
Avaluació de la implementació del Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge de la Diputació de Barcelona

Encàrrec de la Diputació de Barcelona amb la
col·laboració de l'Agència d'Habitatge de Catalunya

Informe final

Febrer de 2019

Equip de Treball: Jordi Sanz, Anna Segura i Federico Todeschini

Entitat promotora:

Institucions membres d'Ivàlua:



Diputació
Barcelona



Generalitat
de Catalunya
**Departament
de la Vicepresidència
i d'Economia
i Hisenda**



Diputació
Barcelona



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona



CTESC



Generalitat
de Catalunya
**Consell
Interuniversitari
de Catalunya**



Contingut

1.	Introducció	1
2.	Context en què s'implementa el SIDH	3
2.1	Context econòmic	3
2.2	Què passa quan no es fa front al pagament d'un deute hipotecari?	9
2.3	Opcions dels deutors d'acord amb la normativa legal	11
2.3.1	Normativa estatal	12
2.3.2	Normativa autonòmica	14
2.4	Intervencions dirigides a mitigar els problemes d'impagament hipotecari	15
2.4.1	Assessorament a deutors	16
2.4.2	Mediació	17
2.4.3	Programes i intervencions públiques de mediació a altres països	20
2.4.4	Efectivitat de la mediació i de l'assessorament a famílies amb problemes de sobreendeutament hipotecari	22
3.	El Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge	26
3.1	Teoria del canvi	28
3.1.1	El SIDH com a servei d'atenció urgent	29
3.1.2	El SIDH com a servei preventiu	31
4.	Caracterització de la problemàtica i dels usuaris	32
4.1	Població diana	32
4.1.1	Dimensionament de la població diana	33
4.1.2	Caracterització de la població diana del SIDH	40
4.1.3	Distribució territorial de la població diana del SIDH	44
4.2	Perfil dels usuaris	47



4.2.1	Caracterització socioeconòmica dels usuaris del SIDH	47
4.2.2	Situació financera dels usuaris del SIDH	51
4.3	Cobertura de la població diana	52
5.	Fases de l'itinerari del SIDH	56
5.1	Accés al servei i acollida d'usuaris	56
5.1.1	Vies d'accés al servei	56
5.1.2	El moment d'arribada al SIDH	58
5.1.3	Acollida dels usuaris	64
5.2	Assessorament legal i preparació de la proposta	70
5.3	La mediació amb els bancs	73
5.4	Resolució dels casos de mediació i sortida del servei	75
6.	Aspectes organitzatius de l'itinerari	82
6.1	El SIDH com a remei temporal a una situació estructural	82
6.2	La importància de la vessant preventiva del SIDH	85
7.	Conclusions	95
	Teoria del canvi	95
	Població de referència, població diana, usuaris i cobertura	95
	Accés al servei	96
	Valor afegit del SIDH	97
8.	Recomanacions	98
9.	Bibliografia	106

1. Introducció

El Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge (d'ara endavant, SIDH), que arrenca el 2012 a partir d'un conveni entre la Diputació de Barcelona i l'Agència d'Habitatge de Catalunya (AHC), és un servei impulsat per la Diputació de Barcelona per ajudar a no perdre l'habitatge habitual a famílies de la demarcació de Barcelona en risc de perdre'l degut a l'impagament de préstecs hipotecaris. A través del SIDH, s'ofereix informació i assessorament jurídic a aquestes persones, i, si escau, s'intercedeix davant les entitats financeres a través d'una plataforma de mediació única, amb l'objectiu últim d'arribar a un acord que eviti la pèrdua imminent de l'habitatge de les famílies afectades, i, consegüentment, totes les problemàtiques que se'n poden derivar.

Des que es va començar a implementar, ajuntaments, consells comarcals i col·legis d'advocats han treballat conjuntament amb la Diputació de Barcelona i l'AHC per desplegar el servei en diferents territoris de la demarcació. On s'ha implementat, el SIDH ha substituït o complementat dos serveis que ja existien: un esquema totalment centralitzat, en què des de la seu d'Ofideute a Barcelona s'atenien les peticions de tot Catalunya; i un esquema més descentralitzat en què Ofideute signava convenis bilaterals d'actuació amb els diferents municipis. En aquest context, el SIDH pretén aprofitar els punts forts dels dos sistemes per convertir-se en un servei de proximitat però amb els avantatges de la mediació coordinada. Per això el programa inclou tres nivells de govern: la Generalitat de Catalunya a través de l'AHC, la Diputació de Barcelona i els ajuntaments o consells comarcals. Així, el model multinivell del SIDH, d'una banda, hauria de facilitar l'accés als serveis d'intermediació per part de les llars afectades, ja que hi poden accedir a través dels serveis socials, de consum o d'habitatge del seu ajuntament o consell comarcal enlloc d'haver-se d'acostar a la seu d'Ofideute a Barcelona. D'altra banda, hauria de permetre guanyar poder de negociació davant les entitats financeres mitjançant l'agregació de les peticions de diferents punts del territori a través del servei d'Ofideute de l'AHC.

De forma general, aquesta avaluació de la implementació vol respondre a preguntes relacionades amb com s'ha implementat el programa a la pràctica en relació amb el que s'esperava o es pretenia quan es va dissenyar. Això inclou, per exemple, estudiar la cobertura del programa, entesa com el percentatge de llars en situació de necessitat que són ateses pel programa, caracteritzar els usuaris per veure si s'assemblen o no a la població objectiu, analitzar com han funcionat les diverses activitats del SIDH a la pràctica per detectar bones pràctiques i àrees de millora, i mirar si s'han aconseguit els acords a què es pretenia arribar.

Per a fer-ho, s'ha combinat l'anàlisi dels registres del programa amb les percepcions sobre el disseny i l'execució del programa per part dels principals agents que hi estan involucrats. Les diferents anàlisis quantitatives que s'han fet han estat subjectes a la disponibilitat de dades. Quan es disposava d'informació pròpia del SIDH, s'ha optat per aquesta via. Tanmateix, en molts casos, com ara la quantificació de la població diana, s'han hagut d'utilitzar dades de tot Catalunya i del municipi. Addicionalment, les anàlisis a partir de la informació dels expedients del SIDH de la base de dades d'Habitatge tenen molts problemes d'informació, tal com apuntem a l'informe. Aquesta avaluació cobreix el període 2013-2018, que es caracteritza pel desplegament continu del servei a la demarcació de Barcelona, i se centra en gran part en la línia d'intermediació hipotecària.¹

Concretament, a l'apartat 1 es presenta el context econòmic i legal en què es desenvolupa el programa, i un seguit d'experiències internacionals de programes similars que donen pistes útils per a entendre, més endavant, els punts forts i dèbils del funcionament del SIDH. A continuació, a l'apartat 2 es presenta de manera resumida el funcionament del programa i es proposen dues teories del canvi complementàries amb l'objectiu d'organitzar-ne els elements: una que posa èmfasi en la vessant urgent del servei i una altra que posa el focus en la vessant més preventiva. A l'apartat 3 es caracteritza la problemàtica que vol afrontar el SIDH, el risc de perdre l'habitatge principal, per a detectar la població objectiu del servei, dimensionar-la i comparar-la amb els usuaris del servei. Als apartats 4, 5 i 6 es deixen de banda els aspectes més teòrics del programa per centrar-nos en l'anàlisi del funcionament de les diferents activitats i etapes del SIDH a la pràctica. A l'apartat 4 s'estimen les necessitats del servei a partir d'un model de territorialització de necessitats que ens permet estimar, utilitzant dades a nivell de Catalunya i municipal, la cobertura de la població diana per als diferents punts SIDH. Addicionalment, s'analitzen el perfil d'usuari del SIDH. A l'apartat 5 es fa una anàlisi de les diferents etapes del servei mentre que l'apartat 6 se centra en la part organitzativa. Per acabar, els apartats 7 i 8 resumeixen les conclusions principals de l'avaluació i s'exposen les recomanacions que se'n deriven.

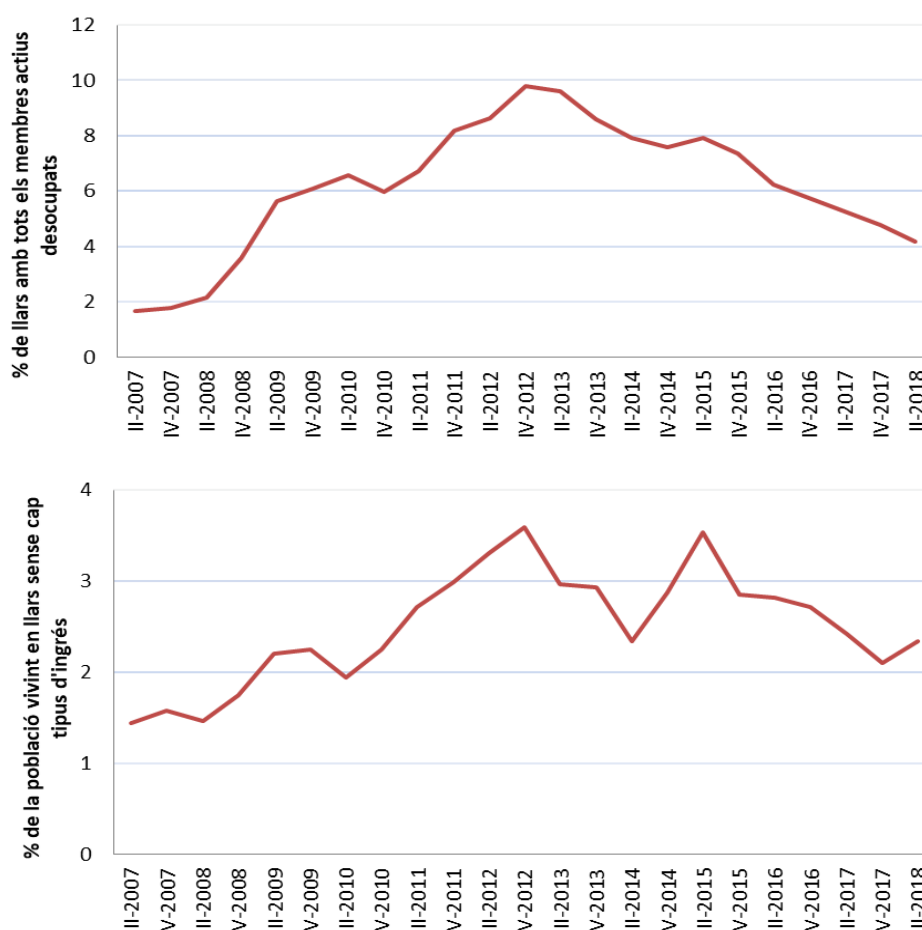
¹ Les altres dues línies, medicació en consum i intermediació en lloguer, fa menys que s'implementen (2015 i 2016, respectivament), per tant, encara estan en una fase inicial i compten amb un nombre limitat de casos i expedients.

2. Context en què s'implementa el SIDH

2.1 Context econòmic

Amb la crisi financera de finals de la dècada del 2000 es va produir un situació socialment complexa causada en gran part per l'increment de la taxa d'atur i la consegüent caiguda dels ingressos de les famílies. Com mostra el Gràfic 1, des dels inicis de la crisi fins al 2012, el percentatge de llars amb tots els membres a l'atur es va multiplicar per cinc (gràfic superior), alhora que el percentatge de persones que vivien en llars sense cap tipus d'ingrés es va més que duplicar (gràfic inferior). A partir de 2012, la situació va anar millorant; tot i així, actualment aquests indicadors (molt lligats a la pobresa estructural) es mantenen significativament per sobre del nivell precrisi.

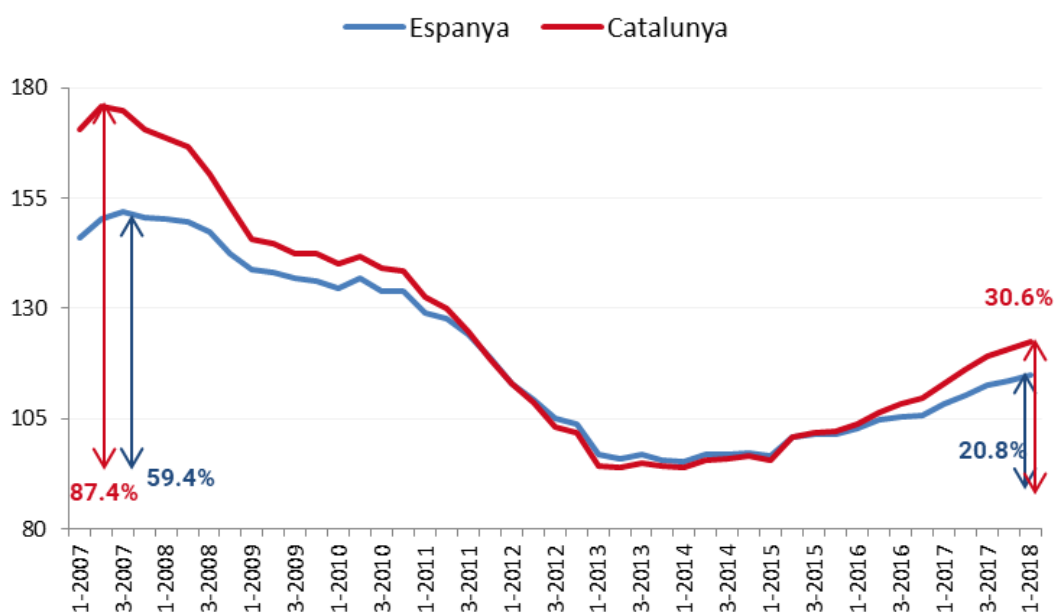
Gràfic 1. Llars de Catalunya amb tots els membres actius a l'atur (a dalt) i població de Catalunya que viu en llars sense cap tipus d'ingrés (a baix)



Font: elaboració pròpia segons dades de l'Idescat

Aquesta situació macroeconòmica va ser un dels desencadenants de l'esclat de la bombolla immobiliària iniciada a finals de la dècada dels noranta, que va tenir conseqüències molt marcades sobre el mercat immobiliari, tant en el preu de l'habitatge com en la concessió d'hipoteques. Al Gràfic 2 podem veure, d'una banda, que la caiguda de preus generals de l'habitatge entre 2007 i el punt més baix de la sèrie (cap el 2013) va ser del 87,4 % a Catalunya i del 59,4 % al conjunt de l'Estat. Tot i que s'han recuperat, els preus encara estan molt per sota del nivell que havien assolit en el punt àlgid de la bombolla.

