquellas personas que declaran tener a su llegada un nivel “malo o muy malo”. En la misma línea, una de nuestras informantes clave afirmaba:

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“No es lo mismo la gente que es hispanohablante, normalmente, ahí hay como mucho más éxito en el itinerario de inserción laboral, y es como más posible poder trabajar con ellos, que las personas que no son hispanohablantes”.*

En el caso de las personas cuyo idioma materno no es el español, los plazos del propio SAPI ponen de relieve la inadecuación de los tiempos establecidos respecto a los itinerarios más personalizados, lo que supone un obstáculo para el proceso de autonomía.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“La presión de que tienen 18 o 24 meses como mucho con una serie de prórrogas. Y en 24 meses, a personas que no son hispano hablantes, meterles en el circuito de hablar español súper rápido (...) el proyecto en sí lo que hace es aumentarle la presión, y esa presión disminuye la autonomía”.*

Una escasa destreza en el dominio del idioma es concebida por la propia persona como un impedimento para optar a un empleo, más si éste requiere de altas habilidades comunicativas. Un participante nos acerca a su deseo de conseguir empleo en el ámbito de la hostelería, pero a la vez es consciente de las dificultades:

Mamadou. Mali: *“Sí camarero, hotelero (...) a mí me gusta mucho. Camarero más difícil para mí porque el español todavía me falta poquito”.*

Si al desconocimiento del idioma se añaden las responsabilidades familiares, en el caso de las mujeres en esta situación, más compleja se tornará dicha dificultad. En palabras de una experta, **las mujeres que conforman hogares monomarentales y no dominan el idioma difícilmente podrán crear redes de apoyo y acceder a un empleo que se ajuste a sus necesidades.** La falta de redes unido a la ausencia de medidas de conciliación familiar y laboral dan lugar a situaciones de doble vulnerabilidad en el camino hacia la autonomía.

Trabajadora Social de la Oficina Social de la Vivienda del Ayto. Granada: *“Más perjudicado son las mujeres con hijos, monomarentales. Es decir... Y aun así la mujer con más de un hijo es la perjudicada de todo esto. Sobre todo cuando no dominan el idioma. De origen sudamericano manejan el idioma y es más fácil para ellas buscar una red social o un trabajo, incluso aunque sea en la economía sumergida”.*

Ante dificultades como éstas, algunos/as profesionales optan por innovar en las formas de acercar el idioma a las personas solicitantes en el SAPI. Una **estrategia empleada es el aprendizaje del castellano aplicado al ámbito del empleo.**

Educador social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“El español orientado hacia el empleo (...). Ya tenemos [a] los profesores de español con los compañeros de empleo, que les están haciendo bueno, pues cómo hacer una entrevista de trabajo, cómo hacer una entrevista telefónica, cómo poder optar ¿no?”.*

Finalmente, en los que respecta a la relación entre el idioma y la vivienda, nos encontramos con un camino de ida y vuelta entre ambos factores.

Por un lado, **tener acceso a una vivienda desde las fases iniciales del itinerario facilita la inmersión lingüística en la lengua de la sociedad acogedora.** Así lo confirma una participante que nos acerca a los beneficios de alojarse en una vivienda frente a permanecer en un centro por la facilidad de la primera para propiciar un aprendizaje real y concienzudo del idioma.

Oxana. Ucrania: *“Y estuvimos en el centro con ellos juntos, todos los refugiados y bueno ahí lo pasamos bastante duro, por la comida, por cómo nos trataban y a los cuatro meses la organización nos enviaron a Madrid a Provivienda. Fue un cambio... Yo pensaba que iba a Ucrania, pero consiguieron con otra organización, no sé quién lo consiguió, pero nos llevaron a Madrid [a una vivienda compartida proporcionada por Provivienda] y a partir de ahí sí que empecé a aprender más español”.*

Por otro lado, un informante clave nos acerca a las dificultades en la búsqueda de la vivienda en los casos de participantes con poco control del castellano. En este caso es el idioma el que ejerce una influencia sobre la autonomía residencial.

Coordinador del Programa de Protección Internacional de Granada Acoge: *“Tenemos el ejemplo de esta familia georgiana (...) que ha costado horrores encontrar vivienda, sobre todo, también por el tema en concreto del idioma y por el número de menores”.*

En definitiva, el desconocimiento del idioma se constituye como una de las principales barreras en el país de acogida. **La competencia lingüística protagoniza gran parte de la autonomía y modula la adquisición de capacidades formativas, conocimiento del mercado laboral y residencial,** tal y como se ha podido comprobar. Y en este proceso la vivienda aparece como un elemento facilitador del proceso de aprendizaje.

La formación adquirida en origen y en el país de acogida para la inclusión laboral.

Por un lado, nos encontramos con **personas solicitantes con formación reglada obtenida en su país de origen.** Según FOESSA (2020) el 21,2% de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional cuenta con estudios universitarios, un porcentaje no muy alejado del presentado por la población española (29%) según el mismo estudio. Sin embargo, dicha formación superior **requiere de procesos de homologación que en ocasiones terminan como procedimientos truncados** y que pueden ser explicativos de los procesos de movilidad laboral descendente a los que haremos mención más adelante. Existen distintos motivos que dificultan la homologación.

La rapidez en el momento de la huida lleva a abandonar el país de origen sin traer consigo toda la documentación acreditativa de los estudios alcanzados, lo que provoca el retraso del inicio del procedimiento de homologación.

Mufasa. Kenia: *“Lo que pasa es que cuando salí de mi país no llevo mis documentos de estudios. Voy a intentar solicitar otra vez a mi familia (...) conseguir todo. Entonces tengo que ir físicamente a la universidad para pedir el certificado de diploma”.*

Asimismo, la duración del proceso de homologación es incompatible, a veces, con los tiempos estipulados para la búsqueda de empleo y vivienda en el SAPI.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Y resulta que, primero, que el proceso de homologación de títulos puedes estar hasta dos años hasta que te lo homologuen, si te lo homologan y, segundo, que luego cuando te pones a competir, esto es horrible pero es así, cuando te pones a competir con una persona que ha hecho sus estudios en España, o tus estudios homologados de tu país, siempre te ganan, nunca accedes a esos puestos de trabajo (...) y además encima vas a llevar dos años sin ejercer, o sea que ya realmente no vas a ser competitivo porque tu título esté homologado en tu país, sino que llevas dos años sin ejercer tu profesión”.*

Y, por último, el impacto de la COVID-19 ha provocado que no puedan gestionar con su red de apoyo familiar en origen el envío de la documentación pertinente.

Graciela. Paraguay: *“No, todavía no, es un proceso muy largo. Y como empezó el Estado de Alarma en mi país yo no puedo pedir toda la documentación, entonces tengo que esperar que pase para traerla y poder homologarla aquí”.*

Estas cuestiones, entre otras, influyen sobre los tiempos para la entrada en el mercado laboral y los sectores en los que buscar empleo, dificultando en última instancia su proceso de autonomía económica e integración residencial. Si estas personas no pueden trabajar mientras esperan la resolución de los procesos de homologación, difícilmente contarán con un contrato de trabajo que les facilite el acceso o les permita el mantenimiento de una vivienda cuando pasen a la segunda fase o salgan del SAPI.

Por otro lado, **las personas solicitantes pueden obtener formación en el país de acogida** entendida ésta como una estrategia para la autonomía personal en el ámbito económico y laboral.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Para mí es básico, el tema de la formación. Para mí el formarlos es una de las herramientas más potentes que tenemos”.*

Con el objetivo de proporcionar una atención integral a las personas, entidades del Sistema como Provienda ofrecen **cursos para aumentar los niveles de empleabilidad durante la Fase de Acogida** en el sector servicios y agricultura. Los sectores de actividad son elegidos por las mayores posibilidades de inserción laboral.

Fátima. Argelia: *“Sí, la formación de la primera fase, hice formación en la cocina, hice formación en el idioma, algo de agricultura, y alguna en relación a los supermercados”.*

Dicha formación fortalece también la autonomía a través de la activación de redes informales de apoyo que pueden proporcionar ayuda en otros ámbitos como el acceso a información, a recursos e incluso a una vivienda.

Trabajadora social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Entonces, la formación y el empleo es fundamental; primero, porque una persona que está sacando formación ya se va a estar relacionando en otros contextos con otras personas, con lo cual, ya va a tener tanto las posibilidades de formar otras redes y luego, está obviamente entretenida estudiando, se está activando, estas personas empiezan a conocer cómo va un poco el mercado, están viendo si se pueden reciclar en lo que hacía antes o no, o tienen ya otras opciones”.*

Sin embargo, **no todas las personas van a acceder a la formación en igualdad de condiciones**. Además de las dificultades que encuentran las personas que no tienen conocimientos suficientes del idioma, **hay una brecha por cuestiones relacionadas con el género**. Así, una de las profesionales consultadas afirma que la inclinación hacia formaciones relacionadas con el cuidado de mayores dependientes puede ser una vía rápida para la inclusión laboral de las mujeres. La asunción de determinados roles de género está condicionando la formación en el país de acogida. De esta forma, se pueden estar obviando otras competencias que posee la mujer u otras vías de formación. El ajuste a los tiempos del SAPI puede ser uno de los motivos para explicar dicha situación. Como se ha mencionado antes, puede derivar en que las personas solicitantes se inclinen por una inclusión laboral rápida sin una base sólida formativa que posibilite la autonomía real, a medio o largo plazo.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“El tema de atención a personas dependientes que tiene mogollón de salida laboral, hacerse el certificado de profesionalidad de atención a personas dependientes en instituciones sociales, prácticamente te asegura una inserción laboral”.*

Otra dificultad añadida ha sido la irrupción de la COVID-19 con consecuencias como la cancelación, el aplazamiento o el cambio de modalidad de la formación como afirma nuestra informante clave. Mención especial requiere el paso de la modalidad presencial a la virtual de las formaciones por suponer un síntoma de la flexibilidad adquirida por el Sistema durante el Estado de Alarma.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Antes formaciones online no se contemplaban entrar en las ayudas de formación y durante el COVID sí que nos han permitido”.*

Entre los efectos a destacar del paso a la vía digital se encuentran: la alteración de las relaciones sociales que las formaciones presenciales propiciaban y la aparición de una **brecha digital** tanto en lo que respecta al acceso de herramientas (equipos informáticos, conexión a internet, etc.) como en la adquisición de habilidades digitales. En los casos más extremos, se ha producido **el abandono de la formación por la falta de medios digitales en la vivienda**.

Trabajadora Social de la Oficina Social de la Vivienda del Ayto. Granada: *“La brecha digital (...) es enorme en viviendas ocupadas, infravivienda, viviendas con cortes de luz. Varios barrios del distrito están sin luz cada día desde las ocho de la tarde hasta las once de la mañana (...) Pues hay una brecha digital porque la economía está empobrecida (...) tremendo, entonces aquí ha sido especialmente complicado (...) El tema de tener que gestionarlo todo de manera electrónica ha sido muy complejo”.*

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Muchos de ellos no tienen smartphone, no tienen internet, eso también ha sido una complicación importante para continuar con el trabajo todo este tiempo del COVID, y eso pues sí es una cosa particular porque con otro perfil. O sea, nosotros hemos teletrabajo todos sin ningún problema y las personas con las que trabajamos pues no tienen el mismo acceso que tenemos nosotros”.*

De esta forma, **si se dispone de un espacio adecuado como una vivienda dotada con los medios necesarios para poder seguir con la formación y, además, se trabajan dentro del itinerario las habilidades digitales, no se verán interrumpidos los procesos de preparación para la autonomía.**

Finalmente, además de los cursos para el aumento de la empleabilidad **existe también formación aplicada a la búsqueda de la vivienda.** En ella se informa sobre las características del mercado laboral, características de los contratos de arrendamiento entre otros, **con el fin de facilitar una búsqueda informada.** Esta formación específica constituye el primer acercamiento al mercado de la vivienda español.

Coordinador del Programa de Protección Internacional de Granada Acoge: “Nosotros en cuanto al trabajo que realizamos, hacemos un taller ¿vale? denominado: “objetivo vivienda” en el cual, se empieza a trabajar lo que es la búsqueda de vivienda a los tres meses en primera fase (...) empieza con una sesión en el aula, en el cual, se explica un poco lo que es la situación del mercado inmobiliario, las cuestiones a tener en cuenta, contratos de alquiler, lo que son las ayudas en sí (...), que se explican todas estas cosas para que queden claras y que la búsqueda de vivienda pues eso, tengan esa información y puedan hacer una búsqueda informada, intentando que sea pues lo más eficaz posible”.

