

**Magdolna Berenyi**

## **Control financiero de instituciones del gobierno local que prestan servicios a personas sin hogar en Hungría**

### **Indigencia – conceptos**

El fenómeno de la indigencia existe desde hace miles de años y siempre cabía en la esfera de interés sobre todo de diversas organizaciones religiosas. En la época de la Edad Media la indigencia no se consideraba un problema, y eran las organizaciones eclesiásticas y caritativas las que cuidaban a los pobres y a los “sin techo”.

**A pesar de ello la indigencia no es un concepto unívoco.**

La indigencia (el estado de permanecer sin vivienda) por lo general se describe como el estado de una persona que carece de un lugar de residencia oficial, y por consiguiente pasa las noches en lugares públicos, al aire libre o en los centros de acogida para las personas sin hogar.

**Según la Ley número III del año 1993 sobre los servicios y el abastecimiento social:**

- a) una persona sin hogar es aquella que no tiene lugar de residencia registrado, o su lugar de residencia es un centro, o una casa para las personas sin hogar;
- b) se considera “sin hogar” a toda persona que pase las noches en lugares públicos o al aire libre.

**Los especialistas** distinguen dos grandes grupos de indigentes:

- a) personas que „viven en la calle”;
- b) personas vulnerables a perder su vivienda, o posibilidad de habitar una vivienda.

**En la mayoría de los casos la indigencia está vinculada con:**

- endeudamiento (relacionado con los costes corrientes del alquiler, etc.) y por consiguiente el riesgo de ser desahuciado;
- falta de posibilidad de ofrecer alojamiento barato a personas que en los días laborables trabajan lejos de su lugar de residencia;
- confesión;
- desempleo, enfermedad;
- alcoholismo, drogadicción;
- salida de la cárcel tras haber cumplido una sentencia o liberación de un reformatorio;
- trastorno psicológico.

### **Base legal**

**La Ley LXV del año 1990 sobre gobiernos locales (en adelante: ley de gobierno local)**

La ley de gobierno local especifica las tareas de todos los gobiernos locales. Según la ley de gobierno local las obligaciones del municipio son, entre otras, las siguientes: abastecimiento en agua potable, provisión de saneamiento, aseguramiento de limpieza de las instalaciones

públicas y de asistencia médica y social básicas, así como formación y educación a nivel primario.

Los servicios y el abastecimiento público están asegurados por los gobiernos de los "komitats" ("komitat" en Hungría corresponde a la región) y los gobiernos locales; la relación entre los dos es la de coordinación. Los gobiernos locales tienen a su cargo la capital, los barrios de la capital, las ciudades con estatus de "komitat", las demás ciudades y poblaciones.

De conformidad con la ley de gobierno local también otras leyes pueden especificar las tareas de los gobiernos locales.

Tras el año 1990 la política social y el sistema sanitario en Hungría no estaban preparados para la aparición de numerosas personas sin hogar.

Las tareas de asistencia social a nivel del gobierno local, así como los principios generales y detallados del abastecimiento a personas sin hogar, quedaron especificadas por primera vez en la Ley sobre servicios sociales.

Conforme a esta ley los gobiernos locales son responsables por las prestaciones sociales, tanto las pecuniarias, como en especie, así como por el abastecimiento social básico. En el marco del abastecimiento social básico cada unidad administrativa debe asegurar alimentación y ayuda básica in situ, mientras que las demás tareas dependen del tamaño de la localidad y del número de sus habitantes.

En cuanto a las prestaciones especiales se habla de las siguientes: centros de tercera edad, centros de atención a personas discapacitadas, centros para personas con enfermedades psíquicas, centros para personas sin hogar. Los gobiernos locales y el gobierno de la capital tienen el deber de abastecimiento a estos centros.

La situación de las ciudades con status de "komitat" es un tanto especial, ya que deben cumplir con ciertas obligaciones correspondientes a los gobiernos regionales. En cuanto a las prestaciones sociales el gobierno de la capital tiene las mismas obligaciones que los gobiernos regionales a nivel de los "komitats".

#### **La ley social enumera las siguientes prestaciones para las personas sin hogar:**

- a) labor de trabajadores sociales en la calle,
- b) centros de día (las llamadas "calentadoras"),
- c) centros de acogida,
- d) centros transitorios para personas sin hogar,
- e) centros de reinserción para personas sin hogar,
- f) casas para personas sin hogar.

Teóricamente, toda persona sin hogar, en cada municipio, tiene derecho a recibir servicios indispensables para prevenir cualquier amenaza a su vida (alimentos, prestación económica, alojamiento). A nivel local el órgano responsable por prestar estos servicios es el gobierno del municipio donde efectivamente se encuentra cada persona.