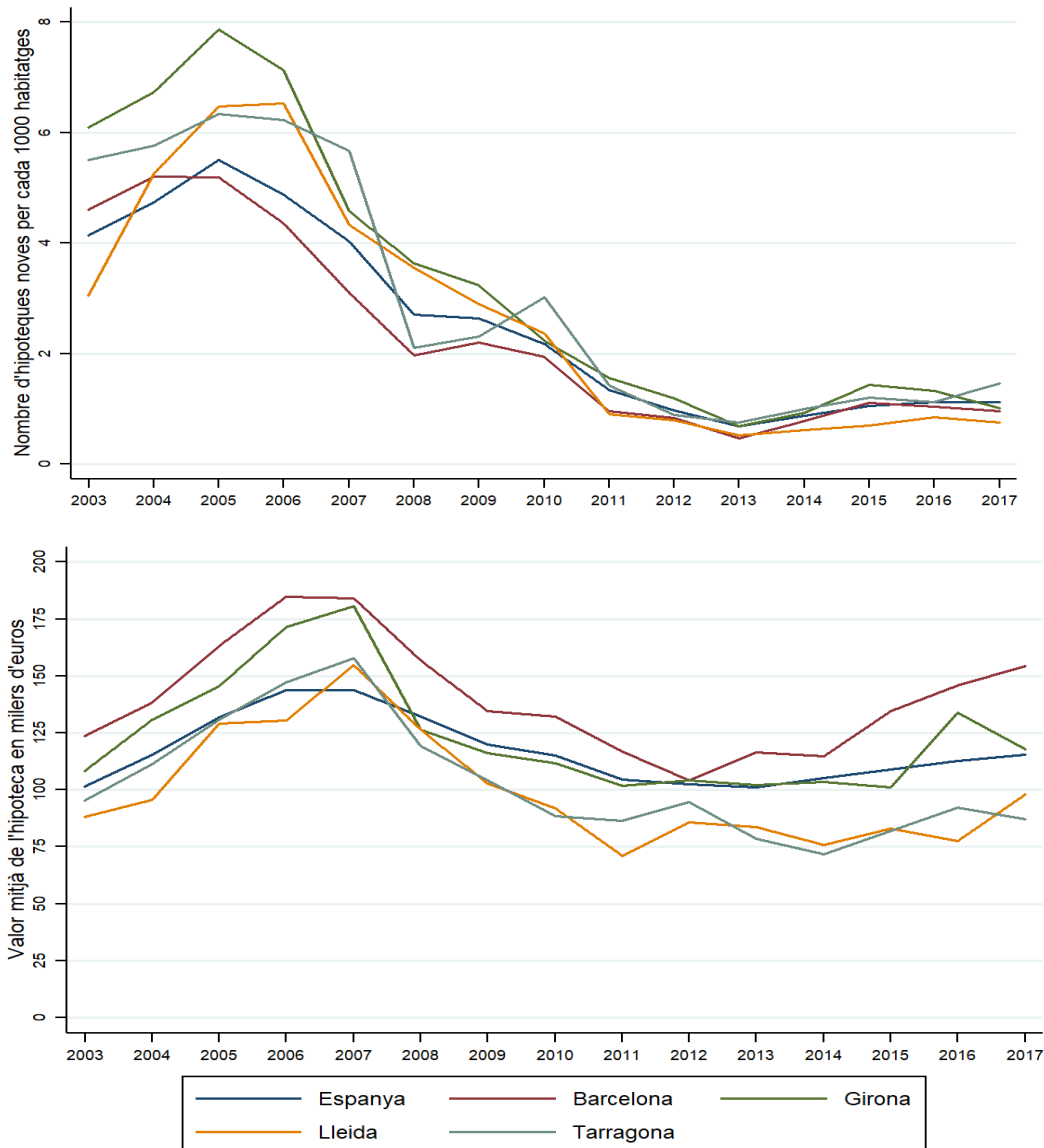
Gràfic 2. Índex de preu de l'habitatge (2015 = 100)



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE

Com mostra el Gràfic 3, el nombre d'hipoteques concedides va disminuir de manera significativa a partir de l'any 2005, i, de fet, fins avui dia encara no es veuen signes clars que aquest mercat s'hagi recuperat. A més a més, a partir del 2007 el valor mitjà de les hipoteques concedides (el qual correlaciona amb el valor de l'habitatge) també va caure de forma pronunciada. En el cas d'aquesta variable, però, a partir del 2014 es veu una tendència positiva, que coincideix amb la del preu de l'habitatge, i que fa preveure que en breu es troni als valors precrisi, particularment a la província de Barcelona.

Gràfic 3. Nombre d'hipoteques noves per cada 1.000 habitatges (a dalt) i valor mitjà de la hipoteca en milers d'euros (a baix)

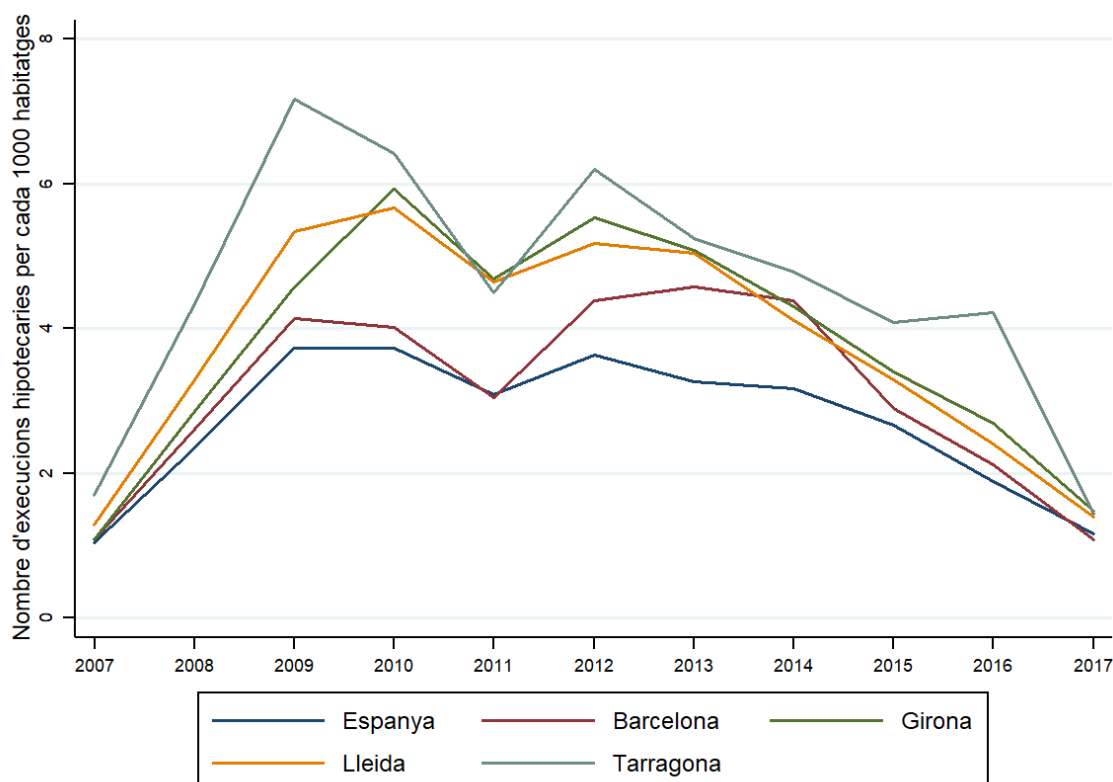


Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE

Paral·lelament, com mostra el Gràfic 4, a partir del 2007 van augmentar dràsticament les execucions hipotecàries, un procediment executiu que normalment finalitza amb la subhasta de l'immoble hipotecat per fer-ne efectiu el valor i pagar (parcialment) els deutes pendents. Aquesta és una altra visualització de la virulència amb què va irrompre la crisi financera a Catalunya, amb un increment en alguns casos de més del 250 % de les execucions hipotecàries entre 2007 i 2009. Pel que fa a la província de Barcelona, en el moment més crític de la crisi hipotecària, el 2013, el nombre d'execucions

hipotecàries era aproximadament de 5 per cada 1.000 habitatges, que correspon aproximadament a unes 12.000 famílies l'any. A partir d'aleshores, les execucions s'han reduït gradualment, tot i que a un ritme lent, que fa que la taxa d'execucions del 2017 se situï lleugerament per sobre del nivell del 2007.

Gràfic 4. Nombre d'execucions hipotecàries per cada 1.000 habitatges



Font: elaboració pròpia a partir de dades del CGPJ i de l'INE

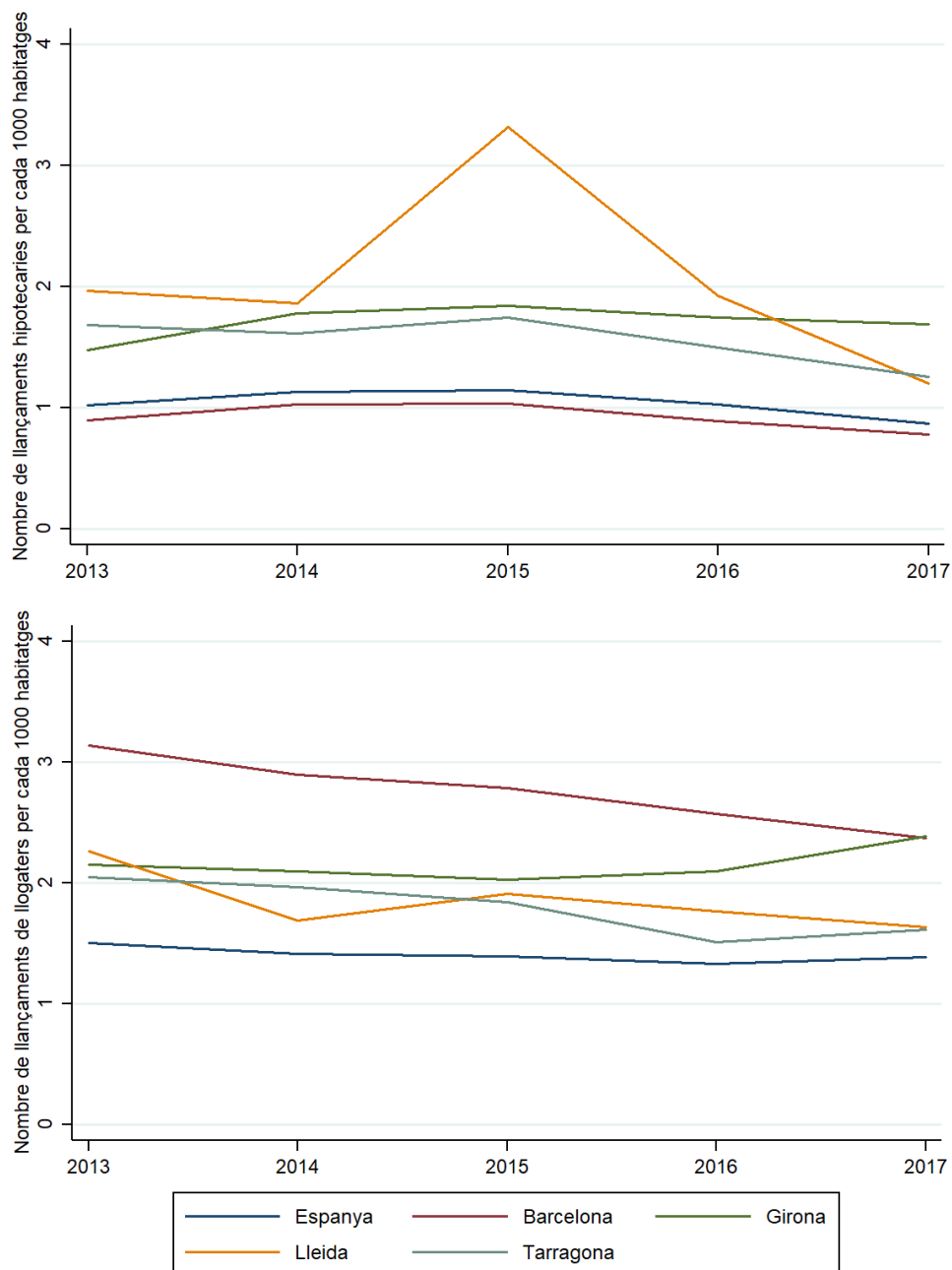
Finalment, el Gràfic 5 mostra l'evolució dels llançaments hipotecaris (gràfic superior) i l'aplicació de la Llei d'arrendaments urbans² (gràfic 5 inferior).³ D'acord amb aquestes dades, i tenint en compte el nombre de llars a la província de Barcelona, el 2017 al voltant d'un 8.500 famílies de la província de Barcelona van ser forçades a abandonar el seu habitatge. D'aquestes, 2.000 casos van ser per impagament hipotecari, la qual cosa suposa una reducció del 12 % amb relació a les xifres del 2013. Pel que fa als desnonaments derivats

² Llei 29/1994 d'arrendaments urbans i Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges.

³ Malauradament, aquesta estadística no està disponible abans del 2013, fet que ens impedeix saber la magnitud de la problemàtica al començament de la crisi.

d'impagaments del lloguer, tot i que a la província de Barcelona continuen sent un problema important, la reducció ha estat més considerable (23,7 %).

Gràfic 5. Nombre de llançaments hipotecaris (a dalt) i per aplicació de la Llei d'arrendaments (a baix) per cada 1.000 habitatges



Font: elaboració pròpia segons dades de CGPJ i INE

És a dir, des del 2007 fins al 2017, les execucions i els llançaments hipotecaris i els desnonaments han passat de ser un fenomen aïllat a esdevenir un problema

gairebé de caire estructural. Les conseqüències de tot això són negatives no tan sols per a les famílies afectades i per a les entitats financeres involucrades, sinó també per a la resta de la societat.

Pel que fa a les famílies, perden la que segurament ha estat la inversió més important de la seva vida: l'habitatge. Aquesta disrupció dona lloc a una situació de risc residencial, el sensellarisme, a desplaçaments forçats o a altres situacions negatives derivades de l'estrès que comporta, com ara la impossibilitat d'obtenir o mantenir un lloc de treball, o l'empitjorament de les relacions familiars o del benestar personal. A més a més, els llançaments hipotecaris tenen un cost social afegit, ja que els nens de les famílies afectades solen empitjorant els seus resultats educatius⁴.

Per que fa a les entitats financeres, els procediments d'execució i llançament hipotecaris també els comporten una sèrie de costos, com ara deixar de rebre els pagaments de les hipoteques perdudes, els costos de manteniment de les propietats executades, els honoraris i altres costos de serveis jurídics. A més, per la baixada del mercat immobiliari, també veuen com disminueix el valor que poden obtenir de la revenda d'aquestes propietats.⁵

Finalment, per a la societat, els llançaments generen una externalitat negativa sobre la resta de famílies. Per començar, el valor de totes les propietats sol caure, fet que suposa una reducció important de la riquesa de les famílies propietàries. A més a més, l'increment i aglomeració de propietats abandonades i desocupades sol estar associat a un increment de les taxes de criminalitat, que a la vagada augmenta el risc de més execucions hipotecàries.⁶

Des d'aquest punt de vista, tant els ingressos com les despeses dels governs locals també es poden veure afectats. Pel que fa als ingressos, com hem comentat abans, les execucions hipotecàries tenen un impacte negatiu sobre el valor dels habitatges geogràficament propers als habitatges executats, el que suggereix que els llançaments hipotecaris, sobre tot quan es donen en grans volums, poden reduir la base imposable de l'impost sobre la propietat (que en molts casos és una de les fonts d'ingressos més rellevants dels governs locals). Pel que fa a la despesa, l'evidència suggereix que un cop feta la reposició dels

⁴ Sandstrom and Huerta (2013).

⁵ Kingsley *et al.* (2009).

⁶ Jones i Pridemore (2014) i Apgar *et al.* (2005).

habitatges amb deute, les entitats financeres en fan un manteniment inferior a l'òptim, que obliga els governs locals a assumir part d'aquesta responsabilitat. A més, a banda de les despeses derivades del manteniment, la despesa en seguretat pública sol augmentar, ja que la gran majoria d'aquestes propietats queden buides amb la probabilitat d'incidents i vandalisme que això comporta.

Tenint en compte els costos financers i socials que tenen els llançaments i les execucions hipotecàries, tant per a les parts implicades com per a la resta de la societat, en la majoria d'execucions hipotecàries l'interès conjunt hauria de ser trobar solucions alternatives i mitigar-ne els efectes adversos.

2.2 Què passa quan no es fa front al pagament d'un deute hipotecari?

Un dels grans determinants del nombre de llançaments que es donen en un país durant un període concret és la legislació que marca les conseqüències derivades de deixar de pagar les quotes d'una hipoteca. En aquest sentit, a l'Estat espanyol la signatura d'una hipoteca comporta el compromís de retornar la quantitat prestada en les condicions especificades en el contracte, sense que canvis que puguin donar-se posteriorment dins la llar o l'economia tinguin cap efecte sobre aquestes condicions. A més, com es tracta d'un préstec amb l'habitatge com a garantia, en cas que no es retornin els diners d'acord a les condicions establertes, l'entitat financera pot demanar l'execució hipotecària i la subhasta de l'habitatge per recuperar el deute més els costos derivats del procés.

Tanmateix, abans d'iniciar el procés d'execució hipotecària, habitualment els bancs fan un seguit de reclamacions inicials als seus clients en situació d'impagament: envien cartes per correu postal, fan trucades telefòniques, envien missatges de text, etc... on es reclama al deutor i als avaladors el deute pendent més les comissions derivades de la gestió de l'impagament.

A partir del tercer impagament, és a dir, passats 60 dies des de la primera falta de pagament, si la persona deutora no ha pagat els imports reclamats, les entitats financeres la donen d'alta a les bases de dades de morosos, uns llistats compartits per a tots els bancs per saber l'historial d'impagaments dels seus potencials clients. Aquest ja representa un primer problema per al deutor, ja que això pot dificultar-li l'obtenció de crèdit en el futur.