Como se ha comprobado la vivienda es esencial para la formación. En primer lugar, porque otorga un espacio físico fundamental para poder realizar los cursos necesarios que conforman el itinerario personalizado del solicitante. Además, al tratarse de un espacio normalizado que propicia la interacción con otras personas del edificio y del entorno más próximo, expone en mayor medida a las personas a la necesidad de poner en práctica los conocimientos lingüísticos que va adquiriendo en contextos cotidianos que va a tener que enfrentar más adelante. Esto es vital si consideramos el papel fundamental del idioma en la formación profesional y por tanto sobre la autonomía, dando lugar a un círculo virtuoso hacia los objetivos marcados por el programa. En resumidas cuentas, se trata de una especie de “efecto carambola” en el que **la vivienda hace posible un espacio de aprendizaje, primero del idioma y después profesional, que a su vez facilitan la inclusión laboral y la autonomía.**

5. Inserción laboral y preparación para la autonomía económica

En este capítulo, se abordará **la inclusión laboral como elemento central para la autonomía económica**. No solamente se trata de tener o no empleo, sino cuáles son los canales de búsqueda y acceso al empleo, sus condiciones laborales y salariales (y la consecuente sostenibilidad del hogar) y la cobertura de derechos básicos que se ofrecen desde ahí.

Además, se analizará la relación entre el empleo y la vivienda. **La inclusión laboral sigue siendo uno de los factores clave que condiciona la autonomía residencial, si bien el derecho a la vivienda es inherente a todas las personas** y no debería depender exclusivamente de la situación en el empleo.

El binomio empleo-vivienda.

La concentración del empleo precario y las barreras para acceder a una vivienda adecuada determinan una parte importante de la exclusión social en España, de acuerdo con FOESSA (2019: 8): “La evolución de la exclusión en España nos muestra que la mezcla de baja calidad en el empleo y costes de la vivienda se convierten en una combinación característica de nuestro país y definen las dos principales dimensiones, cuantitativamente hablando, por las que los hogares y las personas llegan a la exclusión”.

La relación entre empleo y vivienda es recíproca. Por un lado, el acceso a una vivienda adecuada favorece el acceso a un empleo, de forma directa o indirecta. El tener una dirección donde recibir correo postal, consultar los anuncios de trabajo en Internet, tener un lugar donde realizar el aseo y cuidarse son requisitos para salir a trabajar (Provivienda, 2020b), como se observa a través de la metodología de los programas de Housing First³⁷. **Por otro lado, la vivienda condiciona la salud social y facilita el contacto con las redes de apoyo**, sean informales o formales (Provivienda, 2020b), las cuales, a su vez, pueden promover el acceso al empleo.

Disponer de un alojamiento digno de forma estable en el tiempo, y adaptado a las necesidades de cada persona, aporta una “capacidad estabilizadora”, y de esta manera, la vivienda se presenta como una “plataforma privilegiada desde la que trabajar la inserción sociolaboral, las mejoras en la salud, la normalización de los hábitos y las relaciones cotidianas”(Cabrera y Rubio, 2008). Un informante clave alude a la relación de ambos.

Coordinador del Programa de Protección Internacional de Granada Acoge: “Aquí el empleo juega un papel fundamental, porque si tienen un empleo y una nómina y pueden hacer frente al pago del alquiler y se van a quedar en la misma vivienda en la que estaban (...) Porque claro, el hecho de, de quedarse en Granada, con la entidad, pues tienen que venir a entrevista, las actividades que planteamos, si no son hispanoparlantes, a las clases de español, entonces también les interesa ¿no? tener esa cercanía con la sede, con la entidad”.

³⁷ El programa *Housing First*, desarrollado en alianza con la Fundación Hogar Sí, ofrece una vivienda individual con carácter indefinido a personas en situación de calle. La titularidad del alquiler de la vivienda es de Provivienda quien cede su uso a la persona participante.

La vivienda aparece de nuevo como un elemento esencial para la autonomía. **A su vez, la autonomía residencial, dada la falta de alternativas al mercado libre y la escasez de vivienda asequible, dependerá en buena medida de los ingresos económicos que genera un empleo.** El 36,6% de las personas que padecen exclusión del empleo también sufren exclusión residencial (FOESSA, 2019: 243). Esta situación se ha visto especialmente agravada por la crisis sociosanitaria actual. En agosto de 2020 casi un millón de personas estaban acogidas a un ERTE³⁸, y en el cuarto trimestre el nivel de desempleo ascendió al 16,13% (2,3 p.p. de diferencia respecto al mismo periodo de 2019), según la Encuesta de Población Activa. Una participante en segunda fase nos acerca a esta situación.

Graciela. Paraguay: *“Creo que en lo que más es la falta de trabajo, antes de la pandemia ya había falta de trabajo y ahora es más difícil. Más bien en eso es lo que me afecta psicológicamente y emocionalmente, es un desespero que una trae”.*

La pandemia ha tenido como consecuencia una mayor oferta de empleos de atención socio-sanitaria. Sin embargo, este contexto aparentemente favorable para algunas personas, desde el punto de vista del acceso a un empleo, se vio empañado por el desconocimiento de los/as empleadores/as de las renovaciones automáticas implementadas tras el Estado de Alarma³⁹.

Educador social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Nos llegaron ofertas de trabajo en residencias de mayores por las bajas que se estaban produciendo y porque obviamente, pues las personas españolas no querían trabajar en plena pandemia en una residencia de mayores viendo lo que estaba pasando, pues varias de nuestras usuarias que habían hecho cursos de atención sociosanitaria pues consiguieron trabajo, y una de ellas pues fue despedida el mismo 26 de abril porque su tarjeta roja, tarjeta de identidad caducaba el 27 de abril y por más que les explicamos y le mandamos todo tipo de documentos a la residencia y a su gestoría, de que ese documento estaba prorrogado, pues no se complica, directamente despidieron a la persona, a pesar de que la necesitaban.”*

Antes de la pandemia, el desconocimiento de la “tarjeta roja”⁴⁰ por parte de los/as empleadores/as ya constituía una dificultad para acceder a un empleo. Su aspecto físicamente diferente al de otros permisos de residencia y el desconocimiento de que posibilita trabajar suponían un freno a la contratación (Provienda, 2019) y así nos lo traslada un solicitante en segunda fase.

Joao. Brasil: *“Yo creo que sí por eso, porque la mayoría de las personas desconocen la tarjeta, la tarjeta roja, cuando tú presentas la tarjeta roja, yo ya me encontré con situaciones de la gente decir: “¿eso qué es?” Entonces, sí, creo que es más difícil, aunque sea un documento de solicitante de Protección Internacional, si fuera un documento más parecido con lo que usan aquí, sería más fácil la persona en reconocer, porque aunque tengas el derecho, tienes un documento que va un 90, un 85% de las personas no conocen, si hay dos personas para un trabajo que tú y otra persona con una documentación normal y corriente, pues es más fácil la contratación de una persona con un documento que conoce”.*

38 EPDATA. Trabajadores afectados por ERE y ERTE, elaboración propia a partir de información del Ministerio de Trabajo y Economía Social y de las Consejerías Autonómicas de Trabajo.

39 Entonces el objetivo era prolongar la validez de los documentos que acreditan la solicitud de admisión a trámite de la solicitud de asilo y la solicitud de asilo en sí (ver capítulo 2).

40 Ver glosario.

La crisis de la COVID-19 ha tenido una repercusión importante en la autonomía económica de las personas que estaban fuera del Sistema, implicando en algunos casos una pérdida significativa de ingresos. Esta situación ha repercutido también en la autonomía residencial. El impago de suministros de la vivienda es uno de los estragos más palpables.

Entrevistador/a: *“¿Cómo ha sido el tema de la crisis del COVID? ¿cómo te ha afectado?”*

Mamadou. Mali: *“Muchísimo, (...) muchísima agua y luz y no pagamos hasta ahora. No hemos trabajado en la pandemia. No tenemos trabajo ni nada y no hay nadie para ayudarnos. Queremos encontrar trabajo para pagar poco a poco”.*

Estrategias en la preparación para la autonomía económica.

Para aliviar las dificultades que surgen para conseguir un empleo, se aboga por distintas estrategias entre las que destacan tres: la obtención de conocimientos sobre el mercado laboral en España, el apoyo de redes formales institucionales, y el acceso a una formación que incluya un periodo de prácticas.

Los conocimientos sobre el mercado laboral en España pueden obtenerse a través de las entidades que gestionan el programa. En el SAPI, las personas reciben este tipo de información para facilitar la transición de la primera fase a la segunda fase, y su proceso de autonomía. **Conocer los sectores más demandados o las condiciones laborales forman parte de las herramientas para la inclusión laboral** y, a su vez, posibilita que se genere un proyecto residencial más ajustado a la nueva realidad económica.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Tú te pones en contacto con la persona, conoces sus circunstancias personales, su experiencia laboral, su nivel formativo y las expectativas en el ámbito laboral aquí, con el objetivo de mejorar su capacidad de inserción laboral aquí. Y una vez que obtienes esa información relevante de la persona, tú eres digamos la responsable de que esa persona conozca muy bien el mercado laboral de su entorno más inmediato, que adquiera redes personales, que acceda a una formación que mejore su empleabilidad, también intermediamos con empresas, ayudamos a acercar a las empresas a estas personas... y esto se hace tanto a través de metodología individual como con metodología grupal, a través talleres de preformación, y también poniéndolo en contacto con el resto de Programas de empleo”.*

En segundo lugar, el apoyo de parte de un equipo interdisciplinar de profesionales permitirá una atención integral de las personas solicitantes respecto al empleo, la vivienda o el propio acompañamiento en el acceso a recursos y el establecimiento de redes (Provienda, 2020b). Este trabajo favorecerá la inserción laboral y la autonomía económica ya que **las redes de apoyo formales e informales son canales de integración y favorecen la sostenibilidad de la misma.**

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: *“Nos referimos al propio equipo de Protección Internacional que está formado por trabajadoras sociales, educador, psicólogo, técnica de empleo, técnico de vivienda... Ese equipo es al que me refería. Luego nosotras como técnicas de empleo además ampliamos las redes de estos usuarios con otros programas de empleo que haya vigentes, por ejemplo con Ayuntamientos. Porque uno de los objetivos que siempre nos planteamos, precisamente por ese fomento de la autonomía, es la ampliación de redes de contactos, tanto formales como informales”.*

Además, **las redes de apoyo formales e informales son fundamentales para favorecer la conciliación**. Contar con el apoyo de personas cercanas e instituciones facilita la conciliación para hacer frente a las dificultades de inserción laboral derivadas de las distancias entre la localización del empleo y la residencia, los tiempos de desplazamiento, los horarios de trabajo, etc.

Si bien en España **son escasas las medidas institucionales para la conciliación** (situación agravada cuando se cerraron las escuelas durante el Estado de Alarma de marzo a junio de 2020), **la alternativa pasa por las redes de apoyo informales**, que pueden ser una solución temporal en situaciones de emergencia (Provivienda, 2020b), aunque muchas personas que atiende el programa no cuentan todavía con una red sólida.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: *“Y, bueno, luego también hay otro matiz que no he añadido que es muy importante que es la falta de apoyos, que si tienes familia y tienes que trasladarte muy lejos y dedicas mucho tiempo a trasladarte pues más tiempo que tienes que ver cómo puedes conciliar, o sea, que eso también”.*

Para aumentar las posibilidades de conseguir un empleo, **la tercera alternativa destacada es optar a una formación que incluya un periodo de prácticas**. En este caso, es fundamental la elección de una formación en sectores con altos niveles de empleabilidad y el apoyo de los/as profesionales de referencia para la elección de estos. Una solicitante de asilo nos acerca a su situación laboral una vez que ha salido del programa.

Teresa. El Salvador: *“Estuve allí, allí donde realicé las horas prácticas me ofrecieron quedarme, (...) entonces estuve ahí y ya luego, pues me cambié aquí a la empresa actual donde estoy, que es en Madrid”.*

La obtención del empleo es un factor necesario, pero no suficiente para garantizar la autonomía de las personas, sino que conviene analizar las condiciones laborales, como haremos a continuación.

Precariedad, empleo informal y género.

Las condiciones laborales indican que muchas personas solicitantes de asilo sufren una movilidad laboral descendente (Chiswick, 1977), después de la llegada a España, en comparación con el tipo de empleo y formación de su país de origen⁴¹.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: *“Normalmente se quedan en puestos más bajos... Los perfiles más altos acceden a puestos laborales mucho más bajos en relación a sus potencialidades y a su carrera profesional”.*

41 A medida que pase el tiempo, cabe esperar que se observe un proceso de movilidad laboral ascendente, siguiendo el patrón de movilidad ocupacional en forma de U que ya planteaba B.R. Chiswick en 1977. Entonces, publicó una serie de trabajos que anunciaban “una pauta aparentemente universal”. Al comparar la última ocupación de los inmigrantes en su país de origen, con la primera en el país de destino y con la ocupación “actual”, se puede reconstruir una pauta ocupacional universal en forma de “U”. Al llegar al país de acogida, se experimenta movilidad laboral descendente, y no es sino con el tiempo cuando las personas de otros países experimentan movilidad laboral ascendente.