La intención del legislador fue la de crear un sistema de prestaciones sociales compuesto por todas estas prestaciones.

Conforme a la ley las ciudades de población mayor a 30.000 habitantes tienen el deber de asegurar alojamiento a personas sin hogar. En la práctica los indigentes permanecen en las grandes ciudades, por tanto las unidades administrativas menores no desempeñan todas las obligaciones de abastecer a personas sin hogar.

### Condiciones marco, punto de salida

- la ley social, ni tampoco las enmiendas a esta ley, no hacen referencia a las personas sin hogar que tienen familia, ni a los jóvenes sin hogar,
- prevenir al fenómeno de la indigencia no está en el interés de los gobiernos locales,
- no se puede determinar con precisión el número de personas afectadas por este problema.

A pesar de la obvia dificultad de no poder determinar de una manera precisa el número de personas sin hogar, el censo realizado anualmente por un grupo de especialistas para las necesidades del ministerio pertinente constituye una valiosa fuente de información.

En Hungría no existe administración uniforme responsable de estadística e información que podría suministrar este tipo de datos, sin embargo los especialistas estiman que el número de personas sin hogar asciende a 25-30 mil.

Según ellos, a causa de la crisis económica 1,5 millones de familias puede caer en la situación de no ser capaz de pagar las mensualidades de sus créditos o las cuotas del alquiler. Por tanto, estarán en peligro de perder su vivienda.

Las consecuencias de la falta de vivienda, o de no poder mantener la vivienda, son diversas y pueden cambiar con el paso del tiempo. Por ello también los órganos que tienen a su cargo el abastecimiento a personas sin hogar afrontarán varios y diversos retos.

Entre las consecuencias de la indigencia hay que enumerar, por ejemplo: enfermedades, malnutrición, falta de acceso a sanidad, acceso solamente a medicamentos baratos, que a menudo no tienen valores terapéuticos, limitadas posibilidades de mantener la higiene personal, falta de prendas limpias, riesgo de padecer trastornos de personalidad, peligro de muerte a causa de hipotermia, etc.

Los psicólogos sociales opinan que ya un periodo de medio año pasado "en la calle" dificulta la reinserción social de una persona sin hogar.

- Sobre todo en grandes ciudades se ha creado un sistema de prestaciones en favor de las personas sin hogar. Puesto que la mayoría de estas personas por falta de seguro médico, escasez de dinero, o por aversión no acudía a los consultorios médicos, en algunas ciudades grandes se han puesto a su disposición servicios médicos gratuitos en ambulatorios de la calle, o en los centros de acogida.
- Las obligaciones de gobiernos locales no han quedado descritas clara ni precisamente en la ley, y no se adaptan a las consecuencias de indigencia aquí enumeradas.

El reto de hacer desaparecer, o por lo menos limitar el fenómeno de la indigencia supone para los gobiernos locales tomar medidas de carácter social con elementos de prevención de riesgos. Lo difícil de la tarea consiste en no poder decidir de antemano cuál de los elementos será el más necesario en un momento dado. Dicho de otra manera: no se puede prever con exactitud quién, dónde y durante cuánto tiempo ha de hacer qué cosa.

- Cooperación entre administraciones locales y nacionales.

Las instituciones que actúan en favor de las personas sin hogar han sido creadas por iniciativa

de organizaciones no gubernamentales en cooperación los gobiernos locales.

También hoy en día la participación de las ONGs en las actuaciones en favor de los indigentes es muy importante.

Los municipios tienen a su cargo el deber de desempeñar estas tareas, sin embargo pueden establecer libremente el ámbito y la forma de llevarlas a cabo.

- Sistema de financiación – independiente del sector

Todas las instituciones que actúan (basándose en una licencia emitida por un órgano pertinente) en favor de las personas sin hogar, tienen derecho a financiación del presupuesto estatal. Las condiciones de dicha financiación están especificadas por la legislación pertinente. Además, las organizaciones no gubernamentales pueden solicitar subvenciones mediante un procedimiento concursal.

- Eficacia en llegar a los objetivos establecidos

La eficacia es la capacidad de llegar a objetivos antes fijados.

Los objetivos deben fijarse de una manera que permita medir los resultados de su realización.

La evaluación de la eficacia significa la necesidad de evaluar el resultado de una actividad o su influencia en una situación determinada; para ello hace falta recoger no solo datos referentes a la actividad en cuestión, sino también a otras actividades parecidas.

Esto quiere decir que nuestra tarea fue fácil.

En el 2006 la Cámara Estatal de Control llevó a cabo un control del abastecimiento a personas sin hogar por parte de los gobiernos locales.