Addicionalment, el banc enviarà una carta al deutor explicant-li que si en els pròxims 30 dies no cancel·la les quotes endarrerides juntament amb les penalitzacions acumulades, s'iniciarà el procés d'execució hipotecària. Cal

remarcar, doncs, que durant aquests primers 90 dies, el deutor encara té marge per pagar les quantitats que se li reclamen o per arribar a un acord amb l'entitat financera.

Si passats 90 dies des del primer impagament no s'han realitzat els pagaments pendents ni s'ha arribat a un acord, l'entitat financera propietària de la hipoteca pot iniciar un procediment judicial o extrajudicial d'execució hipotecària per reclamar la totalitat del deute pendent.⁷ És a dir, el banc pot reclamar al deutor via burofax l'import equivalent a les quotes impagades, els interessos i les comissions derivades dels impagaments, així com la totalitat del capital pendent del deute, per aplicació del venciment anticipat de la hipoteca.

Si el deute reclamat segueix sense ser cancel·lat, aleshores el banc presenta una demanda judicial. A partir d'aquí, el jutjat notifica als titulars del préstec l'inici del procediment judicial d'execució hipotecària. A la mateixa notificació es comunica als titulars que tenen 10 dies per pagar abans que es fixi la data de subhasta del seu habitatge.

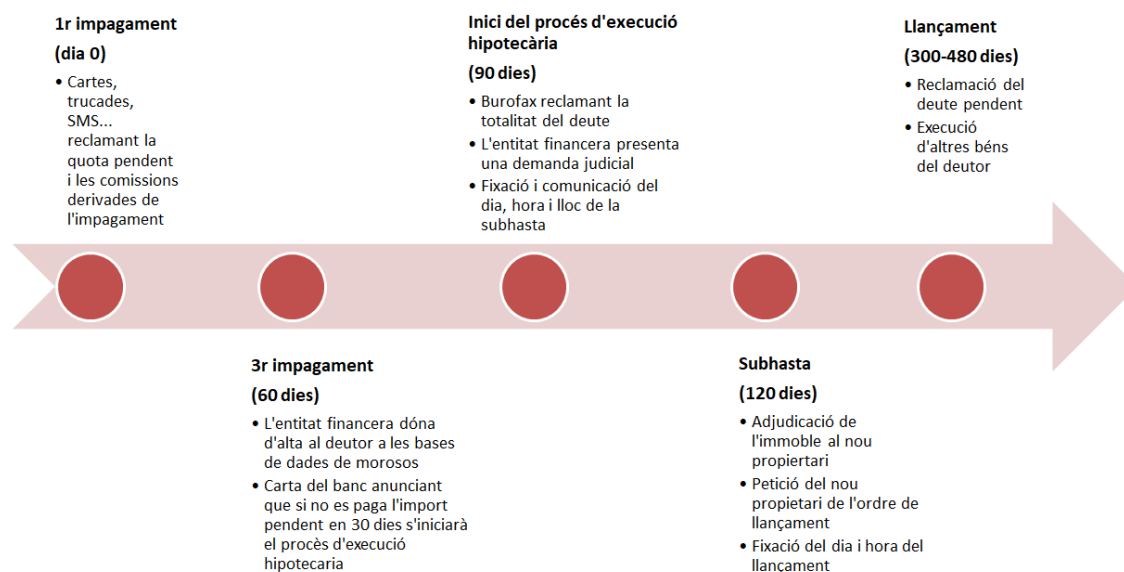
Passats aquests 10 dies, i si els deutors segueixen sense pagar o sense arribar a un acord amb l'entitat financera, el jutjat fixa el dia, l'hora i el lloc de la subhasta. La data de convocatòria de la subhasta s'anuncia al Butlletí Oficial de l'Estat (BOE), i alhora serveix de notificació a l'executat. Aquesta informació també es publica al tauler d'anuncis de l'ajuntament, al jutjat i als butlletins de la província o comunitat autònoma. A partir d'aleshores, qualsevol persona pot participar a la subhasta oferint per l'immoble un preu igual o superior al 70 % del valor anunciat, i l'habitatge s'adjudicarà al més-dient. Si la subhasta queda deserta, aleshores el banc pot adjudicar-se l'habitatge per un mínim del 70 % del valor de taxació que es reflecteix al contracte del préstec.⁸

⁷ La via extrajudicial és menys habitual, però algunes hipoteques preveuen aquesta possibilitat com a via de venda de l'habitatge quan la persona no paga les quotes de la hipoteca. Les diferències principals amb el procés judicial són que la hipoteca s'executa davant de notari, i no davant del jutge. Això fa que es tracti d'un procés més ràpid, que es pot arribar a resoldre en tres mesos. Aquest procediment només es pot utilitzar en els casos en què existeix una clàusula al contracte del préstec hipotecari que indica específicament que l'entitat financera pot vendre l'habitatge mitjançant una subhasta notarial sense necessitat d'acudir als tribunals.

⁸ Si el deute total (capital pendent, interessos remuneratoris i moratoris i altres costos del préstec) és inferior al 70 % del valor de taxació, el banc es pot adjudicar l'habitatge pel 60 % del valor anunciat. Així mateix, si l'immoble no és un habitatge o és un habitatge amb usos diferents a habitatge habitual l'adjudicació es pot fer pel 50 % del valor de taxació.

De vegades, la quantitat obtinguda a la subhasta no és suficient per cobrir la totalitat del deute pendent. En aquests casos, el deutor queda amb la part del deute equivalent a la diferència entre el deute total abans de la subhasta i el valor pel qual s'ha venut l'immoble. Per tant, l'entitat bancària pot seguir reclamant-li aquest import, i per fer-ho pot demanar l'execució d'altres béns (tant presents com futurs) del deutor i els avaladors: altres propietats, nòmines i diners existents al compte corrent.

Figura 1 – Flux temporal d'un impagament



Font: Elaboració pròpia

Cal remarcar que l'adjudicació de l'habitatge a un nou propietari a partir de la subhasta no suposa el desallotjament immediat del deutor. Un cop resolta la subhasta, el nou propietari ha de demanar al jutge que emeti una ordre de llançament, on es fixa i es comunica a l'antic propietari la data en què ha d'abandonar l'habitatge i, en cas de no fer-ho, la data en què es farà el desnonament. En l'actualitat, solen passar entre sis i dotze mesos entre la data de la subhasta i la data de llançament.

2.3 Opcions dels deutors d'acord amb la normativa legal

Un cop clar el procés que porta de l'impagament dels rebuts de la hipoteca al llançament del deutor del seu habitatge, el següent element rellevant és conèixer les opcions que tenen els deutors per frenar o evitar la pèrdua de l'habitatge. En el nostre context, la crisi financera va fer que tant en l'àmbit autonòmic com en estatal s'introduïssin modificacions a la legislació vigent amb l'objectiu d'evitar

una onada de desnonaments i llançaments, o com a mínim per fer menys traumàtica la situació per als deutors. Per fer-ho, es van introduir eines per facilitar l'acord entre els deutors i les entitats financeres amb qui tenien el deute i protegir els deutors vulnerables del risc de quedar sense habitatge

2.3.1 Normativa estatal

Concretament, a l'Estat espanyol, el Reial Decret Llei 6/2012 (09/03/2012), modificat per la Llei 1/2013 (14/05/2013), el Reial Decret 27/2012 (15/11/2012) i el Reial Decret Llei 1/2015 (27/02/2015) ofereixen eines per gestionar els problemes de pagament de l'hipoteca a deutors en situació d'exclusió social que compleixen certs requisits pel que fa al preu d'adquisició de l'habitatge hipotecat. Aquestes eines queden recollides en el Codi de bones pràctiques bancàries (CBPB), al qual es poden adherir els deutors que compleixin el requisits demandats⁹.

El CBPB consta d'una mesura principal enfocada a procurar que es faci una reestructuració viable del deute hipotecari per tal que el deutor pugui complir amb els pagaments. Si el deutor sol·licita el CBPB un cop iniciat el procés judicial d'execució hipotecària però abans que s'anunciï la data de la subhasta, l'entitat bancària té l'obligació de presentar al deutor un pla de reestructuració el deute que contingui l'aplicació d'una carència en l'amortització de capital i una reducció del tipus d'interès durant cinc anys, així com l'ampliació del termini

⁹ Els requisits per poder acollir-se al Codi de bones pràctiques, definits al Real Decret de Llei 6/2012, són:

- i. que el conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi el llindar de 3 vegades l'Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagues, 4 vegades l'IPREM si la unitat familiar té un membre amb una discapacitat declarada superior al 33%, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti de forma permanent per treballar, i 5 vegades l'IPREM si el deutor hipotecari sigui una persona amb paràlisi cerebral, malaltia mental o discapacitat intel·lectual igual o superior al 33%, discapacitat física o sensorial superior al 65% o malaltia greu acreditada que l'incapaciti per a realitzar activitat laboral.
- ii. que la unitat familiar hagi sofert en els 4 darrers anys una alteració significativa de les circumstàncies econòmiques en termes d'esforç d'accés a l'habitatge (la càrrega hipotecària s'hagi multiplicat com a mínim per l'1,5) o s'hagi trobat en circumstàncies familiars d'especial vulnerabilitat de manera sobrevinguda (ser família nombrosa, unitat familiar monoparental amb fills a càrrec, amb algun menor, o amb algun dels seus membres amb una discapacitat declarada superior al 33%, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti de forma permanent per exercir activitat laboral, amb un membre víctima de violència de gènere o un deutor major de 60 anys)
- iii. que l'import de la quota hipotecària sigui superior al 50% dels ingressos nets del conjunt de la unitat familiar (40% en els casos d'unitats familiars en circumstàncies d'especial vulnerabilitat)
- iv. que el preu d'adquisició de l'habitatge no sigui superior al 120% del valor que resultaria de multiplicar els m² de l'habitatge pel preu mig del m² segons l'Índice de Precios de Vivienda (IPV) de l'any d'adquisició de l'habitatge, ni superi els 300.000 €.

d'amortització i la no aplicació clàusules sòl previstes al contracte ¹⁰ .
Addicionalment, es pot preveure l'agrupació del conjunt de deutes del deutor.

Si l'entitat declara inviable la reestructuració del deute donada la situació financera del deutor, com a mesura complementaria, el CBPB contempla la possibilitat que aquest sol·liciti un quitament del capital pendent d'amortització, que l'entitat tindrà la facultat d'acceptar o rebutjar durant el període d'un mes des de l'acreditació de la inviabilitat de la reestructuració ¹¹ . Aquesta opció està disponible inclús en situacions en que la data de la subhasta ja ha estat anunciada i per préstecs hipotecaris sobre habitatges amb càrregues posteriors a l'hipoteca.

Com a alternativa a la mesura principal de reestructuració del deute i quitament d'una part del capital pendent, el CBPB contempla la dació en pagament. Aquesta opció està disponible en el termini de dotze mesos des que l'entitat financera considera inviables la reestructuració del deute i el quitament del capital pendent, i només per a habitatges sense càrregues posteriors a l'hipoteca i si encara no s'ha anunciat la data de subhasta de l'habitatge. Si sota aquestes circumstàncies el deutor sol·licita la dació en pagament, l'entitat bancària està obligada a acceptar l'habitatge hipotecat i procedir a la cancel·lació total del deute. A més, en aquests casos el deutor pot sol·licitar l'arrendament de l'habitatge per un període de dos anys pagant una renda anual equivalent al 3% de l'import del deute pendent en el moment de la dació. Aquest arrendament tindrà una duració anual, prorrogable a anualment a voluntat del arrendatari durant un termini de cinc anys.

¹⁰ A partir del moment en que el deutor sol·licita qualsevol de les mesures del 'Codi de Bones Pràctiques', l'interès aplicable serà com a màxim el resultat de sumar a les interessos remuneratoris pactats un 2% del capital pendent de pagament.

¹¹ S'entendran per inviables els plans de reestructuració que resultin en una quota hipotecaria mensual superior al 50% dels ingressos de la unitat familiar. La magnitud del quitament s'establirà segons les fórmules proposades al Reial decret llei 6/2012, que preveu tres opcions:

- i. una reducció del 25% del capital pendent
- ii. sent x la proporció entre el nombre de quotes satisfetes i el total de quotes, una reducció equivalent a la diferència entre el capital ja amortitzat i el $x\%$ del total del capital prestat
- iii. una reducció equivalent al 50% de la diferència entre el valor actual de l'habitatge i el valor resultant de restar al valor inicial de la taxació dues vegades la diferència entre el valor inicial de taxació i el préstec concedit.

2.3.2 Normativa autonòmica

De manera complementària, el juliol de 2015 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 24/2015 de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica¹². Aquesta llei especificava que, en cas que l'adquirent de l'habitatge mitjançant la subhasta sigui la mateixa entitat financera o qualsevol altre gran tenidor d'habitatge i si la família deutora no té alternativa d'habitatge pròpia a més d'uns ingressos reduïts¹³, l'adquirent està obligat a oferir a la família afectada un lloguer social. Aquest lloguer equivaldrà com a màxim al 10% dels ingressos familiars si aquests es troben per sota del 89% de l'IRSC, el 12% si estan per sota del 95% de l'IRSC i del 18% si els ingressos són iguals o superior a 0,95 vegades l'IRSC, tindrà una durada mínima de 3 anys, i correspondrà al mateix habitatge en el qual la família ha viscut fins al moment o a un altre que es trobi en el mateix municipi.

Adicionalment, aquesta llei donava la possibilitat als consumidors de sol·licitar un procediment extrajudicial per resoldre una situació de sobreendeutament, llevat en casos en que el deutor ja es troba immers en un procediment judicial concursal. D'aquesta manera es buscava fomentar que el primer pas en la resolució d'un deute hipotecari fos una mediació extrajudicial.

En forma complementària, la Llei 4/2016 del Parlament de Catalunya regulava el procediment voluntari de mediació, iniciat a sol·licitud del deutor o de l'entitat creditora, i admès a tràmit per la Comissió d'Habitatge i Assistència per a Situacions d'Emergència Social, òrgan creat a disposició d'aquesta mateixa llei¹⁴. Un cop admès a tràmit l'expedient, la llei contempla que un mediador elabori un pla de sanejament per redreçar la situació econòmica del deutor, a partir d'un estudi dels seus actius i passius passats (així com una previsió dels futurs), la seva situació personal i familiar, i els plans convencionals de reestructuració dels

¹² <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6928/1438494.pdf>

¹³En el marc d'aquesta llei, s'entén per ingressos reduïts ingressos per sota dues vegades l'Indicador de Renda de Suficiència (IRSC) per persones que viuen soles, dues vegades i mitja l'IRSC per famílies de més d'una persona i tres vegades l'IRSC per famílies amb persones amb discapacitats o gran dependència.

¹⁴ La Comissió d'Habitatge i Assistència per a Situacions d'Emergència Social té l'objecte de coordinar l'actuació de les administracions públiques de Catalunya en l'establiment de mecanismes de resolució de conflictes i intervenir com a òrgan de coordinació i supervisió en els procediments de mediació.

deutes aportats pels diversos creditors¹⁵. A continuació, la comissió serà responsable d'informar i ratificar els plans de sanejament traslladats pels mediadors així com, quan s'escaigui, aprovar els plans pagaments a aportar a la mediació concursal establerta per la Llei de l'Estat 25/2015 de mecanisme de segona oportunitat, reducció de la càrrega financera i altres mesures d'ordre social. A més a més, aquesta llei contemplava que durant la fase de mediació, i dins un termini de dos mesos, es fessin totes les sessions necessàries per tal d'arribar a un acord.

Tanmateix, el 31/05/2016 aquestes dues lleis van quedar suspeses pel Tribunal Constitucional, i per tant, al moment de la redacció d'aquest informe no estan vigents. Concretament han quedat sense efecte la major part dels articles que feien referència als desnonaments, i que afecten directament al SIDH:

- L'obligació d'iniciar un procediment de mediació entre els deutors i els creditors com a pas previ la via judicial de desnonament.
- El "mecanisme de segona oportunitat" que permetia als jutges acordar la cancel·lació dels imports de deute restants un cop tots els actius del deutor han estat liquidats, en casos en que la persona afectada es trobés en risc d'exclusió residencial i no hagués pogut complir un pla de pagaments establert prèviament en seu judicial.
- La necessitat d'oferir un lloguer social abans d'iniciar cap procediment de desnonament de famílies en situació de vulnerabilitat.