En cuanto a las condiciones de empleo, según FOESSA (2020), sólo un 9,8% de las de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional ocupadas tienen contratos indefinidos y un 46% son trabajadores/as temporales, un porcentaje que supera al de la población inmigrante (38%), y que supone más del doble que la población nativa (22%).

Las personas beneficiarias y solicitantes de asilo **se enfrentan, como lo hace la población migrante en general, a un mercado laboral claramente segmentado** (Aysa-Lastra y Cachón, 2013), donde las ocupaciones manuales serán preponderantes. Según un estudio reciente: “Los refugiados tienen un fuerte grado de concentración en dichas ocupaciones. De hecho, en las cinco primeras ocupaciones elementales que son peón de la construcción (18% del total), servicio doméstico (12%), cocinero (7,8%), camarero (6,5%) y limpieza (5%) se ocupa el 49% de la población refugiada en España” (FOESSA, 2020:140).

Si analizamos los **sectores económicos en los que se insertan desde una perspectiva de género**, de nuevo, se observa una influencia de los roles, **como ocurría en el momento de la formación**. Con un 15%, los cuidados forman el segundo estrato ocupacional donde más personas solicitantes y beneficiarias se emplean, por detrás de los trabajos manuales de cualificación básica (FOESSA, 2020).

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provienda: “Los puestos de trabajo [a los que] acceden las personas con las que trabajamos, suelen ser muchas veces puestos de cuidados, suelen ser profesiones feminizadas, entonces hay muchas veces que si tú te pones a pensar quién [tiene] más probabilidad de que se inserte de las dos personas, muchas veces es la mujer quien surge como con mayores probabilidades de una inserción laboral”.

En el caso específico del servicio doméstico, este puede constituirse como una opción para las mujeres que han visto rechazada su solicitud de asilo y que, por tanto, han quedado en una situación administrativa irregular (AD Los Molinos, 2017; Lebrusán et al., 2019).

Coordinador del Programa de Protección Internacional de Granada Acoge: “Principalmente enfocado a empleadas de hogar y además, fíjate, empleadas porque suele ser así, es decir, el 99,9% mujeres y es el empleo que más salida está teniendo, pero en creces, pero en cuanto a lo que es sobre todo, en personas en situación irregular (...) aquí en Granada que casi llevo un año y estoy viendo que este tipo de empleo dentro de lo que es solicitante de Protección Internacional lo están llevando a cabo, sobre todo, personas sin autorización a trabajo, es decir, dentro de esa economía sumergida”.

Según FOESSA (2020), un 39% de las personas refugiadas se ocupan de manera informal, una cifra que duplica la de la población de origen inmigrante (17%). Esta situación puede dificultar la obtención de un contrato de alquiler en la segunda fase del SAPI y la salida del Sistema, al no contar con una nómina y unos ingresos formales, que suelen ser requisitos para el acceso a una vivienda en el mercado libre.

Escenarios en la salida del programa.

Una vez se encuentran fuera del Sistema, la situación jurídica y administrativa, así como otras herramientas adquiridas en las fases primera y segunda serán determinantes en las trayecto-

rias laborales de las personas solicitantes y por tanto en la autonomía adquirida y el nivel de vulnerabilidad o exclusión.

En primer lugar, **las personas que han accedido al estatuto de refugiado/a⁴² o al permiso por razones humanitarias⁴³ se encuentran con un escenario más favorable.** Su situación administrativa les permite trabajar de forma regular y **no trae consigo despidos o pérdidas de oportunidades de empleo** ligadas a la salida por denegación de la solicitud. Además, tienen la posibilidad de acceder a más recursos y ayudas públicas cuando sea necesario.

Juan Carlos. Venezuela: *“Es más fácil conseguir cuando estás legal, sí, porque como te dije yo, al tercer currículum que eché en la empresa y me llamaron, sí, me llamaron para la entrevista, ya era el tercero que metí me llamaron”.*

Y no sólo pueden acceder o mantener con mayor facilidad un empleo, sino que este empleo no pasará necesariamente por la irregularidad y, por tanto, estará menos expuesto a la precariedad y la inestabilidad. En definitiva, tendrán acceso a una serie de derechos laborales que las personas con una resolución de la solicitud negativa no tendrán, enfrentando un claro proceso de exclusión.

Juan Carlos. Venezuela: *“Cuando yo comencé, trabajaba en negro, pues estaba muchas horas, estaba muchas horas y lo que me pagaban era muy poco, claro, me mereció porque me enseñaba, pero del resto, muchas horas con lo que te pagaban y en esa parte abusaban, con diferencia de ahorita, pues echo las horas que son en el contrato; son cuarenta, son cuarenta, pues me permite cotizar, ya tengo más de un año cotizando”.*

En los casos de **las personas que se encuentran a la espera de la resolución** pero que cuentan con la tarjeta roja prorrogada a pesar de haber salido del SAPI, **tendrán también más facilidades para mantener la autonomía económica.**

Como ya se ha mencionado, la mayor parte de las personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional se concentran en ocupaciones manuales y en muchas ocasiones los itinerarios de inserción laboral se orientan en esta dirección. Como ya se detectó en el informe anterior, los límites en la flexibilidad del Sistema no facilitan llevar a cabo estrategias de empleabilidad a más largo plazo que no impliquen una movilidad laboral descendente y se pueda optimizar la formación que han adquirido en sus países de origen. Esta movilidad descendente, no sólo implica menores ingresos, sino también unas condiciones laborales que en ocasiones traen consigo más dificultades de cara a la conciliación (Provivienda, 2019). En contrapartida, estos trabajos son más susceptibles de mantenerse en caso de que la resolución de la solicitud sea finalmente negativa y así evitar situaciones extremas de sinhogarismo.

María Ángeles. El Salvador: *“Nos prepararon con cursos (...) estoy trabajando en Alcampo, pero llegué de panadera, pero ahora nada, cuando mi compañera libra pues soy panadera y por las tardes pongo copas; soy reponedora, (...) y hago de toda la verdad; llevo precios, cambio etiquetas, me dejan de encargada (...) Pues hago de toda la verdad; hago limpiezas”.*

42 Ver glosario.

43 Ver glosario.

Una de las estrategias que, como ya se expuso, se ha mostrado bastante efectiva en la inserción laboral es el acceso a formaciones con prácticas. En este sentido, **el trabajo que se realiza en la segunda fase de Preparación para la Autonomía resulta clave para la consecución de la misma fuera del programa**. Poder acceder a una primera experiencia profesional en el país de destino es clave para mantenerse en el mercado laboral y favorece la autonomía económica. Aquellas personas que reciben una denegación de la solicitud en la primera fase y son expulsadas del SAPI, quedan en situación irregular. Estas van a tener muchos más problemas para poder encontrar alguna fuente de ingresos que les permita subsistir, frente a las que enfrentan esta quiebra del itinerario habiendo entrado en contacto con el mercado laboral previamente.

Teresa. El Salvador: *“Provivienda me ayudó cien por ciento en el aspecto de la ayuda económica, porque como es un certificado de profesionalidad pues también el coste y es un poco alto (...) hice el curso de esto y pues estoy en esta área [de cuidado de dependientes], estoy trabajando en esta área y muy contenta la verdad, (...) de hecho, fue el curso donde yo me vi, nos mandaron, tenemos prácticas, tenemos ochenta horas de prácticas ¿verdad? Y pues ahí es donde yo hice las prácticas, ahí mismo me quedé trabajando”.*

El único camino para la autonomía económica que tienen aquellas personas que no obtienen una resolución positiva es el de la economía informal que como ya hemos visto les sitúa en una situación de vulnerabilidad extrema. Sin embargo, es de destacar que incluso en este contexto desfavorable, **las herramientas adquiridas durante la Preparación para la Autonomía son útiles para subsistir** mientras se busca otra vía para la regularización como el arraigo.

Oxana. Ucrania: *“Fue muy duro cuando se termina la ayuda, se terminó el permiso de trabajo, y me tocó buscar la vida ilegal, buscando trabajo...dando las clases de inglés y ruso, y bueno se puede, pero no es lo mismo que cuando estás legal, y tienes todos los permisos (...). Yo aproveché todo ese tiempo en formación, yo aprendí inglés, español, tuve otras formaciones aparte, y eso me ayudó mucho para poder seguir sin desesperar”.*

6. Autonomía residencial: el derecho a la vivienda a la salida del Sistema

Desde el enfoque de derechos, **la vivienda digna y adecuada, y su garantía de disfrute, queda recogida en el artículo 47 de la Constitución Española**, así como la obligatoriedad por parte de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho impidiendo la especulación. Entendiendo la **autonomía** como la **no dependencia del SAPI⁴⁴**, planteamos la **autonomía residencial como un derecho básico** en la medida en que se debe garantizar el derecho a la vivienda también una vez que se sale del Sistema, independientemente de la situación administrativa resultante.

Para el cumplimiento de este derecho básico, en la práctica en España hay un escaso volumen de vivienda pública (sólo 290.000 viviendas de titularidad pública destinadas al alquiler social) que sólo logra dar cobertura al 1,6% de los hogares (frente al 9,3% de la media de la UE). Además, los requisitos temporales de empadronamiento exigidos para el acceso a estas viviendas, cuando la resolución de la solicitud es positiva, son variables entre territorios e impiden en muchos casos el poder optar a ellas durante un tiempo desde la salida del Sistema. Cuando la resolución es negativa, poder optar a estas viviendas pasa por lograr antes el arraigo social dilatando en el tiempo la opción real de acceso. En ambas situaciones, el requisito temporal de empadronamiento supone una discriminación indirecta en el acceso a la vivienda (Provivienda, 2020a).

De igual modo, la vivienda a través del mercado residencial se ha vuelto cada vez más inaccesible. Entre 2014 y 2019 el valor tasado medio de la vivienda libre ha aumentado un 12,5%, el precio de los alquileres se ha incrementado en un 49.3%, y el gasto de los hogares dedicado a vivienda y gastos de suministros es un 7.9% más⁴⁵. Si a esto sumamos las consecuencias socioeconómicas derivadas de la COVID-19, el panorama futuro del mercado residencial será aún más complejo.

Teniendo en cuenta la realidad en España, es importante señalar que **la integración residencial se sustenta en una serie de factores como son la accesibilidad, la estabilidad, la adecuación y la habitabilidad** (Cortés: 2004). La accesibilidad se refiere a las posibilidades de disponer de una vivienda de acuerdo con los ingresos del hogar. La estabilidad contempla que se cumpla la función social de la vivienda al mantenerse un hogar en la misma vivienda durante un tiempo prolongado. La adecuación hace referencia a las condiciones de la vivienda y las necesidades de sus habitantes, cambiantes en función de su desarrollo vital y del tamaño del hogar. Y la habitabilidad guarda relación con los requisitos mínimos de calidad en la edificación y los servicios proporcionados por la vivienda y el entorno donde se encuentra. Por tanto, **no solamente debería considerarse el acceso a una vivienda y el mantenimiento de esta, sino**

44 Ver Introducción

45 Fuentes: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el valor tasado medio de la vivienda libre; Idealista para los precios de la vivienda en alquiler; y la Encuesta de Presupuestos Familiares para el gasto de los hogares dedicado a vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles.

su disposición en un entorno donde las personas puedan satisfacer sus necesidades vitales, ya sean éstas biológicas, psicológicas y/o sociales.

Estas dificultades que se presentan de cara a alcanzar una autonomía y una integración residencial a la salida del Sistema son las que se trabajarán durante el tiempo que permanecen en el programa. Ya hemos visto las ventajas que ofrece el modelo basado en la vivienda en la Fase de Acogida de cara al itinerario de las personas solicitantes o beneficiarias de asilo⁴⁶. La transición a la segunda fase viene marcada por el acceso a una vivienda con un contrato de alquiler a su nombre. En este sentido **la vivienda se sitúa como prioridad y premisa en la preparación para la autonomía**. Este proceso de apoyo en la búsqueda y el acceso se acompaña con ayudas económicas específicas para sufragar tanto los costes del alquiler de la vivienda familiar o compartida, como los gastos derivados para su manutención. Estas ayudas varían principalmente en función del perfil y la composición familiar, así como la tenencia o no de un empleo y de ingresos regulares. **Cuando se logra acceder a la vivienda y ésta es adecuada, funciona como elemento de protección y normalizador para las personas.**

Graciela. Paraguay: *“Cuando llegamos recién vivimos en pisos compartidos y no fue bueno ni para los niños ni para nosotros y llegar aquí fue un alivio muy grande y volver a tener nuestro propio espacio como era en nuestro país”.*

El acceso a una vivienda adecuada se puede ver condicionado por un choque de expectativas respecto a la realidad a la que se enfrentan, tanto durante su permanencia en el Sistema de Acogida como cuando salen finalmente del mismo. Se requiere un trabajo específico de los/as profesionales (que se da gracias a los equipos multidisciplinares) y un proceso de comprensión por parte de las personas participantes del programa de la situación residencial futura con la que se pueden encontrar. Es decir, se les orienta con el fin de que esta vivienda resulte sostenible una vez dejen de recibir las ayudas del programa. Para la casi totalidad de las personas, la integración residencial se producirá en el mercado libre de vivienda, con determinadas características y condiciones de asequibilidad.