El objetivo del control consistió en averiguar si:

- el sistema de financiación del abastecimiento a personas sin hogar y los subsidios previstos habían apoyado el funcionamiento de las instituciones que actúan a favor de las personas sin hogar;
- la utilización de subsidios y subvenciones estatales se había llevado a cabo conforme a las reglas y si había ayudado a realizar los objetivos del sector;
- las obras de extensión de los centros médicos destinados a personas sin hogar, los ambulatorios y los hospitales, así como su financiación, se había llevado a cabo conforme a la legislación.

Durante los controles tratamos de encontrar una respuesta general a las siguientes preguntas:

- ¿Es correcta su manera de actuar?
- ¿Es justo lo que hacen?

Las circunstancias que dificultaban el control llevado a cabo por la Cámara de Cuentas:

- El control atañía 143 diversas instituciones/organizaciones, que disponían de diversos formatos de datos y contabilidad concernientes a su actividad en favor de los indigentes;
- La ley social, y por tanto también las condiciones generales, cambiaron varias veces;

- No se puede establecer una norma de otra manera que mediante comparación con otras, comparables topos de actividad, en diversos periodos, y en el contexto de la legislación en la que se basaba el organismo controlado. En el caso de las organizaciones que prestan servicios en favor de las personas sin hogar, no disponíamos de datos concernientes exactamente a este aspecto de su actividad, por lo que la posibilidad de comparar sus actuaciones en diversos periodos de tiempo era bastante limitada.
- En algunos casos era difícil averiguar si los resultados observados eran realmente efecto de las medidas tomadas que evaluamos, o de otras medidas.

## Elementos de la puesta en práctica

### ➤ Planificación del control

- Recolección de datos

La recolección de datos había comenzado ya en el momento de planificar el control, lo que significa, que habíamos recogido datos basándonos en la documentación y conversando con las partes interesadas (Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, gobiernos regionales, gobiernos locales de las ciudades, organizaciones).

- Formulación del ámbito de control, el programa de control

A la hora de definir el ámbito de control se concretaron los puntos por controlar (qué, quién, dónde y cómo). Se controló los subsidios dedicados al abastecimiento a personas sin hogar, la eficacia y la focalización de su aprovechamiento en los años 2003-2005. En el control participaron 10 auditores.

### Datos estadísticos

### año 2005: en el país/controlados

Número de servicios sociales que trabajaron “en la calle”	70/21
Número de plazas en las “calentadoras”	4841/955
Número de plazas en los centros de acogida	2944/902
Plazas en los centros transitorios para personas sin hogar	3454/948
Plazas en los centros de reinserción/apoyo a personas sin hogar	416/126
Plazas en las casas para personas sin hogar	286/111

### Efectuación del control

- Elección del método de recogida de pruebas/información

Durante los controles in situ utilizamos el método de encuestas, entrevistas y observación. Para conocer los hechos con el máximo alcance fue importante hacerles preguntas a nuestros entrevistados, que ocupaban diversos puestos y tenían diversos puntos de vista. (Por ejemplo: cooperadores de instituciones que abastecían a personas sin hogar, funcionarios de gobiernos locales, especialistas.)

- Análisis y evaluación de la información recogida

En el curso del control analizamos la evolución de número de plazas en las instituciones que abastecían a personas sin hogar, las fuentes de su funcionamiento y desarrollo y los cambios de estas fuentes. Comparamos también los datos

referentes a servicios prestados y datos financieros de unidades pertenecientes a varios gobiernos locales y ONGs, así como los cambios de estos datos en diversos periodos. Analizamos la forma de distribuir y aprovechar los subsidios, su efectividad.

### **Redacción de informe**

Basándonos en el análisis de la información recogida redactamos un informe financiero/contable.

Comprobaciones más importantes:

- Las tareas en el ámbito de servicios en favor de personas sin hogar determinadas por la ley no corresponden con las necesidades existentes;
- El Ministerio de Asuntos Sociales carece de un concepto del abastecimiento a personas sin hogar a largo plazo;
- El número de plazas no es suficiente si tomamos en cuenta el número estimado de personas sin hogar;
- No está resuelto el problema de servicios médico en favor de las personas sin hogar.

**En las conclusiones del control la Cámara de Cuentas ha propuesto varias medidas, como:**

- Cambiar la Ley social para especificar las prestaciones indispensables para personas sin hogar y asegurar las subvenciones estatales para el abastecimiento;
- Elaborar un concepto del abastecimiento a personas sin hogar a largo plazo y asegurar las subvenciones estatales imprescindibles;
- Corregir el sistema de seguimiento para el control de las subvenciones y su aprovechamiento.