2.4 Intervencions dirigides a mitigar els problemes d'impagament hipotecari

En el panorama internacional, s'han vingut implementant polítiques, programes i normatives destinades a evitar la pèrdua de l'habitatge principal per part de famílies amb problemes per fer front a l'hipoteca. Dins de l'espectre d'eines utilitzades en els diferents països, en aquest apartat ens centrarem en aquelles que incorporen components d'assessorament financer als deutors o mediació

¹⁵ El pla pot incloure: a) La reordenació dels préstecs o crèdits i possibles deutes restants, amb la possibilitat de fer ajornaments o fraccionament de pagaments, fins a un límit màxim de tres anys, i excepcionalment de cinc, amb interessos que no poden superar l'interès legal del diner incrementat en dos punts; b) La condonació parcial o total dels deutes; c) La liquidació del patrimoni del deutor, amb la satisfacció dels deutes mitjançant l'import obtingut, i la condonació dels deutes restants; d) L'alliberament de deutes, que es pot acordar en el cas que el deutor estigui en risc d'exclusió residencial, sempre que renunciï expressament a fer pagaments a crèdit, ajornats o similars, dins el termini establert pel pla; e) Qualsevol altra qüestió que sigui rellevant i, en especial, altres limitacions del deutor amb relació a la seva capacitat de disposició patrimonial.

del deute entre deutors i creditors, ja que són les que ens poden servir de marc per més endavant contextualitzar el SIDH.

2.4.1 Assessorament a deutors

En general, els programes d'assessorament es centren en tasques com diagnosticar el problema d'endeutament, revisar la suma d'ingressos i despeses de la llar per reduir elements de la despesa i identificar ingressos disponibles per amortitzar el deute, prioritzar l'ordre de pagament de deutes no hipotecaris, maximitzar els ingressos potencials del deutor a través de programes públics o desenvolupar estratègies per a l'amortització dels préstecs hipotecaris, incloent alternatives com la modificació del préstec o la venda de la llar.

Lamentablement però, i d'acord amb l'evidència qualitativa existent, molts consumidors no busquen assessorament fins ben entrat el procés d'execució hipotecària, limitant així la capacitat i les opcions dels assessors d'intervenir eficaçment. A més a més, molts dels deutors que utilitzen aquests serveis habitualment mostren desconeixement sobre els termes de la seva hipoteca o sobre els propers passos a seguir. Per tant, hi ha diverses raons que justifiquen l'oferta, amb fons públics, d'assessorament financer a deutors amb problemes per fer front a la quota hipotecària, així com que els programes tinguin una faceta proactiva.

En primer lloc, perquè, tal i com mostren alguns estudis qualitatius realitzats, davant el risc de perdre l'habitatge els prestataris declaraven que es paralizaven i simplement esperaven ser expulsats. És més, no se n'adonaven dels intents de contactar-los de l'entitat financera, o simplement els creava tal ansietat el que els podria passar que evitaven tot contacte amb l'entitat. Per tant, la primera raó és la importància d'ajudar a persones en un moment d'intensa angoixa emocional que els paralitza i no els deixa fer front a un problema greu com és el risc de perdre el seu habitatge principal. A més, tenir un problema amb el deute hipotecari és una experiència molt complexa que sol aïllar al prestatari de la resta, ja que provoca un estat psicològic que genera una tendència a centrar-se en qüestions immediates i ignorar altres dades. De fet, segons la literatura revisada, l'ansietat porta a la gent a processar la informació de manera menys sistemàtica i eficaç. En aquest context, si el prestatari pot connectar-se amb un assessor, aquest pot transmetre-li la importància de prestar atenció a la seva situació i així adoptar mesures .

En segon lloc, l'assessor pot desenvolupar un paper important com a persona de confiança en un moment en què el prestatari no sap en qui confiar. El consumidor

pot veure l'assessor com una persona més fidedigne que l'entitat financera i estar més disposats a compartir informació sobre la seva situació econòmica. En aquest sentit, segons la literatura revisada, els prestataris hipotecaris que afronten problemes financers sovint presenten ansietat per no poder pagar les quotes així com pels esdeveniments que van provocar la interrupció dels pagaments (com ara la pèrdua del lloc de treball, una emergència sanitària, etc...). En aquests casos, tenir algú amb qui parlar, que no emeti un judici i que ho faci en un context amable és positiu en si mateix. I l'assessorament justament dóna als consumidors la possibilitat de poder explicar la seva història a algú.

Igualment important és la raó de proveir coneixement i informació important als deutors en risc d'impagament, ja que les hipoteques són contractes financers complicats, el que comporta que molts consumidors tinguin problemes per entendre quins són els seus drets i les seves obligacions quan en firmen una. Per exemple, es pot donar la situació que els consumidors que tenen problemes per poder fer front al pagament de la seva quota hipotecària no coneixin quins són els passos i les alternatives que poden seguir per avançar en la solució del problema. Així, un assessor pot connectar els prestataris amb els seus creditors i els pot mostrar alternatives a l'execució hipotecària proporcionades pels creditors i que els consumidors poden no conèixer.

En quart lloc, per connectar-los a recursos i serveis que els puguin ajudar en la seva situació, com ara als serveis públics d'habitatge o als serveis socials. A més, poden ajudar als propietaris a lidiar amb els requisits burocràtics dels diferents programes orientats a ajudar a les famílies a mantenir el seu habitatge principal, ja que, com s'ha mencionat anteriorment, una de les reaccions típiques de les persones en situacions d'estrès com ho és trobar-se en risc de perdre l'habitatge és el bloqueig.

Finalment, l'assessorament també pot proporcionar una revisió externa del pressupost d'un consumidor que l'ajudi a generar un flux d'efectiu destinat al pagament del deute hipotecari.

2.4.2 Mediació

A la literatura legal americana, la mediació es descriu com una forma de "procediment per fomentar acords consensuats". Així, la mediació implica que les dues parts involucrades es reunixin fora del tribunal amb una tercera part neutral (el mediador) en un intent de resoldre una disputa. L'objectiu del mediador és trobar una solució mútuament acceptable per a les parts.

D'acord amb la literatura analitzada¹⁶, en el context hipotecari la mediació es concep com un procés a partir del qual un tercer actor neutral ajuda al propietari i al prestador en el procés d'execució hipotecària, ajudant-los a negociar i arribar a un acord voluntari que resolgui el conflicte de manera satisfactòria per les dues parts i tenint en compte els seus interessos i les seves possibilitats.

Tot i que com hem vist, el cost d'un llançament hipotecari també sol ser elevat per a l'entitat financera, d'acord amb l'evidència existent la taxa de modificacions dels termes contractuals en les hipoteques amb problemes de pagament és baixa. Un dels motius podria ser la informació asimètrica existent entre deutor i prestador: d'una banda, els prestadors observen els pagaments previs dels prestataris, però no poden avaluar amb precisió la situació financera actual o la voluntat de pagar en el futur del deutor; de l'altra els prestataris tenen l'incentiu d'exagerar la seva capacitat de pagar el préstec si se'ls ofereixen nous i millors termes de pagament, amb l'objectiu de no perdre el seu habitatge. La mediació és un mecanisme que potencialment té capacitat per adreçar aquest problema d'informació simètrica. Al fer que les dues parts parlin, el procés de mediació proporciona un canal de comunicació en que el prestador pot disposar d'informació més clara sobre la capacitat de pagar del prestatari, corregint aquesta asimetria d'informació i fent que les dues parts puguin calcular amb més precisió el pagament esperat d'una modificació en el contracte hipotecari. A partir d'aquest canal de comunicació, els programes de mediació busquen alternatives al llançament hipotecari que siguin beneficioses per a ambdues parts, com ara la modificació dels termes de la hipoteca que facin possible que els propietaris la paguin i per tant es puguin quedar-se a casa, o solucions com la dació en pagament.

Tanmateix, una de les qüestions que pot generar desconfiança en aquests esquemes de mediació del deute hipotecari és el poder desigual de les dues parts involucrades. En aquest cas, la institució financera té un coneixement del context jurídic i de les opcions disponibles molt superior al que té el propietari, ja que per aquest últim segurament és el primer i únic cop que s'enfronta a una mediació i per tant no té al seu abast tota la informació necessària per poder negociar una solució en igualtat de condicions. Per aquest motiu, aquest programes en ocasions també proveeixen assessorament legal i financer als

¹⁶ Collins i Urban (2015), Collins i Schmeiser (2010), Pleasence i Balmer (2007) i Orton (2010)

propietaris, així com suport per trobar ajuts públics pels que els deutors puguin ser elegibles.

De programes de mediació n'hi ha de diversos tipus, depenent de com estiguin resoltes una sèrie de qüestions. En primer lloc, si es tracta d'un programa voluntari per les dues parts, si és automàtic en cas d'execució hipotecària o si és el propietari qui decideix iniciar o no el procés. D'acord amb la literatura analitzada, els programes on la participació és obligatòria i automàtica, la taxa de participació és molt més alta que en aquells programes on els propietaris són els que han de prendre la decisió de participar.

Una segona qüestió és qui l'administra? Si el poder judicial o si es tracta d'un programa gestionat des del poder executiu. En aquesta mateixa línia, també és rellevant saber qui el finança i si la mediació té algun cost per al deutor quan el programa no té prou fons per contractar personal que gestioni els casos. Habitualment, els programes de mediació tenen tarifes que es cobren a les entitats financeres, tot i que a vegades el pagament d'aquesta tarifa també l'han d'assumir els deutors propietaris. Evidentment, en el cas que el programa sigui voluntari per a uns o altres, la imposició de tarifes a les entitats financeres pot desincentivar la seva voluntat de seure a negociar. Pel que fa a les famílies, cal tenir en compte que moltes de les famílies que poden necessitar formar part del programa es troben en una situació socioeconòmica delicada, i per tant poden no accedir-hi si han de pagar per fer-ho. Per tant, cal fer una previsió de la demanda que tindrà el procés de mediació i veure si amb els fons públics es podrà cobrir de forma coherent aquesta demanda.

En tercer lloc, està la qüestió de qui porta la mediació, si es tracta de personal del poder judicial amb coneixement i experiència en casos similars i en ajuts, programes i recursos públics disponibles, o si ho fan persones contractades per treballar exclusivament al programa. Tot i que no ha hi ha evidència rigorosa sobre quina estratègia és millor, és lògic pensar que en qualsevol cas aquests programes haurien de disposar de suficients mediadors amb formació i coneixements per tal evitar períodes d'espera considerables. En que lliga amb la quarta característica rellevant: la durada prevista de la mediació. Aquesta en principi hauria de ser suficientment llarga per poder explorar diverses alternatives i donar temps a les entitats financeres a comprovar la informació financera dels propietaris. Tanmateix, una durada excessiva del procés pot fer que els propietaris perdin l'interès o la capacitat de fer el manteniment de l'habitatge, generant una reducció del preu d'aquest. Normalment la mediació dura entre 30 i 180 dies com a màxim. Més important encara, és que la mediació s'iniciï tan aviat com sigui possible, donat que això facilita les alternatives

disponibles i mitiga molts dels impactes negatius d'un procés massa prolongat. De fet, aquests programes habitualment intenten intervenir molt al començament del problema.

2.4.3 Programes i intervencions públiques de mediació a altres països

A Europa, el principal èmfasi de les intervencions públiques ha estat la prevenció del sobreendeutament del consumidor. En aquest sentit, són pocs els països que compten amb programes públics destinat a mitigar la problemàtica del deute hipotecari i en canvi les intervencions públiques es solen centrar en el deute genèric i ser de caire més judicial o legislatiu.

En aquest sentit, la figura del mediador és poc freqüent, tot i que hi ha excepcions. A França, tot i que no és obligatori involucrar un mediador, l'entitat financera n'ha de designar un que pugui ser convocat en cas de ser requerit. En el cas de iniciar-se la mediació, es suspenen durant dos anys les accions legal. A Irlanda, a petició del prestatari, l'entitat financera s'ha de mantenir en contacte amb un tercer designat pel prestatari per actuar en nom seu en relació amb la seva situació de morositat. Al Regne Unit es requereix que les parts es posin en contacte amb una font d'assessorament de tercers pel que fa al dèficit del prestatari i s'adoptin les mesures necessàries.

En canvi, és més comú que els prestataris amb dificultats disposin d'un servei d'assessorament legal al qual poden recórrer abans que comencin els procediments d'execució de la hipoteca per tal de conèixer les opcions disponibles i eventualment arribar a un acord amb el creditor. A Irlanda, des del 2016 existeix un programa de 'vouchers' d'assessoria legal i financera (ABHAILE) per aquelles famílies que, degut a la pèrdua de la feina o una caiguda significativa dels ingressos, s'han endarrerit en el pagament de la hipoteca, i han quedat en risc de perdre l'habitatge principal. A Finlàndia, un servei municipal gratuït ajuda a persones amb deute excessiu a liquidar deutes. En el cas de Suècia, els municipis estan obligats a assessorar als deutors sobre assumptes relacionats amb els seus deutes. Al Regne Unit, l'any 2008 es van implementar una sèrie de programes amb l'objectiu de reduir el nombre de repossessions de l'habitatge per part dels bancs, fet que requereix que les famílies hagin rebut assessorament monetari independent. Encara més, el govern danès ha recolzat econòmicament la creació de centres d'assessorament de deutes per a persones socialment vulnerables en deute per al període 2009-2012. Aquests centres d'assessorament de deutes també estan a Alemanya i Àustria.

D'altra banda, a Europa també existeixen altres intervencions similars a la mediació:

Els procediments de conciliació

Són procediments legals en els que es busca que abans d'iniciar els procediments d'execució hipotecària es proposin solucions individuals per superar les dificultats de pagament. Per exemple:

- A Bèlgica la llei exigeix que es faci un intent de conciliació davant un jutge abans que el prestatari pugui iniciar el procediment d'execució hipotecària.
- Als Països Baixos el codi de conducta sobre el crèdit hipotecari estableix que si un consumidor no compleix els seus compromisos, el prestador ha d'iniciar consultes amb el deutor i examinar si es pot trobar una solució raonable i acceptable per a tots dos.
- A Irlanda, d'acord amb el codi de conducta sobre les garanties hipotecàries, el prestatari entra en un procés de resolució de morositat quan passats 31 dies des del primer endarreriment els deutes romanen pendents. En aquest cas, el prestador ha d'explorar una sèrie d'opcions alternatives de reemborsament per tal de determinar quina és la més adient d'acord amb les circumstàncies del prestatari.

Modificació dels termes del préstec

Abans d'iniciar els procediments d'execució hipotecària, modificar els termes del préstec pot ajudar al deutor a superar les dificultats econòmiques de caire temporal, sobre tot si aquest té capacitat per pagar el préstec en el llarg termini. Llistem a continuació alguns exemples d'aquest tipus d'intervenció:

- A França els tribunals poden suspendre les obligacions de pagament del prestatari a petició seva per un període màxim de dos anys.
- A Irlanda, una de les possibilitats que l'entitat financera ha de valorar és un acord on durant un període determinat es paguin únicament els interessos i una part del capital nominal, ajornant el pagament de l'amortització de la quota per un període, ampliant el termini de la hipoteca, canviant el tipus d'hipoteca, capitalitzant els endarreriments i els interessos i qualsevol règim voluntari al qual s'hagi inscrit el prestador.
- A Bèlgica, el propietari pot demanar al jutge que li permeti fer pagaments inferiors durant un període de temps més llarg, és a dir, ampliant el termini de la hipoteca.

- A Finlàndia, la llei de protecció del consumidor dona exemples de modificacions que el prestador pot preveure com ara la consolidació de diferents préstecs, una moratòria o canvis en el tipus de referència per reduir la taxa de préstec.

Altres mesures

A Escòcia, en el cas que una família estigui en perill de perdre els seu habitatge de propietat, el 'Scottish Government's Home Owners' Support Fund' ofereix com a darrer recurs comprar fins al 30% de la propietat. Entre els requisits per poder accedir a aquest programa estan no poder negociar un canvi dels termes de l'hipoteca amb l'entitat financera i haver pagat com a mínim el 20% del valor de la propietat.