Técnica de empleo del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: *“La cobertura del programa, en algunas personas les lleva a perder un poco ese sentido de la realidad, como comentábamos del tema de la vivienda. Y el tema del ajuste de expectativas, en el tema de la vivienda siempre estamos diciendo que busquen las más baratas posibles, compartidas y cuando finalizan el itinerario, sobre todo si se encuentran en una situación de no inserción, entonces se dan cuenta de la importancia de ajustar la búsqueda de vivienda a las necesidades y circunstancias reales, y entonces ya están más disponibles para compartir porque no les queda más remedio”.*

Ahora bien, ¿cómo es la integración residencial en la Fase de Preparación para la Autonomía?, ¿cómo se alcanza la autonomía al salir del Sistema de Acogida? y ¿cómo ha impactado la COVID-19?

46 Ver capítulo 3.

El apoyo para el acceso y el mantenimiento de la vivienda.

A la hora de buscar una vivienda, cuando las personas del programa transitan a la Preparación para la Autonomía, y cuando quedan fuera de la cobertura del SAPI, **se enfrentan a una serie de obstáculos⁴⁷ que se añaden a los que ya existen** a nivel estructural **para el conjunto de la población**. Frente a estas dificultades y limitaciones, recurren a distintas estrategias para minimizar dichos efectos.

Como ya se analizó en *“Una casa como refugio: itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo”* (Provivienda, 2019), frente a la integración residencial y los problemas de accesibilidad (sobre todo en ciudades donde el alquiler de la vivienda es más elevado), las personas solicitantes de asilo se ven obligadas a compartir piso, buscar viviendas en zonas muy alejadas de su empleo, soportar una mayor inestabilidad residencial ligada a una mayor movilidad, e incluso en los casos más extremos a habitar infraviviendas, con el impacto negativo que todo esto tiene cuando se está empezando un proceso de integración.

Aspectos como **la discriminación y estigmatización social y el desconocimiento de los canales de búsqueda se presentan como las principales barreras cuando intentan acceder al alquiler de una vivienda, así como cuando intentan mantenerla si consiguen el acceso**. Factores de discriminación como el acento o la barrera idiomática, los rasgos raciales e indumentaria, la presunción de precariedad económica (y aporofobia), así como la normalización y aceptación de la discriminación por parte de las agencias inmobiliarias, bloquean o dificultan la disposición de vivienda de la población extranjera y el acceso a derechos (Provivienda, 2020a). En el SAPI los/as profesionales ofrecen un acompañamiento en el acceso a la vivienda para reducir el impacto de estos obstáculos.

Hay que destacar el papel que, más allá de los recursos del propio SAPI, tienen **programas como la Bolsa de Vivienda en Alquiler⁴⁸** (gestionadas por entidades como Provivienda). Estos programas **posibilitan el acceso a viviendas** adecuadas y permiten hacer frente a los procesos de discriminación mencionados y la falta de requisitos que se exigen para el alquiler, como también veíamos en el informe *“¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler”* (Provivienda, 2020a). Este tipo de recursos pueden ser muy útiles **en la segunda fase**, complementando al SAPI, para facilitar el acceso e implican un **proceso más normalizado y más sostenible** de cara a la salida del Sistema. También son recursos claramente **eficaces cuando las personas se ven fuera del SAPI y necesitan apoyo desde otro tipo de recursos** a medio camino entre el mercado libre y las ayudas al alquiler o la vivienda pública. Además, al no tratarse de recursos específicos para personas migrantes, **favorecen los procesos de integración de la población solicitante o beneficiaria de Protección Internacional**.

47 En línea con lo señalado en el informe “Políticas de la indigencia. Solicitantes de asilo sin casa en Europa”: “Los beneficiarios de Protección Internacional sufren múltiples obstáculos a la hora de acceder a la vivienda: desde falta de precios asequibles y discriminación por parte de los propietarios, a limitaciones legales y administrativas, incluyendo los requisitos necesarios para acceder a vivienda pública u otras prestaciones sociales” (Garcés-Marcareñas y Ribera, 2020). Acceso en línea [aquí](#)

48 Para más información, ver a modo de ejemplo el Servicio de Bolsa de Vivienda en Alquiler de Villaverde, gestionado e implementado por Provivienda. Acceso en línea [aquí](#).

De igual modo, **es importante seguir trabajando en la creación y fortalecimiento de las redes de apoyo, sean estas formales o informales. Estas suponen una pieza importante de cara no sólo al acceso sino al mantenimiento de la vivienda.** Este apoyo facilita la vinculación con otras redes formales y recursos disponibles cuando dejen de recibir el apoyo del SAPI. Cabe señalar que como consecuencia de la COVID-19, el trabajo para el fortalecimiento de las redes se ha visto dificultado en gran medida.

Santiago. Colombia: *“Estamos con el tema del empadronamiento aquí, pues en el piso estamos ahora para ver también el tema de la seguridad social, las cosas sanitarias y con el ayuntamiento para solicitar una ayuda económica, un porcentaje para el tema de la energía, para pagar energía. (...) Entonces ahora estamos empezando a aprovecharlo. Ya sacamos las citas para la seguridad social, para el empadronamiento, para el médico”.*

Además, otro de los aspectos que se trabaja en el SAPI en relación con la preparación para la autonomía, es el **aprendizaje sobre la gestión de una vivienda y sus gastos asociados.** A partir de la segunda fase las personas deben empezar a gestionar la bolsa de las ayudas económicas que les conceden y **les permite adquirir un conocimiento necesario para el momento de la salida.** Gestionarlas en un proceso acompañado, conocer a qué gastos hay que destinarlas, cómo se contratan los diferentes suministros de un hogar, los requisitos y garantías que requiere una vivienda y su alquiler, realizar estimaciones presupuestarias, etc., son de vital importancia para la futura autonomía.

La Preparación para la Autonomía: una fase clave para la garantía de derechos.

Cuando las personas salen del SAPI y finaliza el paraguas de protección, con independencia de la tipología de su resolución (ya sea positiva o negativa), en ocasiones han pasado previamente por la fase de Preparación para la Autonomía. Esto tiene consecuencias positivas ya que han podido acceder a una vivienda de alquiler a su nombre o han trabajado en mayor medida la inserción laboral, entre otras. Todo este proceso les ha permitido avanzar en el proceso de integración en el país de acogida.

En el caso de aquellas personas que han visto denegada su solicitud estando en la Fase de Acogida, en muchas ocasiones se ven abocadas a procesos de vulnerabilidad severa o exclusión. **Tienen que enfrentarse al acceso a la vivienda desde la falta de aprendizajes previos y la carencia de soporte y apoyo del programa,** haciendo frente a todos los obstáculos mencionados con el añadido de hacerlo desde una situación de irregularidad. Se trata de evitar situaciones como el sinhogarismo, que vulneran los derechos humanos.⁴⁹ En este escenario los mencionados programas de Bolsa de Vivienda en Alquiler pueden resultar de gran utilidad.

Cuando la salida tiene lugar desde la segunda fase, la cuestión principal a la que se enfrentan no es el acceso sino el mantenimiento de esa vivienda en la que están residiendo. **Contar con esa integración residencial lograda previamente y los aprendizajes derivados facilita la situación que tendrán que abordar.** Incluso cuando la resolución es negativa y se encuentran en si-

⁴⁹ El Parlamento Europeo ha aprobado una resolución el 21 de enero del presente año en la que se pide a todos los estados miembros que reconozcan el derecho fundamental a la vivienda e incorporen la necesidad de una vivienda adecuada a la legislación nacional. Para más información acceder [aquí](#) y [aquí](#).

tuación irregular, es más fácil buscar el mantenimiento de la vivienda a través de la economía informal que tener que enfrentarse en esa situación jurídica y administrativa a un acceso desde cero a una vivienda. Recurren a estas estrategias para mantener su vivienda (compartida o familiar) hasta que pueden solicitar el arraigo social. Así lo refleja una participante fuera del Sistema que recibió la denegación, pero que tras un periodo ha logrado finalmente el permiso de residencia por arraigo social sin caer en situaciones de exclusión residencial.

Oxana. Ucrania: “Empecé un curso para trabajar en la oficina donde voy a trabajar ahora, y bueno ahí me contrataron y estuve casi 8 meses trabajando, hasta que me denegaron el asilo. (...) Y un año y medio casi he estado sin papeles, me tocó buscar la vida ilegal para pagar mis gastos. (...) Vivo en una habitación con mi hermana. Ahora que tengo la residencia, en un par de meses ya buscamos un piso entero para las dos”.

La irrupción de la COVID-19: un contexto excepcional.

Más allá de los aspectos que funcionan habitualmente como potenciadores y limitantes para la integración y la autonomía residencial, existe una serie de particularidades específicas derivadas de la situación generada por la COVID-19.

Como **efectos negativos**, tanto durante el Estado de Alarma como en los meses posteriores, surgieron conflictos relacionados con **la convivencia, el acceso a la vivienda y la capacidad de mantenimiento de ésta** que afectan tanto en la Preparación para la Autonomía como cuando están fuera del programa.

Técnica del Servicio de Dinamización San Isidro - Carabanchel de la Asociación de vecinos Pradera Tercio Terol: “Compartir piso ya es complicado con desconocidos, a la hora de gestión de las tareas, limpieza, tiempos, usos de cocina y demás. Ahora se suma que tienes que estar encerrado en tu habitación, ¿vale? ni siquiera dentro de tu casa, sino en tu habitación. Si además has tenido el COVID, pongamos, o eres sospechoso de haber tenido el COVID, ya ni siquiera encerrado, sino es que no puedes ni acceder a cocinar”.

En aquellos casos en los que las personas estaban ya fuera del Sistema antes de que se declarase el Estado de Alarma, se tuvieron que enfrentar a problemas relacionados con la vivienda como los pagos del alquiler o de suministros básicos (como les ha sucedido a otras personas autóctonas o migrantes). **Cuando las personas no han conseguido consolidar su autonomía o hay niveles elevados de precariedad o vulnerabilidad, cuentan con menos recursos para enfrentarse a esta situación derivada de la pandemia.** Disponer aquí de redes de apoyo informales y formales, puede servir para amortiguar esta situación. Además, aquellas personas que hayan podido enfrentar procesos de exclusión residencial como consecuencia de la crisis sociosanitaria, y teniendo en cuenta que la vivienda es a su vez un elemento clave para la autonomía económica⁵⁰, su proceso integral de autonomía se ha visto fuertemente afectado. Hay que destacar además que, en este contexto, **la vivienda se ha revelado más que nunca como un elemento fundamental de protección de la salud.**

⁵⁰ Ver capítulo 5

Ángel. Venezuela: *“Ahora están saliendo las secuelas de todo lo que fue el confinamiento, porque hay que pagar las deudas, la luz, el agua, el teléfono. Muchas cosas se te están acumulando, el alquiler del piso”.*

Pero también se han observado **efectos algo más positivos** que han afectado al mercado del alquiler residencial en algunos territorios. Se ha posibilitado una **mayor oferta de viviendas para las personas del Sistema de Acogida** por las dificultades a la hora de ofrecerlas a otros públicos preferentes antes de la pandemia, como eran los/as turistas o estudiantes (por las garantías que ofrece el SAPI para el pago de la vivienda ante la situación de incertidumbre generalizada). Este aumento de la oferta disponible afecta tanto a las personas que accederán a una vivienda a su nombre por primera vez dentro de la fase de Preparación para la Autonomía, como a aquellas que están fuera del programa y decidan cambiar de vivienda.

Trabajadora social del Programa de Protección Internacional de Asociación Provivienda: *“Los pisos turísticos han sido otro efecto COVID. Los pisos turísticos los han sacado como alquiler, venga, pues vamos a ponerlos como alquiler ordinario por decirlo de alguna manera”.*

En definitiva, la vivienda es un punto de llegada y un punto de partida a la vez. El SAPI trabaja para facilitar la integración residencial de las personas. Posibilitar el acceso y/o el mantenimiento de una vivienda una vez que se sale del Sistema, es fundamental para garantizar los derechos básicos de las personas y además para fomentar los procesos de inclusión y autonomía en todas las dimensiones vitales.