A diferència del què trobem a Europa, als EUA el principal èmfasi és actuar sobre les conseqüències del sobreendeutament. En aquest sentit, una part important dels estats han desenvolupat programes de mediació del deute hipotecari, a mesura que la crisi financera ho anava fent necessari. Mentre que al 2008 únicament cinc estats tenien un programa de mediació del deute hipotecari, fruit de la gravetat de la situació i dels resultats prometedors d'algunes d'aquestes iniciatives¹⁷, al 2011 ja eren 21 estats els que en tenien un. Tanmateix, no es tracta d'un model únic i per tant els programes són considerablement diferents entre estats, degut al seu disseny i implementació.

2.4.4 Efectivitat de la mediació i de l'assessorament a famílies amb problemes de sobreendeutament hipotecari

Avaluar l'impacte d'un programa de mediació i assessorament del deute hipotecari implica comparar com als hi ha anat a les famílies que han rebut aquest servei amb relació a com els hi hagués anat a aquestes mateixes famílies en cas de no haver-lo rebut. Com no és possible observar com els hi hagués anat a les famílies que han participat al programa si no ho haguessin fet, generalment aquesta comparació es fa a partir de famílies ex ante similars en totes aquelles característiques que poden afectar el resultat del programa i la probabilitat de participar-hi, però que no han rebut el servei. D'aquest grup de famílies no participants se l'anomenaria grup de control o comparació, mentre que el conjunt

¹⁷ Únicament hem trobat exemples d'avaluacions d'impacte de programes de mediació als EUA

de famílies participants als programa se'ls anomena grup de tractament o intervenció.

Malauradament, les característiques d'aquest tipus de servei fan molt complicat poder fer una avaluació d'impacte. Concretament, existeixen dos obstacles principals. En primer lloc, hi ha l'inconvenient que habitualment és difícil comptar amb informació de persones que, tot i tenir un problema de deute, no han accedit a cap servei per tal de solucionar-ho i per tant en general no estan registrades enlloc. És a dir, a banda de l'entitat financera que coneix les dades de tots els seus clients, la resta d'organismes en general només tenen detectats aquells casos que han rebut algun tipus de servei orientat a resoldre la problemàtica (assessorament, mediació, etc...). En segon lloc, en aquells casos on la participació al programa és voluntària, potencialment hi pot haver un problema de biaix de selecció dels participants. Això significa que es pot donar el cas que les famílies que es presenten per rebre assessorament o fer una mediació siguin diferents d'aquelles que, tot i trobar-se en la mateixa situació d'endarreriment en els pagaments o problemes per fer front a l'hipoteca, no ho fan. Tot i així, a continuació presentem alguns estudis que han aconseguit salvar aquests obstacles i avaluar l'impacte d'aquest tipus d'intervencions.

Collins i Urban (2015) avaluen l'impacte de la mediació aprofitant un canvi exogen a la legislació de Florida que, l'any 2009, va introduir la mediació obligatòria en tres circuits judicials de l'estat i en col·laboració amb una entitat del tercer sector. La introducció de l'obligatorietat d'aquest programa a tan sols tres circuits judicials permet als autors de l'estudi utilitzar els circuits judicials geogràficament pròxims com a grup control, i així estimar l'impacte d'aquest canvi legislatiu¹⁸. A més, l'estudi disposa de dades provinents d'una base de dades privada que inclou les hipoteques de més de 100 entitats financeres diferents. D'acord amb els resultats de l'estudi, la taxa de renegociació del deute s'incrementa a conseqüència de la mediació i aquest increment és més elevat entre les famílies en risc d'exclusió social. A més a més, la taxa de impagament del deute posterior és molt inferior en les àrees on es va introduir la mediació obligatòria. És a dir, en el cas sota estudi la mediació aconsegueix millorar els

¹⁸ Per estimar l'impacte de la intervenció utilitzen un model de dobles diferències. Les variables que utilitzen per mesurar-lo són la taxa de renegociació del deute i la taxa de suspensió de pagaments, comparant-ne el valor entre el grup de tractament i el de control abans i després del canvi legislatiu, i controlant per característiques del préstec, endarreriments en el pagament del deute en el passat, el valor de taxació actual de l'habitatge i característiques socioeconòmiques de la persona en el moment de concessió del crèdit.

termes del contracte original de forma tal que les famílies en risc d'exclusió tinguin una probabilitat més alta de poder fer front als pagaments posteriors del deute.

Collins i Schmeiser (2010) analitzen l'impacte del programa 'National Foreclosure Mitigation Counseling Program', un programa del govern federal dels EUA per donar assessorament financer sobre les opcions que tenen disponibles a famílies que han de modificar els termes de la seva hipoteca¹⁹. D'aquest estudi se'n desprenen dues conclusions rellevants. En primer lloc, confirma un dels obstacles que s'apuntaven anteriorment: el biaix de selecció dels participants. Analitzant la implementació dels programa veuen que les famílies que acaben demanant assessorament es troben en una situació pitjor que les famílies que no ho demanen. En segon lloc, i un cop controlat aquest biaix de selecció, l'estudi troba que rebre l'assessorament que ofereix el programa augmenta la probabilitat que el prestatari aconseguixi modificar els termes de la seva hipoteca i redueix la probabilitat que perdi l'habitatge. Aquesta millora, però, depèn de manera important del moment en el que el prestatari demana l'assessorament. Més concretament, l'assessorament és considerablement menys efectiu per aquells prestataris que el reben passats 90 dies des del primer impagament, en comparació amb aquells que hi accedeixen en etapes més inicials del problema.

Finalment, Pleasence i Balmer (2007) analitzen l'efecte de donar assessorament legal i financer a persones amb problemes de sobreendeutament que encara no han rebut assistència. En aquest cas ho fan a partir d'una avaluació aleatoritzada realitzada a Anglaterra i Gales. Els resultats que troben són similars als que troben altres estudis: les persones que reben l'assessorament consideren que es troben en una situació més avantatjosa, tenen un coneixement més clar de les opcions que tenen disponibles, estan més focalitzades en resoldre el problema del deute i són més optimistes amb relació al seu futur. Tanmateix, els autors no troben masses diferències en la probabilitat d'haver resolt el problema del deute entre el grup de tractament i el de control. Una segona conclusió de l'estudi, és que la taxa d'acceptació de l'assessorament per part dels deutors als que se'ls hi ofereix i per tant la taxa de participació al programa és baixa, sobretot entre aquelles famílies d'entorns més desfavorits i amb problemes més sensibles.

¹⁹ Per fer-ho utilitzen una campanya de divulgació del programa i un model de dobles diferències

En resum, l'evidència disponible sobre programes de mediació i assessorament indica que aquestes intervencions són eficaces per evitar desnonaments i millorar la capacitat negociadora dels deutors, especialment quan s'intervé anticipadament i es tenen més opcions a oferir als prestataris. No obstant això, val la pena remarcar que l'efectivitat d'aquestes polítiques s'ha de posar en perspectiva. L'assessorament i la mediació, tot i que es facin en temps i forma, no són suficients per ajudar a un deutor a generar ingressos suficients per pagar el préstec. Per als prestataris amb un ingrés reduït, amb malalties cròniques, si a més a més aquesta problemàtica es combina amb un deute hipotecari pendent superior al valor de mercat actual de l'habitatge, caldrà complementar aquestes polítiques amb d'altres com ara una subvenció o transferència de renda significativa per tal de poder donar una solució real al problema. És a dir, si aquestes polítiques van acompanyades d'altres, serà molt més factible que els prestataris no acabin perdent la llar per a una execució hipotecària.

3. El Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge

Com hem vist, la legislació vigent a l'Estat espanyol permet negociar amb les entitats financeres una sèrie de qüestions relacionades amb el deute hipotecari, com ara un refinançament, carència, quitament, reunificació de deutes, dació en pagament, etc. Cada una d'aquestes alternatives té conseqüències que cal valorar per veure quina és la més adient donada la situació del deutor. Malauradament però, per als deutors sol ser força complicat saber quines són les alternatives reals que tenen a la seva disposició, a quins ajuts poden optar o les conseqüències a mig termini d'acceptar algunes de les propostes de les entitats financeres.

En aquest context, el Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge s'inicia com un servei d'assessorament i d'intermediació amb entitats financeres per a llars amb dificultats per fer front al pagament del deute hipotecari del seu habitatge habitual. Al seu inici, les principals activitats del servei consistien en recolzar, donar suport, assessorar i orientar jurídicament a les famílies que es trobaven en situació de dificultat per fer front al deute hipotecari del seu habitatge, així com en intermediar en el seu nom davant les entitats financeres propietàries del deute amb l'objectiu principal d'evitar la pèrdua de l'habitatge per part d'aquestes famílies. Amb el temps, però, a aquestes activitats se n'hi van afegir d'altres relacionades amb l'assessorament i la defensa dels drets dels consumidors en temes de clàusules abusives en les hipoteques i amb el suport a les famílies amb problemes per fer front al pagament del lloguer.

La principal porta d'entrada al servei són les Oficines Locals d'Habitatge (OLH) o d'Atenció Ciutadana (OAC) on tècnics del servei comproven que les famílies que s'hi dirigeixen compleixen els requisits per ser ateses pel servei, que de manera molt general són o bé tenir problemes amb la hipoteca del seu habitatge principal, o bé tenir dificultats per fer front al pagament del lloguer d'un habitatge que sigui propietat d'una entitat financera²⁰. En els casos en que algun dels

²⁰ Els requisits principals són: que estiguin vivint a l'habitatge en qüestió (habitatge habitual), que tinguin o hagin tingut un títol jurídic de possessió de l'habitatge (compra-venda, lloguer, hipoteca), que no tinguin altres habitatges en propietat i disponibles per viure, que existeixi una relació contractual amb una entitat financera, i que hi hagi dificultats de pagament. Els casos de lloguer entre particulars es deriven a altres serveis locals o supramunicipals que contemplen la mediació entre particulars. Tanmateix, aquests

requisits no es compleix (per exemple és un lloguer de particular a particular sense cap banc ni cap hipoteca pel mig o és tracta d'una segona residència), es tanca l'expedient i es deriva a l'usuari a un altre servei que sigui adequat per la seva situació (Servei d'Orientació Jurídica, serveis socials, etc). En cas de ser elegibles per ser atesos pel servei, se'ls informa de la documentació que cal que aportin per començar el procés d'assessorament jurídic i mediació²¹, i un cop recollida aquesta informació concerten una entrevista amb un advocat o advocada que estudiarà el seu cas.

Els següent pas és una entrevista amb l'advocat/da mediador/a per revisar conjuntament la situació de la família en dificultats per fer front al pagament de l'habitatge i assessorar-la sobre les possibilitats disponibles per resoldre dita situació. En el cas del deute hipotecari, l'advocat/da, conjuntament amb la família, redacten una proposta de resolució de la situació d'impagament que permeti mantenir l'habitatge, com a mínim de manera temporal, dirigida a l'entitat bancària amb qui tenen el deute.

A continuació, aquesta proposta és analitzada pels validadors d'Ofideute (AHC) que, si la troben adequada, la validen i l'envien a l'entitat financera corresponent. Si la valoració és positiva per les dues parts (deutor i entitat financera) es produeix un acord que pot ser, per exemple, una modificació en les condicions de retorn del préstec hipotecari de forma tal que el deutor pugui fer-hi front, o la transferència de la propietat a l'entitat financera a canvi de la cancel·lació del deute pendent (dació en pagament) amb un lloguer social durant una temporada.

Tenint en compte que totes les propostes que compleixen els requeriments formals s'envien a les entitats financeres, a la pràctica això acaba amb l'enviament de propostes que difícilment l'entitat financera accepti. En el cas que els validadors d'Ofideute considerin que la proposta és gairebé impossible generalment inclouen la locució "a petició expressa de l'usuari" a fi de no

requisits no estan absolutament delimitats, i es poden introduir modulacions. Per exemple, pot ser que no estiguin vivint a l'habitatge, però aleshores perquè l'han posat en lloguer i han anat a viure a casa uns familiar per poder pagar la hipoteca. O potser tenen un altre pis en propietat, però les seves dificultats de pagament comprometen el manteniment dels dos habitatges. O l'usuari té un lloguer amb un propietari particular, però a aquest particular li hagin executat la seva hipoteca per impagament i el pis hagi passat al banc (en aquest cas, no hi hauria cap relació directa entre usuari i banc, però l'usuari tenia un contracte de lloguer vàlid amb l'antic propietari).

²¹ Entre d'altres, es demana a les famílies que aportin l'escriptura de compra de l'habitatge, escriptura del préstec, estat del préstec, certificat d'empadronament de tots els membres de la unitat familiar, certificat d'ingressos o certificat de no rebre cap prestació i notificacions judicials relacionades amb l'habitatge principal.

substituir la voluntat de l'usuari. Aquesta és una gran diferència amb els esquemes de mediació analitzats als EUA, on el mediador és neutral i és qui redacta la proposta a base de la informació recavada.

Llavors, el rol dels advocats esdevé clau per tal de mostrar a l'usuari quines són les opcions reals de renegociació, advertint-los dels pros i contres de les diferents possibilitats a fi de maximitzar el nombre de mediacions exitoses. Per exemple, una família que cobra 2.000 euros i té una quota hipotecaria de 1.500, difícilment podrà fer front al pagament de la quota. Tanmateix, serà molt més fàcil negociar una reestructuració del deute que no pas una dació en pagament, donat que amb quotes més reduïdes, la seva renda actual els dona capacitat de pagament. A l'inrevés, si la família té un deute molt elevat i un ingrés molt reduït, serà molt més viable negociar una dació, donat que el banc difícilment acceptarà un refinançament donat que la capacitat de pagament de la família serà molt baixa.

En aquest sentit, un dels valors afegits del SIDH rau en el coneixement expert en mediacions d'habitatge (prèviament inexistent en alguns municipis) que aporten els col·legis d'advocats i la possibilitat d'aproximar-lo al territori i posar-lo al servei del ciutadà, apoderant a la persona. Això, combinat amb l'increment en el poder de negociació que suposa tenir un interlocutor especialitzat amb les entitats bancàries com és el cas dels validadors d'Ofideute, en principi hauria d'afavorir els interessos de la persona afectada.

3.1 Teoria del canvi

Per poder analitzar la implementació del programa, un primer pas imprescindible és tenir una bona teoria del funcionament del programa i els seus objectius. Això significa, posar el relació les necessitats a les que es vol fer front, els recursos de que es disposa per fer-ho, les activitats que es duen a terme i els productes i resultats que es deriven d'aquestes activitats. D'això se'n diu fer la teoria del canvi del programa.

Després d'analitzar els principals documents públics del SIDH (presentacions del servei, tríptics de publicitat, pàgina web, etc.) i contrastar la informació extreta amb els principals actors implicats en el disseny i la implementació del servei²²,

²² S'han realitzat un seguit d'entrevistes (6) i grups de discussió (2) amb responsables, tècnics, advocats i validadors del servei, així com amb treballadors socials de diferents municipis. A l'Annex VI podeu trobar el guió utilitzat.

la principal conclusió a la que s'arriba és que tot i que l'objectiu final del SIDH és en tots els casos evitar la pèrdua immediata de l'habitatge per part de famílies amb problemes per fer front al pagament de la hipoteca o el lloguer, la **fase** en que es troba la família en el procés de pèrdua de l'habitatge determina de manera molt important la teoria de funcionament del programa.

Més concretament, es percep una distinció molt important en les activitats i els objectius principals del servei en funció de si la família usuària es troba en una situació d'exclusió residencial que pot derivar en una situació de risc de pèrdua de l'habitatge, o si l'usuari ja està en procés de perdre el seu habitatge habitual, fet que dóna lloc a que existeixin dues teories del canvi complementàries sobre el mateix servei. Per una banda, el SIDH es pot formular com una hipòtesi de treball que fa èmfasi en **la vessant més urgent** de la problemàtica: és a dir, donar resposta a famílies que ja han rebut una notificació d'inici del procediment d'execució hipotecària o de llançament, i que per tant estan en risc de perdre el seu habitatge de forma imminent. Per l'altra, el SIDH també es pot entendre com una hipòtesi de treball centrada en **la vessant més preventiva o emergent** de la necessitat social: famílies que preveuen que a curt o mig termini es trobaran amb dificultats per fer front a les despeses relatives a la hipoteca del seu habitatge, però que encara no estan endinsades en el procés de pèrdua de l'habitatge principal. A continuació, exposem aquestes dues teories del canvi.