ESCENARIOS PARA LA AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS SOLICITANTES Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

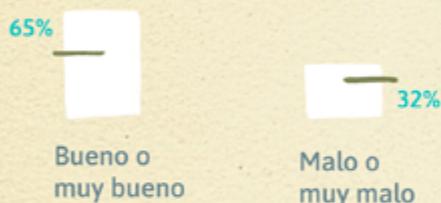
Solicitudes de Protección Internacional



Resoluciones negativas de Protección Internacional



Personas con empleo según el nivel de castellano al llegar a España



Personas con nivel de estudios superiores



Tasas de temporalidad laboral



Peso de la economía informal



EL CONTEXTO RESIDENCIAL Y LABORAL ESPAÑOL:

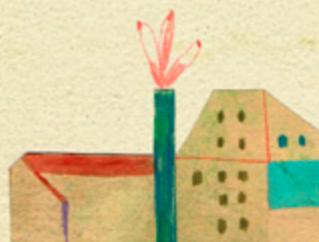
Contexto del mercado de alquiler de vivienda (2014-2019)



Nivel de desempleo



Hogares cubiertos con vivienda pública en 2020



7. Conclusiones: los retos para la autonomía

Como ya adelantamos en la introducción, nuestro afán en este informe ha sido detectar los **elementos clave que favorecen la autonomía de las personas solicitantes o beneficiarias de asilo** en nuestro país. Si en el informe de 2019, al que hemos dado continuidad, nos centrábamos en los obstáculos que encontraban las personas participantes del programa en sus itinerarios residenciales, esta vez abordamos el análisis con un enfoque en positivo. Analizando los procesos de autonomía y el papel de los diferentes elementos que intervienen, queremos rescatar aquellos que consideramos **fundamentales para afrontar los retos que se nos presentan** desde el ámbito de la Protección Internacional.

Hay que tener en cuenta, además, el **fuerte impacto que han tenido el Estado de Alarma y la crisis sociosanitaria vinculada a la COVID-19** en el periodo que abarca este análisis. El Estado de Alarma ha tenido un impacto **en los procedimientos administrativos y jurídicos** bloqueando procesos en algunos casos clave como los empadronamientos, el acceso a un alojamiento en la entrada al SAPI por estar saturados al encontrar problemas también para el acceso a una vivienda en el paso a segunda fase, o la renovación de contratos de trabajo. Aunque se tomaron **medidas para paliar estos efectos** —como poder realizar trámites de forma telemática (que traía consigo el problema añadido de la brecha digital), permitir el acceso al Sistema simplemente con una declaración responsable, la prórroga automática en la vigencia de los documentos acreditativos, o la habilitación de permisos de trabajo también de forma automática—, en muchos casos no se pudo evitar el **impacto negativo por el desconocimiento de muchos agentes implicados** (la propia administración, entidades bancarias y financieras, organizaciones y empresas empleadoras, etc.) sobre dichas medidas extraordinarias.

Además de los problemas administrativos, la crisis de la COVID-19 ha traído consigo otro tipo de **problemas de índole social y económico** como aquellos asociados a la convivencia en los casos de viviendas compartidas o la pérdida de empleos o de ingresos.

Entre los elementos que favorecen la autonomía queremos señalar de forma destacada el papel de la vivienda. El espacio en el que las personas inician su camino en la sociedad de acogida va a favorecer o dificultar la adquisición de las herramientas necesarias de cara a la salida del Sistema. **La acogida en una vivienda**, sea esta compartida con otras familias o de uso exclusivo de un núcleo familiar, **supone desde el inicio un espacio normalizado**, un elemento de anclaje social y vital, el punto de amarre para la participación social, el establecimiento de redes sociales y el acceso a los derechos fundamentales. Además, favorece los procesos de acompañamiento psicológico, el aprendizaje de las normas de convivencia vecinales, un primer contacto con la gestión y los gastos derivados de una vivienda, el aprendizaje del idioma o la formación en general al ofrecer un espacio más adecuado para la realización de los cursos (especialmente en el momento de la pandemia) y el estudio necesario. También supone una menor ruptura en el cambio de fase o a la salida del Sistema y prepara mejor a las personas de cara a la realidad que van a tener que enfrentar.

La inserción laboral es otro de los elementos fundamentales cuando hablamos de autonomía. Y en ese sentido, la Preparación para la Autonomía, una vez dado el paso de encontrar una vivienda cuya titularidad ya esté a nombre de la persona beneficiaria, se centra sobre todo en

esta cuestión. Se llevan a cabo **diferentes estrategias con la finalidad de hacer frente a algunas barreras específicas que enfrentan las personas del programa** como la discriminación, la dificultad en la homologación de los estudios, el idioma, la posibilidad de perder el derecho al empleo, el ajuste de expectativas debido a la sobrecualificación en muchos casos respecto a los sectores potenciales de inserción o la falta de redes de apoyo. Estas estrategias abarcan la creación y fortalecimiento de redes sociales, acercar a las personas participantes al funcionamiento y las condiciones del mercado laboral en España, la adquisición de las competencias lingüísticas necesarias u ofrecer formación profesional de acuerdo a itinerarios de inserción personalizados. En estos itinerarios se priorizan, además, formaciones con prácticas profesionales para posibilitar el primer contacto laboral en nuestro país.

En definitiva, **el trabajo que se realiza en segunda fase resulta determinante para la consecución de la autonomía económica**. Aquellas personas que reciben una denegación de la solicitud en la primera fase y, por tanto, son expulsadas del SAPI y quedan en situación irregular van a tener muchos más problemas para poder encontrar alguna fuente de ingresos que les permita subsistir que las que enfrentan esta quiebra del itinerario habiendo entrado en contacto con el mercado laboral previamente o recibido apoyo en este sentido.

Queremos destacar la **relación recíproca del binomio empleo-vivienda**. Tener una dirección donde recibir correo postal, consultar los anuncios de trabajo en Internet, tener un lugar donde realizar el aseo y cuidarse son requisitos para salir a trabajar. Por otro lado, la vivienda favorece la creación de redes de apoyo formales e informales (Provivienda, 2020b). A su vez, en un contexto de inasequibilidad de la vivienda y escasez de alternativas al mercado inmobiliario, la autonomía residencial dependerá en buena medida de los ingresos económicos que genera un empleo. En este sentido, la crisis sociosanitaria ha tenido un impacto fuertemente negativo de cara a la autonomía.

Entendiendo la **autonomía como la no dependencia del SAPI, planteamos la autonomía residencial como un derecho básico**. Igual que la inserción laboral, la integración residencial es un camino lleno de obstáculos (como ya se exponía en detalle en el informe de 2019). Recibir apoyo y acompañamiento en el inicio de ese itinerario, al menos durante el proceso de acceso a una primera vivienda con el paso a la segunda fase, es clave. De nuevo, deben enfrentar situaciones de discriminación o desconocimiento del mercado. Para poder hacer frente a estos y otros problemas son necesarias políticas en materia de vivienda que aporten alternativas al mercado residencial y programas de acompañamiento que ofrezcan soluciones a los problemas específicos de las personas migrantes.

La nueva instrucción SEM 6/2020 (del pasado 4 de enero de 2021)⁵¹ supone que solamente llegarán a la segunda fase las personas que tengan concedida la Protección Internacional. El resto deberá permanecer en primera fase hasta recibir la resolución con un plazo máximo de 18 meses. Teniendo en cuenta que el 92.4% de las solicitudes son denegadas, **la inmensa mayoría no tendrá acceso a las herramientas necesarias** de preparación para la autonomía que les permitan hacer frente a la salida del Sistema. **En este escenario es necesaria una gestión adecuada por parte de las instituciones responsables que garantice los derechos fundamentales de las personas.**

51 Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, Secretaría de Estado de Migraciones, dependientes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

ELEMENTOS QUE FAVORECEN LA AUTONOMÍA

VIVIENDA DE ACOGIDA



Manejo del Idioma

Aprendizaje de las normas de convivencia

Creación de redes



Apoyo jurídico y administrativo



Apoyo psicosocial



Orientación en la gestión del gasto

Itinerarios de empleo personalizados



Prácticas profesionales



Espacios para el aprendizaje

Apoyo en acceso a primera vivienda



Recomendaciones

1. Sistematizar los datos administrativos de personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional para adecuar las políticas

Estamos en un momento de **transición en la descentralización de los procesos de integración en las comunidades autónomas**, que enfrentan al reto de la atención de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional. La **creación de una base de datos compartida y coordinada por todas las Comunidades Autónomas** que disponga de información detallada, exhaustiva y sistematizada (con datos registrales y administrativos) podría facilitar el proceso de coordinación entre los diferentes niveles de la administración. Esta base de datos podría ser **compartida con las entidades sociales implicadas en la acogida e integración** y con un acceso restringido sólo a determinados bloques de información, según la necesidad de gestión que exista.

La disponibilidad de este tipo de información administrativa facilitará la orientación del Sistema de Acogida a las necesidades de las personas a las que da cobertura gracias a la:

- **Coordinación** entre comunidades autónomas, ayuntamientos y entidades sociales.
- **Atención personalizada** y ajustada a las necesidades de las personas, basada en un mayor conocimiento.
- **Adecuación de la movilidad territorial** a las particularidades de los perfiles (por sus competencias profesionales o la existencia de redes previas, por ejemplo).

En la actualidad, **existe una carencia de conocimiento sobre las necesidades y características de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional**. Los datos de “**Asilo en cifras**” publicados por el Ministerio de Interior ofrecen información accesible sobre solicitudes de Protección Internacional por país de origen en función de otros indicadores como la edad, el lugar y mes de presentación de la solicitud, la provincia y la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no se publican datos desagregados, por ejemplo, por sexo, estructura familiar, número de hijos/as, idioma, nivel de estudios, experiencia laboral previa, factores que motivaron la salida del país de origen, existencia o no de redes de apoyo en el país de acogida, problemas de salud u otras situaciones de especial vulnerabilidad. Sería interesante recoger información pormenorizada relativa a la situación de llegada a España, para actualizar posteriormente los datos con las nuevas formaciones realizadas, los tipos de ocupaciones en el empleo o la situación residencial, por ejemplo, de manera que se puedan realizar seguimientos compartidos del proceso de autonomía e integración.

Como se adelantaba en las recomendaciones de nuestro anterior informe de Protección Internacional (Provivienda, 2019), **no solamente convendría disponer de datos más detallados sobre los perfiles dentro del SAPI sino también después de su salida del Sistema** (al menos durante un tiempo prudente) **para prevenir la exclusión social y residencial**.

Un ejemplo para tomar como referencia podría ser la “Base de datos sobre refugiados/as”⁵² implementada en Erlangen (Alemania), y reconocida como buena práctica por el Consejo de Europa. En 2016, el Departamento responsable de la coordinación del refugio decidió establecer una base de datos centralizada sobre personas refugiadas. Este sistema, diseñado para proteger los datos privados, facilita el acceso a alguna información específica a determinados agentes implicados en función de la necesidad para la gestión (el servicio de orientación de la Asociación para el Bienestar de los Trabajadores, la Oficina de Empleo, la Escuela de Formación Profesional, la Oficina de Servicios Sociales, el Centro de Formación para Adultos, la Oficina de Estadísticas, etc.). En ella se recoge información sobre el país de origen, el género, la ocupación, el grado de alfabetización, y la posesión del carné de conducir, entre otras cuestiones.

De manera complementaria se podrían implementar encuestas con cierta periodicidad para conocer las percepciones de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional, **así como para reforzar determinados datos registrales de la base de datos compartida.** La información disponible de ambas fuentes (base de datos y encuestas) permitiría **analizar tendencias y establecer escenarios de previsión futuros** para la gestión directa y la adecuada disposición de recursos. En España se han realizado, por ejemplo, la Encuesta CASASIL del CIDOB en 2019⁵³ y la Encuesta de la Fundación FOESSA publicada en 2020⁵⁴.

2. Adoptar una Estrategia Nacional de Migraciones y Asilo que sirva de marco común y puente para las políticas de asilo, extranjería e integración.

La pérdida de derechos y la irregularidad sobrevenida, que puede producirse cuando se da una salida del Sistema de Acogida por resolución desfavorable, son problemas reales que necesitan ser afrontados. Esta situación se ve agravada con la adopción de la instrucción 6/2020, según la cual las personas del SAPI solo serán derivadas a la fase de preparación para la autonomía si se les ha concedido previamente la Protección Internacional. En estos casos, a la situación de irregularidad por denegación se sumará la salida del Sistema de Acogida sin haber logrado adquirir las herramientas suficientes ni los apoyos institucionales necesarios para completar el proceso de autonomía y evitar caer en situaciones de exclusión residencial y social graves.

Para paliar estas situaciones, es clave la elaboración y puesta en marcha de una **estrategia nacional que sirva de puente para las políticas de asilo y extranjería** en España. El principal objetivo es **dotar de un marco común las iniciativas que aborden la realidad de las personas extranjeras, evitando la pérdida de derechos y la irregularidad sobrevenida.**

Esta estrategia común que permita crear puentes entre asilo y extranjería tendría que **recoger medidas concretas que puedan paliar los efectos posiblemente contradictorios** entre ambas

⁵² [Database of refugees - Intercultural cities: good practice examples \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/dah/Defining%20refugees/Database%20of%20refugees%20-%20Intercultural%20cities%20-%20good%20practice%20examples%20(coe.int).pdf)

⁵³ https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/casa_nostra_casa_vostra_condicions_i_trajectorys_d_acces_a_l_habitatge_de_sollicitants_d_asil_i_refugiats_a_catalunya

⁵⁴ [Un arraigo sobre el alambre. La integración de la Población de Origen Inmigrante \(POI\) en España - Foessa](https://www.foessa.org/publicaciones/un-arraigo-sobre-el-alambre-la-integracion-de-la-poblacion-de-origen-inmigrante-poi-en-espana)

políticas. Por ejemplo, conseguir un contrato de trabajo podría permitir que las personas solicitantes accedan a un permiso de residencia, independientemente de la resolución de Protección Internacional. El objetivo es que las personas solicitantes de asilo que actualmente están trabajando no caigan en la irregularidad ante la denegación de dicha solicitud, cuando ya han desarrollado un itinerario de integración social⁵⁵.

Otro aspecto que debería incorporar esta estrategia nacional es la **acreditación de competencias profesionales para facilitar el acceso al empleo**. Uno de los mecanismos existentes es el **Pasaporte europeo de cualificaciones para refugiados/as**⁵⁶, que presenta un funcionamiento similar a los procesos de convalidación de Certificados de Profesionalidad en España. Se trata de una buena práctica impulsada por ACNUR y el Consejo de Europa que permite a las personas refugiadas acreditar sus estudios, experiencia laboral y dominio del idioma, aunque en algunos casos no se dispongan de las pruebas documentales que los acrediten.⁵⁷

Además de la creación de pasarelas que coordinen las políticas de asilo y extranjería, se podría fomentar la **vinculación con las políticas de integración**. Esto podría llevarse a cabo a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI). Según ha informado la Secretaría de Estado de Migraciones, actualmente se está trabajando en la elaboración de su tercera edición⁵⁸, de tal forma que: “El Plan constituirá un marco programático para promover la integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional”.

Las dos primeras ediciones del PECI (2007-2010 y 2011-2014) hacían referencia al marco comunitario y estatal de la política de asilo. Sin embargo, entre las medidas concretas propuestas, muy pocas estaban dedicadas a las personas solicitantes y beneficiarias de asilo⁵⁹. Esta escasa atención a la situación específica en las dos primeras ediciones del PECI, se puede explicar porque en los años de vigencia de estos Planes, entre 2007 y 2014, las solicitudes de asilo se situaban entre unas 2.500 y 8.000 anuales (Provivienda, 2019). Pero la realidad actual obliga a prestar una mayor atención a la situación de estas personas no sólo dentro del Sistema de Acogida sino una vez que salen, independientemente del tipo de resolución.

55 Esta propuesta es similar a la que plantea Cáritas, sobre la necesidad de establecer pasarelas entre Protección Internacional y extranjería, para atajar los problemas de integración social a los que se enfrentan los inmigrantes en España (Cáritas, 2021).

56 <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/pasaporte-europeo-de-cualificaciones-para-refugiados-3-claves>
<https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>

57 Para la obtención de este tipo de acreditación (implementado en países como Grecia, Bélgica, Italia o Noruega entre otros) se evalúan las cualificaciones de educación superior basadas en la documentación que pueda haber disponible y se realiza una entrevista estructurada con un evaluador profesional de credenciales. Debe tenerse en cuenta que en ningún caso es un sustituto de los sistemas nacionales de reconocimiento, sino una declaración destinada a ayudar en las solicitudes de empleo, pasantías y estudios en el país de acogida.

58 Fuente consultada a 8 de febrero de 2021: [PORTAL DE INMIGRACIÓN. Programas de Integración \(inclusion.gob.es\)](https://portal.inmigracion.gob.es)

59 Por ejemplo, en la segunda edición del PECI, se menciona la necesidad de: formación del conjunto de actores institucionales y sociales en materia de inmigración, asilo y gestión de la diversidad; mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de la información de solicitantes de asilo; y mantenimiento de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas bajo sistemas de Protección Internacional. Precisamente, son algunas de las cuestiones que planteamos en este informe.

Las ediciones anteriores del PECE plantean el establecimiento de un marco de cooperación con las administraciones autonómicas y locales, y la necesaria colaboración con el tercer sector⁶⁰. De igual modo, **una estrategia nacional podría servir de referencia para** la coordinación interministerial sobre cuestiones de asilo y extranjería y entre distintas áreas implicadas en un mismo Ministerio. Esta misma lógica de **coordinación horizontal** podría aplicarse a nivel municipal y autonómico, como se verá en la siguiente recomendación. Además, esta estrategia nacional podría favorecer la coordinación vertical, entre distintos niveles de las administraciones públicas y los agentes implicados. Para su correcta ejecución será preciso dotarla de una serie de instrumentos de seguimiento, basados en unos indicadores que permitan su evaluación. Más allá de las medidas concretas para dicha coordinación (horizontal y vertical), tendrían que **incluirse unos principios rectores que sirvan como pacto de Estado para orientar las decisiones** que se tomen en materia de extranjería y asilo de cara al futuro.

3. Elaboración de un plan estratégico de atención integral a las migraciones por las comunidades autónomas.

En la práctica, **los procesos de integración social de las personas migrantes y de las solicitantes de asilo y beneficiarias de Protección Internacional, recaen en las comunidades autónomas y en los municipios**, desde la articulación de los sistemas de protección social de proximidad. En el informe “*Cuando la casa nos enferma 3*” (Provivienda, 2020b), mostrábamos como los problemas de exclusión vinculados a la vivienda acaban siendo atendidos en muchas ocasiones por los Servicios Sociales de proximidad, sin que estos tengan ni los recursos ni las competencias para hacerles frente. Se puede plantear una analogía con la atención a las personas solicitantes de asilo que no han accedido al Sistema o aquellas que han quedado fuera de éste.

De cara a la transformación del Sistema de Protección Internacional, pero también de cara a hacer frente a la presión entre sistemas públicos, es necesario que se articule una estrategia de atención integral a la migración por parte de las comunidades autónomas, desde su ámbito competencial en materia de integración social. Las CCAA deben abordar la realidad de las personas que se relacionan con el Sistema de Asilo, no solo las que están dentro del Sistema de Acogida, sino también de aquellas personas que se han visto obligadas a salir del mismo. Ante la realidad del aumento del número de denegaciones en las solicitudes de asilo, es fundamental que esta estrategia/plan incorpore también a las personas que han quedado fuera del SAPI, en coordinación con los planes de integración que puedan existir en las propias comunidades.

Es preciso, por otro lado, que la aproximación al problema sea desde **la integralidad de actuaciones, que abarquen ámbitos como el de la salud, la educación, el empleo, la integración comunitaria y, por supuesto, la vivienda**, para evitar la presión entre sistemas. Esta estrategia deberá venir acompañada de una dotación presupuestaria suficiente que dé respuesta a las necesidades detectadas, así como de indicadores y objetivos que permitan valorar su cumplimiento e implantación.

60 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011). Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, PECE 2011-2014. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Páginas 4-5.

En este sentido, la coordinación con las **entidades del tercer sector especializadas es clave de cara a la generación de recursos específicos bien orientados**, contando con estas para el diseño de respuestas adecuadas. Las entidades que trabajan en el marco del Sistema, pero también otras especializadas en **integración comunitaria y migraciones**, pueden aportar conocimiento y experiencia imprescindible desde proyectos ya existentes. Será clave articular un **modelo de coordinación que ponga en valor el trabajo previo, también desde la sociedad civil, para no duplicar recursos y generar sinergias para amplificar el alcance**.

El desarrollo de estas políticas desde las propias CCAA permitirá, además, desplegar una serie de actuaciones de integración de las personas migrantes, solicitantes y beneficiarias de asilo más **adaptadas a la realidad social del territorio**. Cuestiones derivadas de la **idiosincrasia rural o urbana, serán clave en la programación de políticas de empleo o de vivienda**. Aprovechar en este sentido procesos de despoblamiento rural en coordinación con los municipios y otros los agentes implicados (empresas, asociaciones de vecinos/as, escuelas...) como oportunidades en zonas como Granada o Vigo⁶¹ podría ser clave para la generación de itinerarios de integración que den resultados exitosos en el medio y largo plazo.

En tercer lugar, el sistema de gobernanza de las comunidades autónomas plasmado en esta estrategia deberá **integrar la coordinación con otros niveles de la administración como es la administración central y la local**. En este sentido, será clave planificar recursos para la formación a profesionales de las entidades locales y regionales: en ocasiones, el problema no solo es la falta de derechos sino la falta de conocimiento de los mismos por los profesionales de las administraciones.

La propuesta del Proyecto TREE⁶² puede servir de inspiración en esta línea. El objetivo es una mayor adaptación de la atención, a través del desarrollo de tres competencias clave, como son: 1) Comunicación intercultural; 2) apoyo a las personas refugiadas (y solicitantes) en sus procedimientos administrativos, en colaboración con los servicios competentes, con el objetivo de promover la autonomía; y 3) adquisición DE conocimientos sobre los contextos políticos y sociales de origen y la gestión de la carga emocional, entre otras medidas.

4. Garantía del acceso temprano a una vivienda en el Sistema de Acogida.

Una de las principales conclusiones que extraemos en el informe es la **necesidad de reforzar los enfoques centrados en la vivienda, también en el marco de la Protección Internacional**. Este modelo se ha mostrado más protector en un contexto de crisis sociosanitaria como la que vivimos actualmente, pero también más completo para favorecer los procesos de autonomía de las personas que están dentro del SAPI.

61 https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/santiago/dodro/2021/02/07/familia-venezolana-asienta-dodro-ayuda-casa-empleo/0003_202102S7C9991.htm?fbclid=IwAR0mgATNkkrZzqt28ISWR0UUS2n2slXh7s1gDDvSxQmLpiJPFRRbks9f5E

62 <https://project-tree.eu/output/>

En una primera fase, permiten una **mayor integración en la comunidad, un primer acercamiento al modo de vida que van a desarrollar nuestro país, una mayor vinculación con el modo de vida en origen o un mejor acceso a derechos**, por no destacar cuestiones vinculadas con la intimidad y convivencia.

Con el cambio de modelo que actualmente estamos viviendo, **las estancias en la Fase 1 pueden prolongarse hasta un máximo de 18 meses hasta que se obtenga la resolución**. En la práctica podríamos encontrarnos con que algunas personas y familias podrían permanecer en un centro durante un año y medio, no siendo esta la mejor alternativa residencial más allá de situaciones de emergencia. En el caso de las **familias con menores, cabe cuestionarse si el alojamiento compartido es la mejor opción para estancias largas, o si se podría priorizar el alojamiento en viviendas como modelo más inclusivo**. También, es importante tener en cuenta a personas que pertenecen a colectivos especialmente vulnerables que pueden ver dificultada su situación en este tipo de contextos colectivos, como es el caso de la población LGTBI.

En esta línea, **el acceso temprano a una vivienda autónoma y adecuada a las necesidades de las personas beneficiarias y demandantes de asilo, es clave para una autonomía duradera**. Ello permitiría evitar el desajuste entre la acogida en alojamientos colectivos en las primeras fases del Sistema de Acogida, y el acceso al mercado libre de la vivienda con determinadas características y condiciones de asequibilidad al salir del Sistema⁶³.

Esta recomendación coincide con el contenido del **Plan de Acción sobre Integración e Inclusión de personas migrantes de 2021-2027 de la Comisión Europea (CE)**, en el que se recomienda a los Estados miembro que se favorezca el acceso a una vivienda autónoma para las **personas solicitantes de asilo**, priorizando este modelo frente al modelo de alojamientos colectivos, especialmente en el caso de las familias con menores y personas dependientes. La CE recomienda además, que se difundan y se repliquen los modelos innovadores que permitan de manera exitosa el **acceso a una vivienda inclusiva y asequible para las personas solicitantes de Protección Internacional**.

Asimismo, la Comisión Europea en este documento, insta a los Estados miembro a **promover soluciones de vivienda adaptadas y autónomas lo antes posible para personas refugiadas y solicitantes de asilo a quienes probablemente se les otorgue Protección Internacional**. Esto facilitará la transición a una vida independiente una vez que se les haya otorgado Protección Internacional. En este sentido, este órgano incide en la necesidad de hacer pleno uso de los **fondos de la Unión Europea como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Asilo y Migración e InvestEU, para promover un parque de vivienda adecuada y asequible**, de acuerdo con las necesidades identificadas a nivel nacional y regional, así como el Fund Plus para apoyar el acceso a la vivienda. Esta cuestión será clave en su concreción en los diferentes niveles de la administración, al plantearse vías de financiación para la movilización de un parque de vivienda asequible actualmente carente en nuestro país.