3.1.1 El SIDH com a servei d'atenció urgent

En general, els documents analitzats presenten el SIDH com un recurs a disposició de famílies que es troben en una situació d'imminent pèrdua de l'habitatge habitual, ja sigui perquè s'ha iniciat contra ells un procés judicial d'execució hipotecària o perquè ja tenen una data de llançament de l'habitatge. Això és, esdevindria la darrera acció plausible per intentar mantenir l'habitatge habitual. De fet, els principals tríptics i la pàgina web del servei emfasitzen aquesta vessant més urgent establint com a objectiu del SIDH el fet d'evitar la pèrdua immediata de l'habitatge de persones que es troben en fases tardanes d'un procés d'execució hipotecària. Concretament, s'esmenta com a destinataris del servei a 'persones que han rebut notificació d'un procediment d'execució hipotecària' (Tríptic del SIDH). Complementàriament, una part important dels entrevistats ratifiquen aquesta vessant:

«Son situaciones dramáticas. La gente está al borde de perder todo aquello por lo que ha luchado. [Es refereix a l'habitatge.]» (Mediador)

Per tant, si formulem el SIDH com a servei urgent a partir dels components principals de la teoria del canvi, seria així:

«Itinerari integrat d'activitats d'informació, assessorament i mediació amb entitats financeres que es posa a disposició de famílies o persones amb una execució hipotecària iniciada o imminent desnonament, però sense expertesa tècnica per negociar amb grans tenedors. Aquest itinerari d'activitats, el qual compta amb diferents professionals experts en temes d'habitatge, hauria de menar a que aquest perfil de població mantingués la seva residència habitual o, en el seu defecte, tinguessin opció de lloguer social –preferiblement en el seu en el seu habitatge habitual».

Figura 2. Teoria del canvi del SIDH en la vessant urgent



Font: Elaboració pròpia

Així, en aquesta formulació, l'activitat que hauria de tenir més protagonisme és la **mediació extrajudicial amb les entitats financeres**, ja que és precisament la personalització de les propostes de resolució de la situació d'impagament per part d'un advocat expert així com la mediació a través dels validadors de l'AHC que ofereix el SIDH el que hauria de portar a que les entitats financeres acceptessin les propostes de resolució extrajudicial del conflicte en major mesura que si aquest recolzament especialitzat no existís.

3.1.2 El SIDH com a servei preventiu

Sota la vessant més preventiva, el SIDH seria un servei destinat a aquelles persones o famílies sobre les quals encara no s'ha iniciat un procés d'execució hipotecària però que experimenten problemes reiterats de pagament de la seva hipoteca o lloguer. És a dir, famílies que es troben en risc d'exclusió residencial i que el SIDH podria 'ajudar a no caure al pou' (treballador social) de l'impagament reiterat de les despeses d'habitatge posant-ne en risc el manteniment. De fet, els tríptics informatius del servei i la seva pàgina web també donen importància a aquesta vessant més preventiva. Per exemple, esmenten com a destinatàries del programa a 'famílies que es troben amb dificultats de pagar el seu préstec o preveuen que no el podran pagar en el futur' (tríptic del SIDH).

A més, la majoria de les persones entrevistades coincideixen en que actuar de forma primerenca en les famílies que es troben en risc d'exclusió residencial pot contribuir a reduir el nombre de famílies que inicien un procés judicial d'execució hipotecària o desnonament:

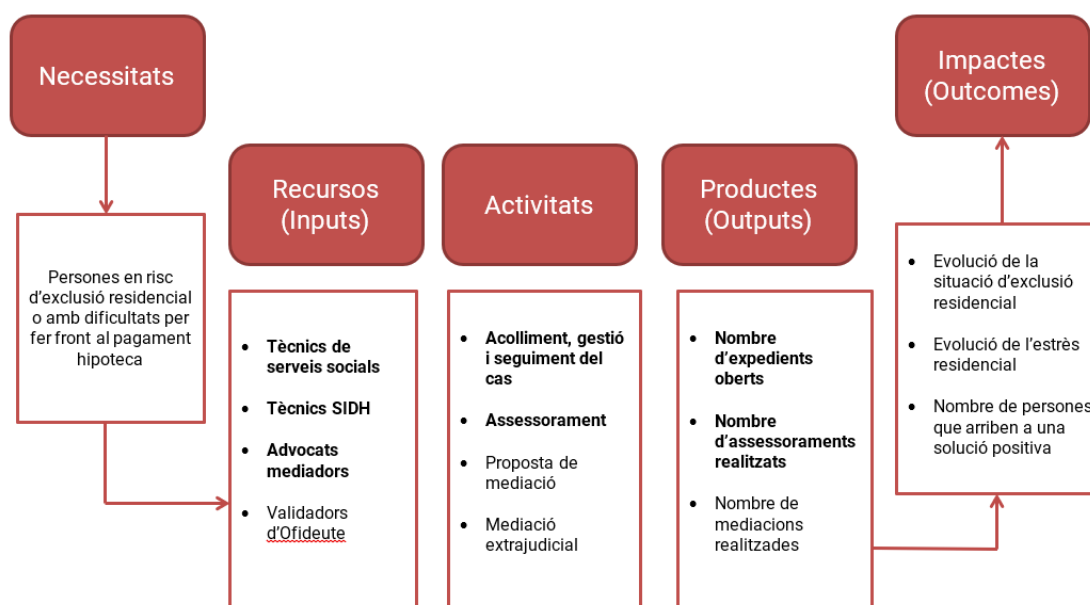
'Que arribi abans del punt en el que ja no es pugui negociar [amb les entitats financeres], intentar amb antelació. Antelació vol dir més punts de sortir-se'n' (treballador social).

Si formulem aleshores la segona teoria del canvi, la de caire més preventiu, aquesta seria:

"Itinerari integrat d'activitats d'informació, assessorament i mediació amb entitats financeres que es posa a disposició de famílies o persones que es troben en risc d'exclusió residencial però que encara no han iniciat un procés judicial d'execució hipotecària o desnonament, sense expertesa tècnica per negociar amb grans tenedors. Aquest itinerari d'activitats, el qual compta amb diferents professionals experts en habitatge, hauria de menar que aquest perfil de població pogués seguir fent-se càrrec del pagament de la seva hipoteca o quota de lloguer de forma continuada a curt i mig termini, sense que això els produís estrès financer i residencial'.

Així, en aquesta formulació complementaria del servei, les activitats que prendrien més protagonisme serien les de sensibilització i publicitat del servei, **detecció de famílies en risc d'exclusió residencial**, les d'acolliment mitjançant un gestor del cas i, finalment, les d'**assessorament tècnic especialitzat** en habitatge.

Figura 3. Teoria del canvi del SIDH en la vessant preventiva



Font: Elaboració pròpia

4. Caracterització de la problemàtica i dels usuaris

4.1 Població diana

Una qüestió important que hauria d'abordar qualsevol política pública dissenyada per a fer front a una determinada problemàtica social és estimar l'abast poblacional del problema dins el seu àmbit territorial d'actuació. Així es pot tenir una idea del volum de serveis i recursos que es requereixen per mirar d'abordar-la.

Com s'ha explicat, l'objectiu principal del SIDH és evitar la pèrdua de l'habitatge principal per part de les persones residents als municipis de la província de Barcelona on hi té presència. Així doncs, en aquesta secció estimem l'evolució del nombre de persones en risc de perdre el seu habitatge principal durant els darrers deu anys en els diferents municipis d'interès.

Desafortunadament, no disposem d'informació representativa a nivell de municipi que ens permeti fer una estimació del total de persones que es troben en situació de risc de pèrdua de l'habitatge. Per aquest motiu, utilitzarem l'*Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) de l'INE per fer l'estimació a nivell de Catalunya. Un cop tinguem aquesta dada, mitjançant un model basat en el nivell

de vulnerabilitat residencial dels diferents municipis, la distribuïrem entre els diferents municipis catalans, i així aconseguir una estimació de la problemàtica a nivell municipal.

4.1.1 Dimensionament de la població diana

El primer pas per determinar l'abast poblacional d'una problemàtica, en el nostre cas les dificultats per fer front al pagament de les despeses de l'habitatge principal, és detectar la **població de referència**, entesa com aquelles llars que, donades les seves característiques, potencialment podrien patir la problemàtica social en qüestió. En el cas del servei SIDH, la població de referència són **totes aquelles llars que tenen despeses d'habitatge**, ja siguin de lloguer o de pagament de quotes hipotecaries, i que per tant tenen una probabilitat no nul·la de perdre l'habitatge. Aquesta idea s'aprecia en la cita següent:

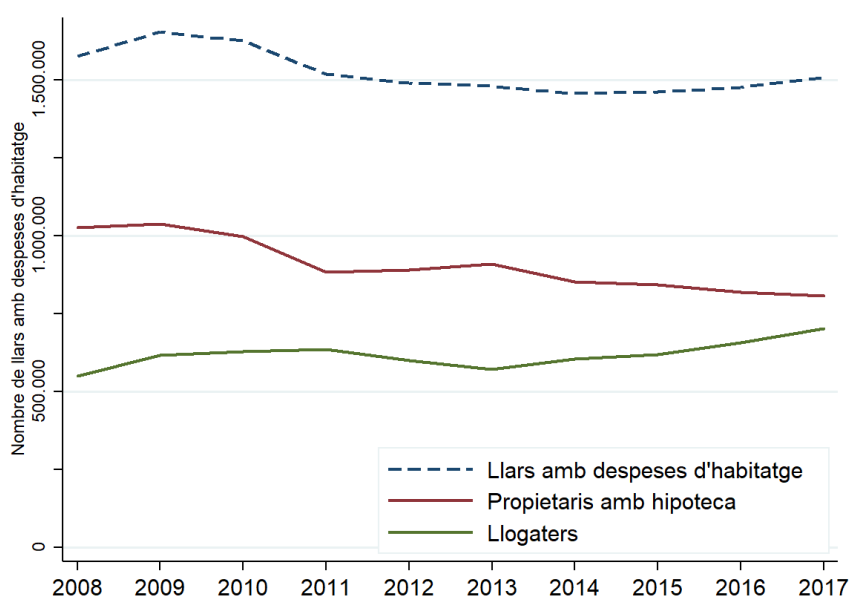
«Cualquiera que tenga una hipoteca o un contrato de alquiler. Cualquiera. Por qué en cualquier momento a este contrato de alquiler o ese contrato de hipoteca puede surgirle un impago de un mes, o un impago de un año... Por lo tanto, cualquiera. Como decía el compañero, de igual la renta o el nivel de vida. Yo creo que no hay perfiles, sino usuarios » (tècnics SAC).

Conseqüentment, només queden fora de la població de referència les persones propietàries del seu habitatge principal que no tenen càrregues d'hipoteca i aquelles que viuen en habitatges cedits gratuïtament, ja que el seu habitatge no està en risc de pèrdua per causa d'impagaments.

El Gràfic 6 mostra com, després d'una petita pujada als anys 2009 i 2010, des de 2011 el nombre total de llars amb despeses d'habitatge principal a Catalunya s'ha mantingut **al voltant del milió i mig**. Tot i així, si ens fixem amb les línies que mostren de manera desagregada l'evolució dels propietaris amb hipoteca (línia vermella) i els llogaters (línia verda), veiem que al llarg del període les primeres han anat perdent pes, i han passat de ser vora un milió el 2008 a ser una mica més de 800.000 el 2017, mentre que les llars amb despeses de lloguer han augmentat, i han passat de 550.000 el 2008 a més de 700.000 el 2017.²³

²³ A les taules 10 a 12 de l'annex III es mostren les estimacions anuals per a cada grup de llars.

Gràfic 6. Població de referència: evolució 2008-2017



Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

Un cop definida la població de referència, cal identificar la **població diana**, entesa com aquelles llars que pateixen la problemàtica objecte d'estudi i que, per tant, conformen el conjunt de llars a les quals haurien d'anar dirigits els serveis previstos per fer front a la problemàtica en qüestió. En el nostre cas, això significa contestar la pregunta: **a qui van dirigits els serveis que ofereix el SIDH?**

D'acord amb el tríptic del SIDH, el servei va a adreçat a **persones o famílies que estan en risc de perdre l'habitatge o en situacions de previsió de dificultats per fer front al pagament de les despeses de l'habitatge**. Aquest col·lectiu és el mateix que una part important dels entrevistats identifica com a població diana. Aquest és un aspecte important de la implementació del programa, ja que si la majoria dels agents que hi estan implicats coincideixen a assenyalar el mateix perfil de destinatari, significa que el programa ha fet una bona tasca de sensibilització i formació pel que fa a la població a la qual cal atendre de manera prioritària.

Una de les nocions que sorgeixen per quantificar aquesta idea és la d'exclusió residencial, definida per la Llei 24/2015, article 10 ²⁴

²⁴ Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica:
http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=700006&language=ca_ES

«Als efectes d'aquesta llei, s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial».

Tanmateix, des del nostre punt de vista, utilitzar la definició d'exclusió residencial per tal d'identificar la població diana té dos inconvenients:

1. Quan s'utilitzen els ingressos de la llar com a únic criteri per delimitar la població diana, s'inclouria dins de la població diana persones sense despeses d'habitatge, ja sigui perquè tenen un habitatge en propietat lliure de càrregues o perquè tenen un habitatge en cessió gratuïta, i que, per tant, el seu habitatge principal no està en risc per impagaments.
2. Quan només s'inclouen persones amb ingressos per sota d'un determinat llindar, deixa a fora famílies amb ingressos mitjans o alts que tenen problemes per pagar la hipoteca o el lloguer perquè aquests són elevats.

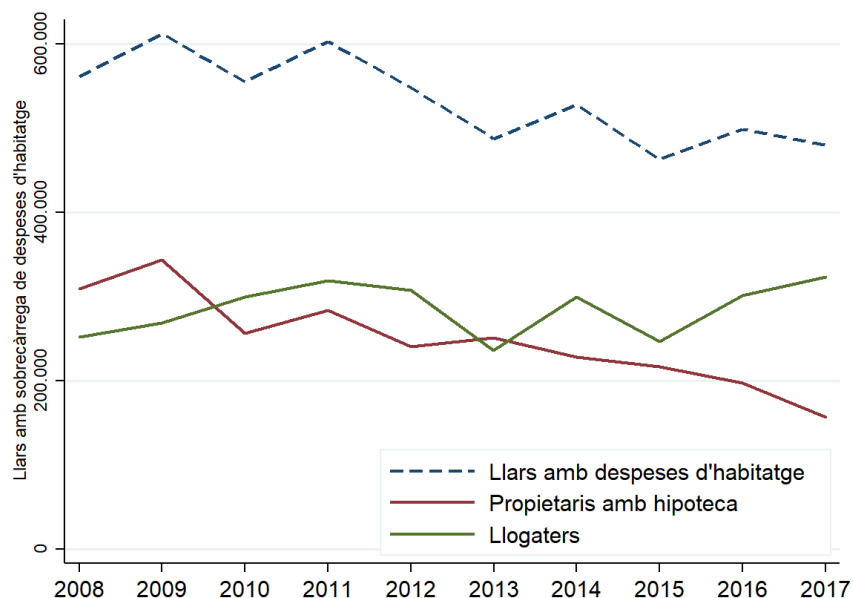
Per aquest motiu, proposem dues alternatives per tal d'identificar i dimensionar la **població diana del SIDH**, és a dir, les llars amb risc de perdre l'habitatge principal a causa de l'impagament de les despeses:

1. **Llars amb sobrecàrrega derivada de despeses d'habitatge:** Aquelles amb despeses d'habitatge (lloguer o quota d'hipoteca) que suposen el 30 % o més del total d'ingressos de la llar. Aquest seria un conjunt de llars en situació de vulnerabilitat residencial.
2. **Llars amb dificultats per fer front al pagament de les despeses d'habitatge:** Aquelles que han tingut com a mínim dos endarreriments en el pagament del lloguer o de les quotes de la hipoteca del seu habitatge principal durant el darrer any. Aquest seria un conjunt de llars en situació d'urgència residencial.