63 Ver capítulo 6.

5. Garantía del derecho a la vivienda fuera del Sistema de Acogida.

En el marco autonómico, pero también en el municipal y estatal, será central la generación de **soluciones basadas en la vivienda tanto en el marco del SAPI, como fuera de él.**

Considerando el bajo índice de resoluciones favorables que se producen actualmente en el Sistema de Protección Internacional, y que el último cambio normativo (SEM 6/200) provoca la denegación de solicitudes en la primera Fase, es fundamental **garantizar que estas personas cuenten con recursos o herramientas de carácter generalista a las que puedan acudir, evitando así el inicio (o la cronificación) de itinerarios de exclusión residencial.** Un porcentaje importante de personas solicitantes está abocada a salir del Sistema de Acogida, en situación de irregularidad, sin haber accedido en ningún caso a una vivienda previamente (algo que sucede en la Fase II). Para prevenir situaciones de exclusión, es necesario aportar recursos desde las comunidades autónomas y desde los municipios, que puedan responder ante la falta de vivienda.

Las **Bolsas de Alquiler Asequible son una oportunidad en su implantación regional y municipal para favorecer el acceso a la vivienda asequible de personas en situación de vulnerabilidad.** Desde una perspectiva generalista, se pueden promover como un **recurso para facilitar una vivienda asequible a la población,** en un modelo de probada eficacia en diferentes municipios de nuestro país. Este programa **se puede complementar con otras medidas y apoyos flexibles que mejoran la capacidad de pago de las familias de acuerdo a su situación de vulnerabilidad.**

Las opciones, por ejemplo, de la constitución de un fondo de impagos para que la prestadora del servicio (sea una administración o una entidad social), pueda **avaluar a la persona o familia que quiera firmar el contrato en la Bolsa,** es una muy buena opción que ha tenido excelentes resultados en la experiencia de Provivienda, que muestran un porcentaje de impago por debajo del 1%. Este fondo se puede complementar con otra serie de medidas que apoyen a aquellas personas que lo necesiten, vinculadas a la Bolsa de Alquiler Asequible como son: **ayudas al pago del alquiler y los suministros, adelanto de rentas en caso de que sea necesario, bonificación de la fianza o, por supuesto, la mediación y el acompañamiento social.** Las potencialidades de las bolsas de alquiler de vivienda para la atención de diferentes situaciones de vulnerabilidad es enorme, también para aquellas personas que quedan fuera del SAPI en situación de irregularidad o incluso para el paso a la II Fase.

Esta medida permite también, continuar con un **cierto acompañamiento en los procesos de integración residencial, vinculado al trabajo de intermediación en el programa.** Provivienda cuenta con casos de éxito en este sentido, en el que personas alojadas en el marco del SAPI en viviendas gestionadas por la entidad pasaban a II Fase en la búsqueda de vivienda autónoma, a través de una Bolsa de Vivienda en Alquiler de la organización. Esto permitió que se accediera a una vivienda con una renta en torno a un 20% por debajo del mercado, siendo titular del contrato y recibiendo apoyos en mediación y asesoramiento a lo largo de todo el contrato de alquiler.

Si este recurso se plantea como una medida generalista (enfocada a toda la población) y flexible, con más o menos apoyos en función de las necesidades de las personas atendidas, de los grupos de población o de las situaciones de vulnerabilidad, permitiría generar un recurso

especializado sin que sea estigmatizante. Además, por el lado de la oferta, puede contribuir a movilizar vivienda vacía, generar vivienda asequible y mejorar la calidad de la vivienda.

6. Mejorar la transparencia y accesibilidad de la información sobre los derechos de las personas solicitantes y beneficiarias de asilo.

Este cuarto punto se articula en torno a dos objetivos clave: el refuerzo de la **transparencia y accesibilidad de la información para las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional sobre sus derechos y su situación administrativa**; y el fomento de la **sensibilización y difusión de la información sobre dichos derechos al conjunto de la población y a los agentes implicados en los procesos de autonomía e integración**.

Las iniciativas de sensibilización dirigidas a la población general se podrán llevar a cabo mediante programas como la estrategia antirumores de la Red Española de Ciudades Interculturales vinculada al Consejo de Europa. En paralelo, es necesaria la formación específica dentro de las administraciones públicas, entidades sociales y actores privados como las agencias inmobiliarias, entidades financieras o empleadores/as.

Como apuntamos en nuestro anterior informe sobre Protección Internacional (Provivienda, 2019), **actuar en materia de sensibilización es, además, imprescindible para atajar los procesos de discriminación** detectados en ámbitos como el mercado de la vivienda (Provivienda, 2020a).

Otra propuesta complementaria es **dar otro formato (más parecido a la tarjeta de extranjería) al documento de identificación** de las personas solicitantes y beneficiarias de asilo. En la misma documentación se debe **mantener la mención a la autorización para trabajar** cuando proceda para facilitar el reconocimiento de derechos por parte de empleadores/as potenciales.

Por otro lado, es necesario **garantizar la transparencia y la accesibilidad de la información** sobre los derechos reconocidos a estas personas. La información sobre derechos y/o recursos podría **ponerse a disposición del público en distintos idiomas, de forma digital y presencial** en las oficinas y centros donde son susceptibles de acudir en mayor medida. Además, se deben generar canales para poder resolver dudas o solicitar información adicional.

Es necesario en paralelo **llevar a cabo actuaciones destinadas a eliminar la brecha digital** (por ejemplo, la formación en competencias digitales y el acceso a ordenadores y otros dispositivos en centros municipales)⁶⁴.

La crisis derivada de la pandemia COVID-19 ha puesto sobre la mesa las limitaciones de la atención presencial y los retos de la atención a distancia a las personas usuarias de los servicios públicos y de otros recursos. Esta situación excepcional nos lleva a **recomendar el uso de plataformas virtuales para garantizar el acceso continuado de la ciudadanía a sus derechos** (Provivienda, 2020b). El conjunto de iniciativas **para la digitalización de la información** podría

64 Ver capítulo 4.

ser financiado mediante los fondos del Plan de recuperación para Europa⁶⁵. Más allá del tipo de plataforma utilizada, es fundamental que fluyan los cauces, para favorecer la información y cumplir con el acceso a los derechos.

Para ilustrar esta recomendación, **puede servir como ejemplo: “La App de Bienvenida” (The Welcome App⁶⁶)**, de la ciudad de Erlangen, reconocida como buena práctica por el Programa de Ciudades Interculturales del Consejo de Europa. Se trata de una aplicación para móviles cuyo objetivo es ayudar a las personas refugiadas en la organización de sus vidas cotidianas en Alemania. Se proporciona información en seis idiomas sobre distintas cuestiones como son: el sistema de permisos de residencia en Alemania, la legislación en materia de asilo, números de teléfono y direcciones de los recursos existentes (como números de emergencia y contactos de la oficina municipal), etc. En el caso de no tener acceso a Internet, la aplicación funciona fuera de la red.

65 https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

66 [The Welcome App - Intercultural cities: good practice examples \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/turkey/intercultural-cities-good-practice-examples)

Anexo Metodológico

Para la presente investigación, se ha desarrollado una doble metodología con la utilización de **información documental y datos cuantitativos de fuentes secundarias** (para el contexto de la realidad de las personas solicitantes de asilo en Europa y España) y **cualitativos de entrevistas abiertas en profundidad** (como principal fuente de información de carácter primario).

Aproximación a través del análisis documental a la realidad del Sistema de Protección Internacional.

En primer lugar, se ha realizado una exploración documental consultando los principales organismos e instituciones referentes en Protección Internacional, con el fin de **estudiar y documentar la realidad actual de las personas solicitantes de asilo en España**, en un nivel mayor de concreción de los territorios de estudio, Madrid y Granada. Las fuentes consultadas en esa fase inicial han sido de **entidades pertenecientes al tercer sector** (como CEAR y Oxfam Intermón), **instituciones y entes académicos** (como CIBOD y la Universidad de Comillas), y **organismos internacionales** (como ACNUR y OIM). Estos ejercicios de recopilación documental y selección nos han permitido **plantear hipótesis y elaborar el diseño de los guiones** de las entrevistas abiertas en profundidad y entrevistas grupales.

Aproximación cuantitativa a la realidad del Sistema de Protección Internacional.

A la hora de recopilar y tratar la información estadística, se han considerado aquellas **fuentes más relevantes por su interés para caracterizar la situación y realidad de las personas solicitantes de asilo en Europa y España** (nacionalidades, edades, género, número de solicitudes pendientes o resueltas y sus variaciones en los últimos años). Con este objetivo de investigación, se han utilizado principalmente tres fuentes de información de especial relevancia: el **Ministerio del Interior de España, Eurostat y la Encuesta CASASIL de CIDOB (NIEM)**.

Aproximación cualitativa a la realidad del Sistema de Protección Internacional.

La principal fuente de información de la investigación, de carácter cualitativo, son las **entrevistas abiertas en profundidad** realizadas específicamente para conocer y comprender el funcionamiento de los factores catalizadores/potencializadores para la autonomía de las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional y Acogida, tanto en su dimensión laboral como en la residencial.

El objetivo inicial era realizar un total de 50 entrevistas a informantes clave (IC) y a participantes del programa de Protección Internacional (en segunda fase o ya una vez que han salido del Sistema), en los dos territorios de estudio, Madrid y Granada, con una distribución global que considerara el género como mínimo de un 60% de mujeres. Si bien, finalmente **se han realizado 61 entrevistas**, 35 a IC y 26 a participantes, la distribución territorial de las entrevistas fue de 29 de Madrid (17 IC y 12 participantes, donde se incluye una específica de IC de Guadalajara para el abordaje específico de proyecto piloto en ámbito rural), 31 de Granada (17 IC y 14 participantes) y 1 IC de Barcelona que permitió aportar datos adicionales sobre el contexto de los Sistemas de Asilo y Acogida en España, junto al complemento de dos entrevistas grupales

iniciales en Madrid y Granada consideradas en el pormenorizado anterior.

En las **26 entrevistas realizadas a participantes del programa de Protección Internacional** (16 mujeres y 10), se ha incluido el testimonio de participantes procedentes de diferentes países (Colombia, Venezuela, El Salvador, Brasil, Paraguay, Camerún, Argelia, Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Mali, Marruecos, Nigeria, Ucrania y Rusia) requiriendo en algunas ocasiones de intérpretes para el desarrollo de las entrevistas. Además, se consideró también el momento en el que se encontraban dentro del propio Sistema (13 participantes de segunda fase y 13 de fuera del Sistema). Las citas de las personas participantes del programa que aparecen en el presente informe se muestran bajo seudónimo para mantener el anonimato de dichas personas, añadiendo el país de referencia.

Los testimonios de estas personas participantes han sido complementados por la visión y vivencias de **35 informantes clave**, con conocimientos y experiencias de profesionales de la Administración Pública, entidades del tercer sector, ámbito académico, sector inmobiliario y una propietaria de vivienda que alquila al colectivo. En este caso, se presenta en el informe el perfil profesional y la entidad, organización o sector al que pertenecen.

Además, se han incluido algunas citas extraídas del estudio *“Una casa como refugio: Itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo”* (Provivienda, 2019), relativas a la fase específica de acogida dentro del Sistema para complementar la presente edición.

Bibliografía

Asociación AD Los Molinos (2017). *La mujer inmigrante en el servicio doméstico: Análisis de la situación laboral e impacto de los cambios normativos*. Estudio realizado con la colaboración de la UCM y SEDOAC. Madrid: Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Fondo Social Europeo. Acceso en línea [aquí](#).

Asociación Provivienda (2019). *Una casa como refugio: itinerarios residenciales de las personas solicitantes de Protección Internacional en Madrid y Vigo*. Madrid: Asociación Provivienda. Acceso en línea [aquí](#).

Asociación Provivienda (2020a). *¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler*. Madrid: Asociación Provivienda. Acceso en línea [aquí](#).

Asociación Provivienda (2020b). *Cuando la casa nos enferma III. Redes de apoyo en tiempos de crisis*. Madrid: Asociación Provivienda. Acceso en línea [aquí](#).

Alguacil Denche, A. et al. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española. Acceso en línea [aquí](#).

Aysa-Lastra, M. y Cachón, L. (2013). *Segmented Occupational Mobility: The Case of Non-EU Immigrants in Spain*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 144: 23-47. Acceso en línea [aquí](#)

BOAM. N° 8309 (04/01/2019). *Acuerdo de 20 de diciembre de 2018 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba el Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A.* Acceso en línea [aquí](#).

BOE (2020). Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Extraído el 20/11/2020 desde: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/09/29/30>.

BOE (2020). Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Extraído el 20/11/2020 desde: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11>.

BOE (2009). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Capítulo III, Artículo 24. Extraído el 20/12/2020 desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>.

BOE (2020). Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal. Acceso en línea [aquí](#).

Brey, E. (2016). *Carrières migratoires et politiques d'intégration dans la région de Madrid*:

l'exemple des migrants adultes dans la ville de Parla (2007-2012). Tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Lieja (Bélgica).

Brey, E. (2016). *Las carreras migratorias en tiempo de recesión económica: estrategias laborales y administrativas en la periferia urbana de Madrid*. Panorama Social, 24, Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS). Acceso en línea [aquí](#).

Caritas (2021). **Cáritas plantea en el Senado reformas en extranjería para abordar los retos migratorios en el contexto actual**. Noticia del 21/01/2021. Acceso en línea [aquí](#).

Cabrera, P. J. y Rubio, M.J., (2008). *Las personas sin hogar, hoy*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. N° 75.

CEAR (2020a). *Estudio de mercado laboral para personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional y análisis de impacto del Programa de Asilo, fomento de la integración sociolaboral y trabajo en red*. Madrid: CEAR. Acceso en línea [aquí](#).

CEAR (2020b). *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR. Acceso en línea [aquí](#).

CHISWICK, B.R. (1977). *A Longitudinal Analysis of the Occupational Mobility of Immigrants. Proceedings of the 30th Annual Winter Meetings, Industrial Relations Research Association*. Ed. B. D. Dennis (ed.), Madison WI, IRRA: 20-27.

CIDOB (2020). *Sobre los solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional*. Informe Nacional para España, NIEM. Acceso en línea [aquí](#).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). *Encuesta Actitudes hacia la inmigración (X)*. Acceso en línea [aquí](#).

Comisión Europea. *European Website on Integration (EWSI). Información y buenas prácticas de integración de migrantes*. Acceso en línea [aquí](#).

Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (2020). *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Madrid: Ministerio de Igualdad. Acceso en línea [aquí](#).

Cortés Alcalá, L. (2004). *Indagaciones sobre la exclusión residencial*, Arxius, 10, 39-55.

Council of Europe. *Intercultural cities: good practice examples*. Acceso en línea [aquí](#).

EAPN Madrid (2013). *El Modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*. Acceso en línea [aquí](#).

EPDATA. *Trabajadores afectados por ERE y ERTE, elaboración propia a partir de información del Ministerio de Trabajo y Economía Social y de las Consejerías Autonómicas de Trabajo*. Acceso en línea [aquí](#) y [aquí](#).

European Council on Refugees and Exiles (2019). *Aida 2019 Update: Spain*. Acceso en línea [aquí](#).

Eurostat (2020). *Eurostat Data Bases. Asylum and first time asylum applicants*. Extraído el 21/01/2021.

Eurostat (2020). *Eurostat Data Bases. Persons subject of asylum applications pending at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data (rounded)*. Extraído el 21/01/2021.

Fundación FOESSA (2019). *VIII Informe FOESSA: La exclusión social se enquistaba en una sociedad cada vez más desvinculada*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores. Acceso en línea [aquí](#).

Fundación FOESSA (2020). *Un Arraigo sobre el Alambre: La Integración Social de la población de origen inmigrante en España*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores. Acceso en línea [aquí](#).

Garcés-Mascareñas, B. y Ribera Almandoz, O. (2020). *Políticas de la indigencia. Solicitantes de asilo sin casa en Europa*, CIDOB Notes Internacionales, nº 237. Acceso en línea [aquí](#).

Garcés-Mascareñas, B. y Moreno Amador, G. (2019). *The Multilevel governance of Refugee Reception policies in Spain*, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System, nº. 18. Acceso en línea [aquí](#).

Guijarro, L. (2018). *De refugiados a personas sin hogar: la complejidad del acceso a la vivienda para los solicitantes de Protección Internacional*. Acceso en línea [aquí](#).

Idealista (2020). *Evolución del precio de la vivienda en alquiler en España*. Extraído el 11/12/2020. Acceso en línea [aquí](#).

Iglesias Martínez, J. Á., Urrutia, G. Buades, J., Vicente, T. (2016). *¿Acoger sin integrar?*. Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE. Acceso en línea [aquí](#).

Iglesias-martinez, J., y Estrada, C. (2018). *¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España*. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Vol. 7 (1) 144-167. Universidad Pontificia de Comillas Acceso en línea [aquí](#).

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Extraído el 11/12/2020.

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Estadística del Padrón continuo*. Extraído el 11/12/2020.

Lebrusán Murillo, I. ; Cáceres Arévalo, P. y Brey, E. (2019). *El servicio doméstico como vía de acceso a la regularización administrativa en España*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 246-272. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.246. Acceso en línea [aquí](#).

Ministerio de Exteriores. *España y el pacto global sobre los refugiados: una aportación al I Foro Global* (Ginebra, 17 y 18 de diciembre de 2019). Acceso en línea [aquí](#).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020a). *Instrucción SEM 6/2020 por la que se modifica el Manual de Gestión (versión 4.1) del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del Sistema de Acogida de solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional*. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020b). *Instrucción DGIAH 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del sistema de acogida de Protección Internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19*. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020c). *Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión (versión 4.1)*. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2019). *Valor tasado medio de la vivienda libre en España ha aumentado*. Acceso en línea [aquí](#).

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018). *El Sistema Público de Servicios Sociales*. Acceso en línea [aquí](#).

Ministerio del Interior (2019). *Asilo en Cifras 2019*. Madrid: Ministerio del Interior. Acceso en línea [aquí](#).

Ribera Almandoz, O.; Delclós, C.; y Garcés Mascareñas, B. (2020). *¿“Casa nostra, casa vostra”? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya*. Enquesta CASASIL 2019: Informe de resultats, Monografías CIDOB n.º. 77. Acceso en línea [aquí](#).

SESPAS, Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (2014). *El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda*. Gaceta Sanitaria n.º 28. Acceso en línea [aquí](#).

SOS Racismo Arrazakeria. Mugak. Centro de Estudios y Discriminación sobre inmigración racismo y xenofobia (2020). *¿Rumores? No, gracias. Estereotipos, Prejuicios, RUMORES*. Cuaderno de trabajo n.º 67 Acceso en línea [aquí](#).

SOS Racismo Arrazakeria. Mugak. Centro de Estudios y Discriminación sobre inmigración racismo y xenofobia. Tríptico Desmontando rumores. Acceso en línea [aquí](#).

UNFPA - United Nations Population Fund. *El enfoque basado en los derechos humanos*. Acceso en línea [aquí](#).

Glosario

Asilo: es el derecho a la protección dispensada a las personas nacionales no comunitarias o a las personas apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado.

Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes: los CETI son establecimientos de la Administración Pública, concebidos como dispositivos de primera acogida provisional y destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas al colectivo de inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en tanto se realizan los trámites de identificación y chequeo médico previos a cualquier decisión sobre el recurso más adecuado en función de su situación administrativa en España.⁶⁷

Comisión Interministerial de Asilo y Refugio: órgano colegiado adscrito al Ministerio de Interior compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad. Corresponde a la CIAR elevar al Ministerio del Interior propuestas de resolución de las solicitudes de asilo, tras examinar los expedientes de asilo admitidos a trámite, así como los criterios favorables o desfavorables emitidos por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) respecto a estos casos, propuestas de autorización de residencia temporal por razones humanitarias en el Estado español planteadas por la OAR, entre otros.

Declaración responsable: se trata del documento (“volante”) de manifestación de voluntad de solicitud de Protección Internacional.

Estado de Alarma: se decreta en situaciones extraordinarias. Se trata de una declaración que permite a las autoridades tomar una serie de medidas especiales en situaciones de graves alteraciones de la normalidad, como lo es la pandemia del coronavirus.

Estatuto de refugiado: es la protección internacional que un Estado, firmante de la Convención de Ginebra de 1951, concede a las personas a las que reconoce su condición de refugiada, es decir, que son perseguidas personalmente por los motivos que se describen en la definición de refugiado. El Estatuto se otorga de manera permanente. Otros instrumentos complementarios son la protección subsidiaria y la protección humanitaria (ver definiciones).

Fase de Acogida o primera fase: tiene una duración de seis meses prorrogable a nueve meses para las situaciones de especial vulnerabilidad. En esta fase se pretende cubrir las necesidades básicas del destinatario desde el momento de su llegada a España y ayudarle en la adquisición de las habilidades para facilitar una vida independiente a la salida del recurso de Acogida. Los dispositivos de Acogida están dotados con personal técnico especializado, ofreciendo a los residentes, además del alojamiento y la manutención, otras actuaciones como atención social, atención psicológica, aprendizaje del idioma, formación, interpretación y traducción y asistencia jurídica. En esta fase se incidirá en las actividades de orientación cultural y formativa, haciendo especial hincapié en la enseñanza del idioma y en la formación prelaboral y

⁶⁷ Consultar [aquí](#) la definición.

laboral, de forma que las personas destinatarias puedan contar con las habilidades necesarias para acceder a la segunda fase del itinerario en un corto plazo de tiempo.

Fase de Preparación para la Autonomía o segunda fase: tiene una duración de 12 meses prorrogables a 18 meses en casos de vulnerabilidad. Se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de Acogida y requieren seguir recibiendo apoyo. El itinerario se orienta a la adquisición de autonomía e independencia. En esta fase se continúa asegurando a las personas destinatarias la cobertura de sus necesidades básicas, poniendo a su disposición determinados recursos, fundamentalmente ayudas económicas, continuando además mediante un acompañamiento permanente, el aprendizaje intensivo de la lengua y acceso a programas de empleabilidad y formación. Se contempla también la posibilidad de que la persona destinataria pueda necesitar asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas, y/o la entrega de ayudas económicas puntuales.

Fase Previa: en esta fase se inicia el contacto de las personas destinatarias con el Sistema de Acogida de Protección Internacional. En ella se lleva a cabo una primera evaluación de las necesidades y su derivación, si procede, a los recursos disponibles más adaptados a su perfil en el plazo más breve posible. Se evaluará si las personas destinatarias presentan alguna vulnerabilidad o necesidades particulares de acogida. Con objeto de garantizar la cobertura de las necesidades básicas y urgentes de las personas destinatarias que así lo requieran, se podrá proceder a su derivación a recursos de alojamiento provisionales de forma previa al acceso a los dispositivos de Acogida. Los días de duración de esta fase (duración máxima estimada de 30 días naturales) no computarán para el cálculo de la duración del itinerario por fases: primera y segunda fase.

Persona reasentada: aquella persona que ya dispone del estatuto de refugiada en un Estado y que es acogida por un tercer Estado. Este reasentamiento depende de la voluntad del tercer Estado.

Protección subsidiaria: el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que no reúnen los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes, amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles, motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno, o ser condenado a la pena de muerte o el riesgo de su ejecución material.⁶⁸ En este caso no se trata de una persecución a una persona concreta sino a grupos de personas con determinadas características. Esta protección se revisa cada cinco años.

Razones humanitarias: es la autorización de residencia temporal en España por circunstancias excepcionales. Esta condición se otorga a personas que no son ciudadanas de ningún otro Estado de la Unión Europea o Suiza que acrediten alguna de las siguientes circunstancias en su país de origen: ser víctima de delitos graves, ser víctima de delitos con el agravante de haber

68 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

sido cometidos contra ellas por motivo de raza, antisemitas, ideológicos, de religión, etnia o nación de pertenencia, ser víctima de delitos por conductas violentas en el entorno familiar, sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada y no accesible en su país de origen.

Refugiado/a: persona que tiene “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”⁶⁹. Una persona es refugiada por lo que ha vivido y no porque se le reconozca como tal.⁷⁰

Tarjeta blanca: es el documento acreditativo de la solicitud de asilo que recibe la persona solicitante mientras está a la espera de saber si su caso es admitido a trámite o no e inicia la instrucción del mismo. Puede tener una duración entre 15 días y un mes.

Tarjeta roja: se denomina así por el color de la cartulina en la que está impresa el número identificativo del extranjero. Su nombre oficial es Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante en Tramitación de Protección Internacional. Se recibe una vez que se ha admitido a trámite la solicitud de asilo, se renueva cada seis meses y la segunda tarjeta que se recibe trae consigo el derecho a trabajar.

69 Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Extraído de [aquí](#)

70 Diccionario de Asilo de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Extraído de [aquí](#)



PROVIVIENDA

C/ Sancho Dávila, 20

28028 Madrid

www.provivienda.org

[@provivienda_org](https://www.instagram.com/provivienda_org)