Començant per les llars en situació de **vulnerabilitat residencial** (llars amb despeses d'habitatge iguals o superiors al 30 % del total dels seus ingressos), el gràfic 6 ens mostra que des de 2008 el nombre de llars en aquesta situació s'ha anat reduint, i se situa al voltant de 480.000. Aquesta caiguda està guiada principalment per la reducció en el nombre de propietaris amb despeses d'hipoteca superiors al 30 % dels ingressos de la llar (línia vermella), que entre 2008 i 2017 ha disminuït un 49 %, i han passat de 309.000 a 157.000. En canvi,

durant el mateix període, el nombre de llogaters amb sobrecàrrega per les despeses de lloguer (línia verda) ha augmentat un 28 %, i passa de les 252.000 el 2008 a 323.000 el 2017.²⁵

Gràfic 7. Evolució de les llars amb sobrecàrrega per despeses d'habitatge 2008-2017



Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

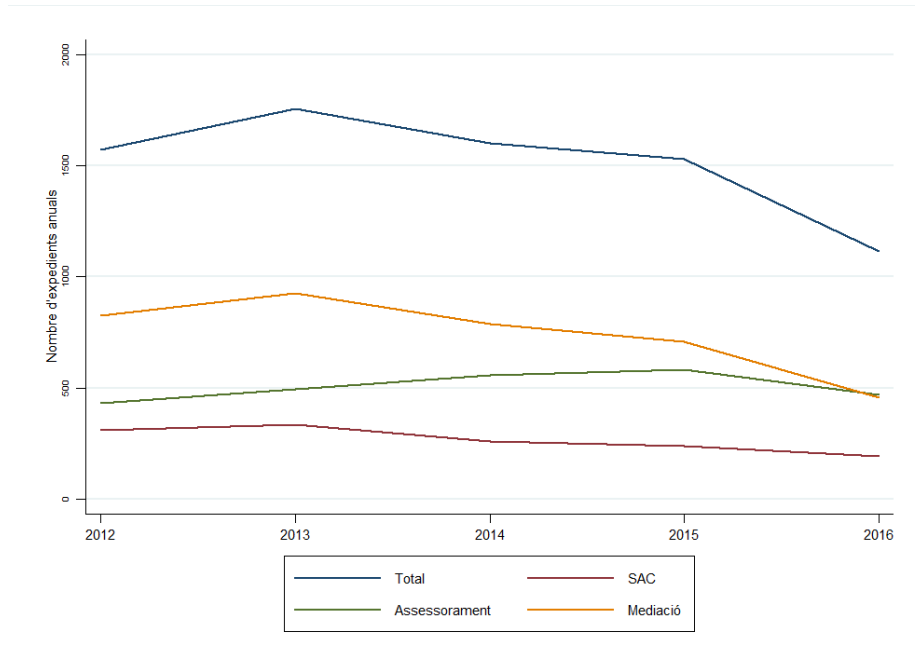
El que mostra el Gràfic 7 coincideix amb el que manifesta la major part dels entrevistats, que apunten que la problemàtica de l'impagament de deutes d'habitatge ha canviat en els darrers anys: ja no es tracta tant d'unitats familiars amb hipoteca com de famílies amb contracte de lloguer.

«Inicialment tota la població amb un préstec hipotecari en una primera fase, totes les persones que es trobaven en una situació de possible pèrdua i tota aquella gent que tenia demanda d'execució, dates de subhasta i de llançament. Eren ciutadans que es trobaven en situació d'impagament de la quota hipotecària. I des de fa un any, des de 2017 cap aquí, això s'ha girat però ara atenem el 80 % lloguer i 20 hipoteca » (tècnics SAC).

També coincideix amb l'evolució dels expedients d'Habitat relacionats amb problemes hipotecaris (OFI1). Com podem veure, la xifra d'expedients d'aquest tipus s'ha anat reduint any rere any. Fins i tot el expedients que van acabar amb una mediació van caure de 924 a gairebé la meitat.

²⁵ Taula 10 annex IV. Resultats

Gràfic 8 – Total d'expedients tramesos a Habitat per qüestions d'impagament de la hipoteca

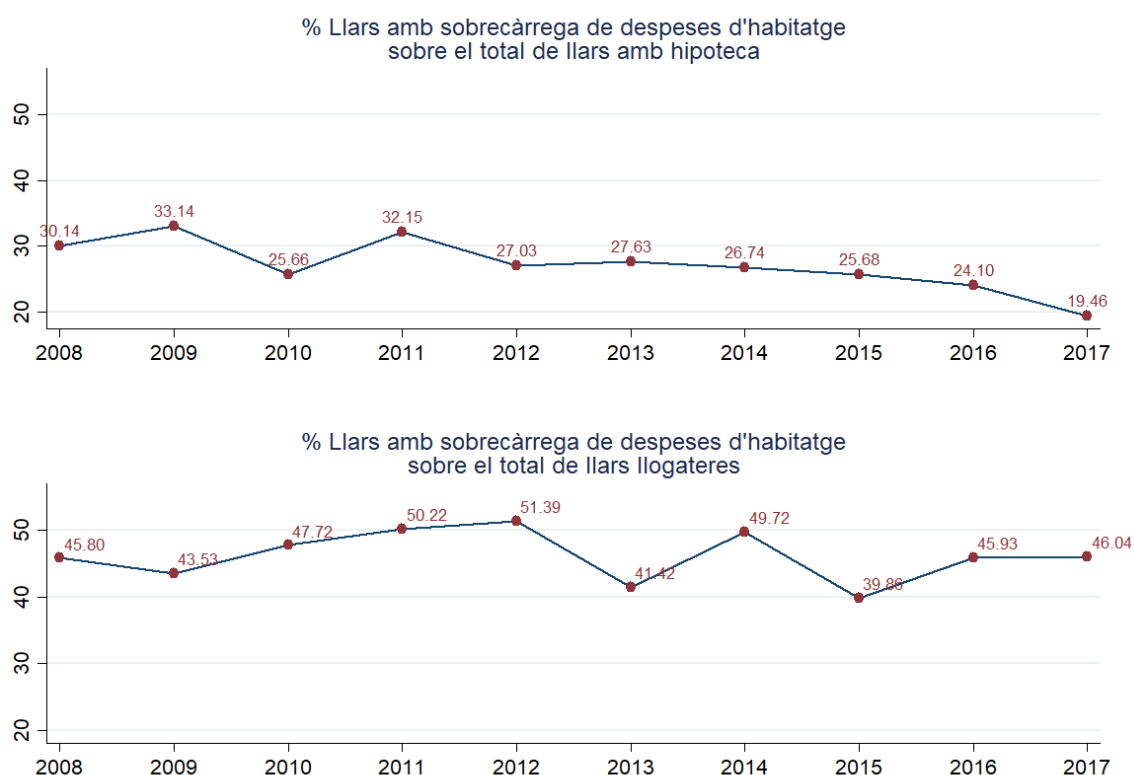


Font: Elaboració pròpia a partir dels expedients a Habitat

Això possiblement es deu a dos fenòmens. Primer, com hem vist al Gràfic 6, perquè el nombre de llars amb despeses d'hipoteca a Catalunya ha baixat durant el període, mentre que el nombre de llars amb despeses de lloguer ha pujat. Però també perquè, mentre el percentatge de llogaters que destinen més del 30 % dels seus ingressos a pagar el lloguer s'ha mantingut més o menys estable vora el 45 % durant el període 2008-2017 (Gràfic 9 inferior), el percentatge de propietaris amb sobrecàrrega degut al pagament de la hipoteca s'ha reduït un 35 % (Gràfic 9 superior).²⁶

²⁶ Taula 11 annex IV. Resultats

Gràfic 9. Evolució del percentatge de llars amb sobrecàrrega per despeses d'habitatge 2008-2017

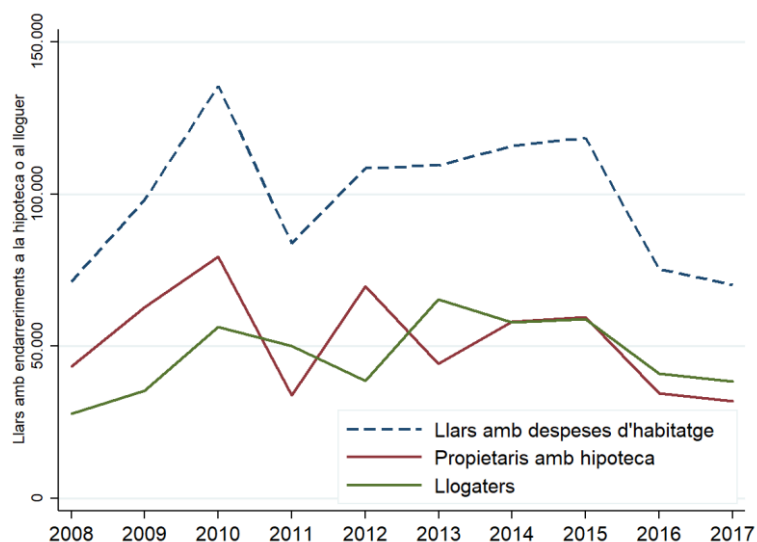


Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

Si ens fixem amb les llars en situació d'**urgència residencial** (llars amb dos endarreriments, com a mínim, en el pagament de les despeses d'habitatge l'any anterior), les conclusions a què s'arriba són similars. Pel que fa als propietaris amb hipoteca (línia vermella), després d'un increment inicial del nombre de llars amb endarreriments en el pagament de les quotes durant els primers anys de la crisi hipotecària (2009 i 2010), sembla que el 2012 s'inverteix la tendència i el 2017 s'arriba a situar un 26 % per sota del nivell de 2008 (Gràfic 10).²⁷ En canvi, en el cas del llogaters (línia verda), tot i que l'evolució durant el període és similar, el 2017 el nombre de llars amb endarreriments en el pagament del lloguer se situa encara un 40 % per sobre del nivell de 2008.

Gràfic 10 - Evolució de les llars amb endarreriments en el pagament de l'habitatge 2008-2017

²⁷ Taula 12 annex IV. Resultats

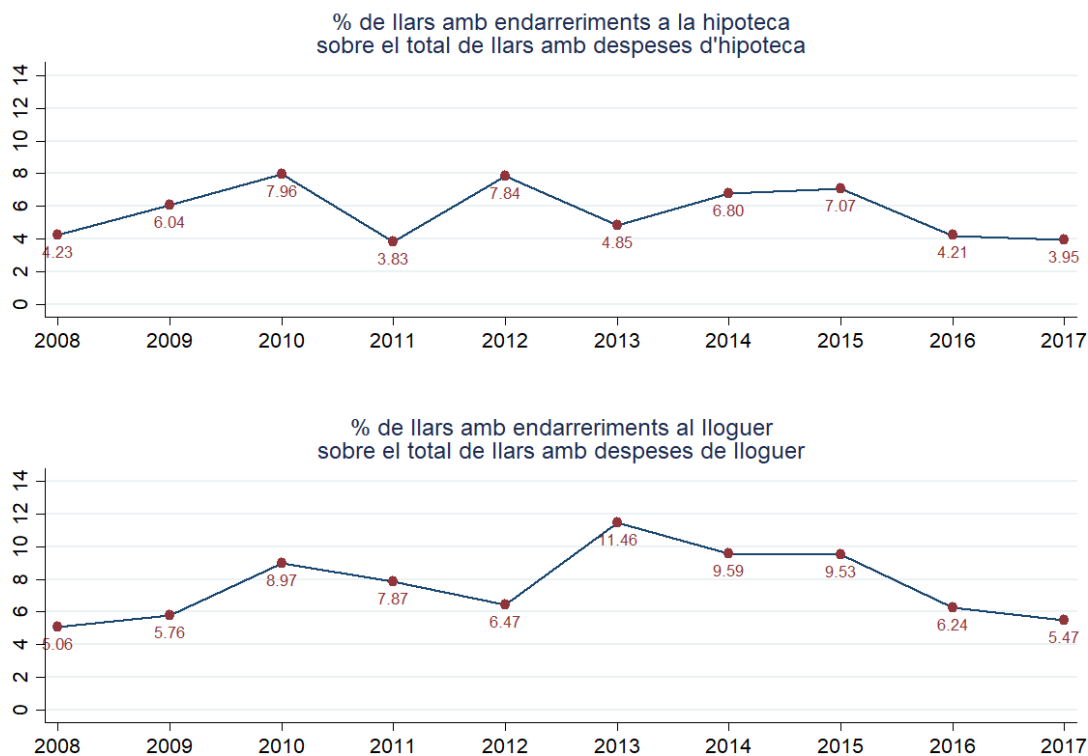


Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

Això fa que tot i que el total de llars amb endarreriments en el pagament de l'habitatge torna a estar actualment a nivells precrisi hipotecària, la composició d'aquest col·lectiu ha canviat, i ara els llogaters hi tenen una representació molt més important. De nou, això es deu a una combinació entre l'increment en el nombre absolut de llars amb despeses de lloguer i la major incidència dels endarreriments en el pagament entre aquest col·lectiu, com mostra el Gràfic 11.²⁸

²⁸ Taula 12 annex IV. Resultats

Gràfic 11. Evolució del percentatge de llars amb endarreriments en el pagament de l'habitatge 2008-2017



Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

4.1.2 Caracterització de la població diana del SIDH

Al nostre entendre, la majoria dels entrevistats associen la població de referència del SIDH a totes aquelles unitats familiars que tenen una hipoteca o un contracte de lloguer, ja que consideren que avui en dia el risc d'impagament el pot patir qualsevol família amb una hipoteca o un contracte de lloguer. Pel que fa a la població diana del programa, alguns entrevistats aporten dues característiques que ajuden a perfilar-la: primer, que la llar es trobi en situació d'exclusió residencial, i en segon lloc, que tingui un contracte de lloguer. Aquesta darrera percepció es veu fonamentada per les estimacions obtingudes a partir de l'ECV, que confirmen que cada com més la problemàtica s'està estenent entre els llogaters.

Per complementar les percepcions que els agents implicats en la implementació del SIDH tenen sobre el perfil de la població diana del programa, la Taula 1 i la Taula 2 mostren, respectivament per propietaris amb hipoteca i llogaters, les característiques de les llars identificades en situació de vulnerabilitat o urgència residencial, i les comparen amb les llars de referència.

Començant pels propietaris, la primera conclusió que s'extreu és que les llars amb sobrecàrrega de despeses d'habitatge són, de mitjana, més vulnerables que el conjunt de llars amb despeses d'hipoteca, però segueixen sent-ho menys que les llars en situació d'urgència residencial, que, com es pot veure a la Taula 1, tenen una situació residencial i econòmica molt més complicada que la resta de llars. Són llars en general més grans i tenen una probabilitat més alta de comptar amb menors dependents. A més, viuen en habitatges de pitjor qualitat (amb una probabilitat més alta de tenir poca llum natural, problemes d'humitats i goteres i es troben en zones amb problemes de delinqüència i vandalisme).

Si ens fixem amb les despeses d'habitatge, les llars amb sobrecàrrega per despeses d'habitatge tenen una despesa mensual en hipoteca (814,24 €) significativament més alta que les llars de referència (619,02 €), tal com era d'esperar. A més, en un 76,7 % dels casos aquesta despesa suposa una càrrega pesada per a la llar. Tot i així, aquest percentatge segueix sent menor del que presenten les llars en situació d'urgència residencial, que, tot i tenir de mitjana una despesa d'hipoteca menor (714,89 €) aquesta suposa una càrrega pesada per a la llar en el 94,7 % dels casos.

Finalment, val la pena destacar que, de mitjana, tant les llars amb sobrecàrrega per les despeses d'hipoteca com les llars amb endarreriments en el seu pagament tenen situacions econòmiques més complicades que el conjunt de llars de referència. Tenen, respectivament, una renda equivalent disponible un 36 % i un 43 % inferior a les llars de referència. A més, de mitjana, els seus ingressos mensuals són substancialment inferiors als mínims necessaris per arribar a final de mes. Això comporta que entre les llars en situació de vulnerabilitat residencial, un 49,5 % declari tenir dificultats per arribar a final de mes, i que entre les llars en urgència residencial aquest percentatge s'enfili fins el 84,4 %. De fet, el 24,4 % i el 32,9 % respectivament es troben en situació de risc de pobresa. En el cas del darrer grup, també se suma un problema de privació material, ja que gairebé el 80 % de les llars no tenen capacitat per fer front a una despesa imprevista o anar una setmana de vacances fora de casa, més del 10 % no es poden permetre un àpat de carn, peix o pollastre com a mínim una vegada cada dos dies. Per acabar, val la pena mencionar que la incidència d'altres problemàtiques com la pobresa energètica o els problemes d'endeutament també és elevada entre aquestes llars en comparació amb les llars de referència.

Taula 1. Característiques de les llars diana: propietaris amb hipoteca

	DE REFERÈNCIA (amb despeses d'habitatge)	VULNERABILITAT RESIDENCIAL (sobrecàrrega d'habitatge)	URGÈNCIA RESIDENCIAL (endarreriments en l'hipoteca)
CARACTERÍSTIQUES DE LA LLAR			
Membres a la llar	2,8	2.5	3.1
Llar unipersonal	16,8 %	31.0 %	14.7 %
Llar multipersonal sense menors dependents	30,8 %	24.3 %	28.3 %
Llar multipersonal amb menors dependents	52,4 %	44.7 %	57.0 %
CARACTERÍSTIQUES DE L'HABITATGE			
Habitatge unifamiliar	21,0 %	23.6 %	21.3 %
Edifici amb -10 habitatges	24,4 %	27.8 %	27.4 %
Edifici amb +10 habitatges	54,6 %	48.6 %	51.3 %
Nombre d'habitacions	4,6	4.4	4.5
Poca llum natural	5,4 %	5.2 %	10.0 %
Problemes d'humitats	10,2 %	12.8 %	17.3 %
Problemes d'aïllament acústic	19,0 %	17.7 %	24.6 %
Problemes de contaminació o brutícia	10,9 %	7.0 %	11.8 %
Situat a una zona amb problemes de delinqüència o vandalisme	15,4 %	15.8 %	21.3 %
DESPESA EN HABITATGE			
Despesa en hipoteca	619,02 €	814,24 €	714,89 €
La hipoteca suposa una càrrega pesada per a la llar	61,4 %	76,7 %	94,7 %
SITUACIÓ ECONÒMICA DE LA LLAR			
Renda mensual disponible equivalent	1.753,19 €	1,126,79 €	1.005,02 €
Renda mensual disponible total	3.062,45 €	1,712,18 €	1.840,84 €
Ingressos mínims per arribar a final de mes	2.452,33 €	2,311,63 €	2.275,76 €
Arriba a final de mes amb dificultat o molta dificultat	31,8 %	49,5 %	84,4 %
En risc de pobresa	7,9 %	24,4 %	32,9 %
Amb privació material	4,1 %	8,5 %	33,4 %
Pot permetre's una setmana de vacances fora de casa	66,8 %	48,4 %	21,8 %
Pot permetre's un àpat de carn, pollastre o peix com a mínim cada dos dies	98,1 %	96,7 %	89,1 %
Té capacitat per fer front a despeses imprevistes	67,0 %	50,0 %	19,2 %

Té capacitat per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada	94,3 %	89,2 %	72,7 %
El pagament de préstecs suposa una càrrega pesada	16,7 %	20,2 %	41,4 %

Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

La fotografia és molt similar si, en lloc de fixar-nos en els propietaris, ens fixem en els llogaters (Taula 2). Tot i així, la situació econòmica dels llogaters és encara més precària. Primer de tot, tot i tenir despeses d'habitatge inferiors a les dels propietaris amb hipoteca (564,9 € de mitjana entre els llogaters en situació de vulnerabilitat residencial i 457,4 € de mitjana entre els llogaters en situació d'urgència residencial), aquesta segueix suposant una càrrega pesada per a la majoria de les persones o famílies llogateres (70,1 % i 92,2 % respectivament). Això es deu en gran mesura al fet que, de mitjana, tenen rentes mensuals molt inferiors als propietaris amb hipoteca, fet que comporta que tinguin més dificultats per arribar a final de mes. A més, la incidència del risc de pobresa o privació material és significativament més elevada per a aquest col·lectiu. Es dona el mateix cas en altres problemàtiques com la pobresa energètica, ja que quasi el 20 % dels llogaters amb sobrecàrrega per les despeses d'habitatge i quasi el 40 % de les llars amb endarreriments en el pagament del lloguer no són capaces de mantenir la seva llar a una temperatura adequada durant l'hivern.

Taula 2. Característiques de les llars diana: llogaters

	DE REFERÈNCIA (amb despeses d'habitatge)	VULNERABILITAT RESIDENCIAL (sobrecàrrega d'habitatge)	URGÈNCIA RESIDENCIAL (endarreriments en el lloguer)
CARACTERÍSTIQUES DE LA LLAR			
Membres a la llar	2,8	2,5	3,1
Llar unipersonal	16,8 %	31,0 %	14,7 %
Llar multipersonal sense menors dependents	30,8 %	24,3 %	28,3 %
Llar multipersonal amb menors dependents	52,4 %	44,7 %	57,0 %
CARACTERÍSTIQUES DE L'HABITATGE			
Habitatge unifamiliar	21,0 %	23,6 %	21,3 %
Edifici amb -10 habitatges	24,4 %	27,8 %	27,4 %
Edifici amb +10 habitatges	54,6 %	48,6 %	51,3 %
Nombre d'habitacions	4,6	4,4	4,5
Poca llum natural	5,4 %	5,2 %	10,0 %

Problemes d'humitats	10,2 %	12,8 %	17,3 %
Problemes d'aïllament acústic	19,0 %	17,7 %	24,6 %
Problemes de contaminació o brutícia	10,9 %	7,0 %	11,8 %
Situat a una zona amb problemes de delinqüència o vandalisme	15,4 %	15,8 %	21,3 %
DESPESA EN HABITATGE			
Despesa en lloguer	619,02 €	814,24 €	714,89 €
El lloguer suposa una càrrega pesada per a la llar	61,4%	76,7%	94,7%
SITUACIÓ ECONÒMICA DE LA LLAR			
Renda mensual disponible equivalent	1.753,19 €	1.126,79 €	1.005,02 €
Renda mensual disponible total	3.062,45 €	1.712,18 €	1.840,84 €
Ingressos mínims per arribar a final de mes	2.452,33 €	2.311,63 €	2.275,76 €
Arriba a final de mes amb dificultat o molta dificultat	31,8 %	49,5 %	84,4 %
En risc de pobresa	7,9 %	24,4 %	32,9 %
Amb privació material	4,1 %	8,5 %	33,4 %
Pot permetre's una setmana de vacances fora de casa	66,8 %	48,4 %	21,8 %
Pot permetre's un àpat de carn, pollastre o peix com a mínim cada dos dies	98,1 %	96,7 %	89,1 %
Té capacitat per fer front a despeses imprevistes	67,0 %	50,0 %	19,2 %
Té capacitat per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada	94,3 %	89,2 %	72,7 %
El pagament de préstecs suposa una càrrega pesada	16,7 %	20,2 %	41,4 %

Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

Com podem veure, una part important de les famílies tenen una situació socioeconòmica molt desfavorida i amb molts obstacles per a la inserció laboral, i coincideixen amb el perfil clàssic de serveis socials. Tanmateix, hi ha un conjunt de llars que també formen part de la població diana, que compten amb un capital humà més alt i uns recursos econòmics superiors. És a dir, es tracta d'una problemàtica amb un abast més gran del que normalment intenten resoldre les intervencions públiques destinades a la població socialment desfavorida.

4.1.3 Distribució territorial de la població diana del SIDH

Si volem disposar d'una estimació a nivell de punt SIDH de la població diana perquè es puguin assignar recursos segons les necessitats locals, cal superar un primer escull important: no hi ha cap enquesta representativa del municipi o àrea

bàsica de serveis socials que ens doni la possibilitat de respondre aquesta pregunta. De fet, les enquestes que contenen la informació necessària per poder fer una estimació de les famílies susceptibles d'utilitzar serveis com el SIDH, com el cas de *la Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) de l'INE, són representatives únicament en l'àmbit de Catalunya. Per tant, només ens permeten fer estimacions agregades per Catalunya però no ens permeten tenir un detall més granular de la situació com ara de la província de Barcelona o de les comarques o municipis.

Així doncs, per poder comptar amb un nivell de desagregació més alt, hem de ser capaços de desenvolupar una metodologia que combini el nombre de llars en risc de perdre el seu habitatge o amb dificultats per fer front al pagament de les despeses de l'habitatge a nivell de Catalunya amb altres fonts d'informació a nivell de municipi que ens ajudin a entendre el risc relatiu de tenir aquestes dificultats en els diferents punts del territori.

Per fer-ho, proposem un mètode de tres etapes per a territorialitzar la població amb vulnerabilitat residencial, la població diana, a nivell de punt SIDH:

1. A partir de l'ECV, estimar el nombre total de llars en risc de perdre el seu habitatge o amb dificultats per fer front al pagament de les despeses de l'habitatge a Catalunya.
2. Distribuir aquesta estimació de llars en situació de vulnerabilitat residencial a Catalunya entre els diferents municipis.
3. Agregar el nombre de llars diana a nivell de punt SIDH.

La primera fase no té cap complicació, atès que els indicadors proposats a l'apartat anterior (sobrecarrega de les despeses d'habitatge i endarreriment en el pagament de les despeses d'habitatge) es poden calcular a partir de l'ECV. I de fet, ja ho hem fet a la secció 4.1.1. La tercera fase tampoc té cap complicació, ja que simplement consisteix a fer una agregació de les estimacions obtingudes pels diferents municipis que pertanyen al mateix punt SIDH per obtenir la població diana a nivell de punt SIDH. En canvi, els reptes es presenten en la segona etapa, en la qual s'han de decidir els criteris sobre els quals es farà la desagregació a nivell de municipi.

El criteri més senzill per distribuir les llars en situació de vulnerabilitat residencial entre els diferents municipis de Catalunya seria realitzar una assignació basada en la proporció de llars que hi ha a cada municipi. Tanmateix, l'aplicació d'un criteri poblacional pur obviaria l'existència de diferències entre municipis en factors que influeixen sobre la probabilitat d'estar en risc de perdre l'habitatge o

de tenir problemes per a poder fer front al pagament de la despesa, com ara la pobresa monetària, la taxa d'atur, el cost de l'habitatge o la demanda d'habitatge en el municipi, entre d'altres.

Així doncs, en el model proposat optem per basar l'assignació territorial de la vulnerabilitat residencial en un indicador que capturi la diversitat intermunicipal pel que fa a la vulnerabilitat socioeconòmica i al preu de l'habitatge. En concret, s'ha optat per construir una **variable sintètica** a partir de la combinació de:

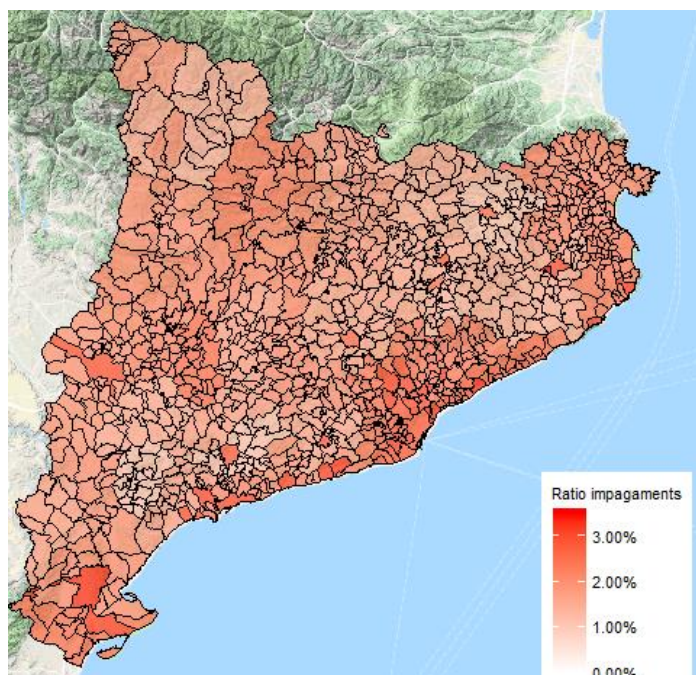
- a) Una **proxy de la taxa de pobresa** de cada municipi construïda a partir de la base de dades de l'Agència Tributària Espanyola:²⁹ el percentatge de persones del municipi amb uns ingressos anuals per sota del llindar de risc de pobresa (en aquest cas, per sota de 6.010 euros) sobre el total de la població del municipi.
- b) Una **proxy de la situació econòmica i residencial** del municipi construïda a partir de:
 - i. L'índex d'atur al municipi, construït a partir d'informació sobre el total de persones entre 16 i 65 anys registrats com aturats.
 - ii. La zona geogràfica a la que pertany el municipi a efectes d'aplicació del Pla per al dret a l'habitatge per a l'atorgament d'ajuts, i per a la fixació de la renda màxima de lloguer i els preus màxims de venda dels habitatges de protecció oficial (HPO).³⁰
 - iii. Si el municipi és una zona d'alta demanda d'habitatge acreditada (Llei 4/2016)

El model complet de territorialització es pot trobar a l'annex III. A continuació es mostren uns mapes amb l'objectiu de visualitzar la distribució territorial que resulta d'aplicar la metodologia proposada. Al Gràfic 12 podem veure la proporció de llars amb dos o més impagaments en l'hipoteca o el lloguer sobre el total de llars amb despesa d'habitatge, per municipi.

²⁹ Aquesta base de dades aporta informació sobre la renda de les persones en l'àmbit municipal per trams de renda (entre 0 i 6.001 euros; entre 6.001 fins a 12.020; entre 12.020 fins a 18.030; d'entre 18.030 fins a 21.035; més de 21.035) a partir de la informació de les retencions tributàries de declarants i no declarants.

³⁰ <http://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Preus-ingressos-i-zones/mapa-de-les-zones-geografiques-i-les-arees-de-demanda-residencial-forta-i-acreditada/>

Gràfic 12 – Ràtio d'impagaments d'hipoteca o lloguer sobre el total de llars amb despesa d'habitatge



Font: Elaboració pròpia

Atès que en l'indicador basat en la sobrecàrrega de despesa d'habitatge s'han utilitzat les mateixes variables per distribuir la població diana entre els municipis, la distribució relativa entre municipis serà la mateixa. Tanmateix, com que el percentatge de llars amb sobrecàrrega és més alt que el d'impagaments, la incidència d'aquest indicador serà superior per a tots ells.

4.2 Perfil dels usuaris

4.2.1 Caracterització socioeconòmica dels usuaris del SIDH³¹

Un cop caracteritzada i territorialitzada la població teòrica, és interessant veure com aquesta es compara amb la població que el servei està atenent a la pràctica. En fer-ho, és important tenir en compte que, en general, el col·lectiu que acaba sent atès per un programa concret està determinat tant pels seus criteris

³¹ Per una qüestió de limitació de les dades d'Habitat, en particular referit al període de les dades, tot l'anàlisi es basa en expedients d'OFI 1, és a dir, problemes de deute hipotecari.

d'elegibilitat, com per l'èxit del programa en aconseguir que la població diana s'hi adreci.

Començant pels criteris d'entrada al SIDH,³² la majoria de les persones entrevistades han coincidit a assenyalar que els requisits s'ajusten a la filosofia del SIDH com a servei universalista dirigit a tota família que tingui problemes de pagament relacionats amb l'habitatge. A la pràctica, tal com s'observa a la cita següent, els criteris d'accés del SIDH són inclusius en el sentit que no tenen una finalitat manifesta de deixar potencials usuaris sense atenció:

«La gran majoria de gent aconsegueix els requisits però el que sempre fem en qualsevol cas és assessorar. No fem allò de: 'vostè no perquè no aconsegueix el requisits'. Com a mínim ens ha de portar una documentació i el mínim li podem fer un assessorament. [...] Sempre s'assessora i el que intentem és donar sortida i opcions i informació sobre què fa: busqui un advocat d'ofici, que hi ha aquesta opció de la fallida familiar... com a mínim no marxen buits perquè venen molt desesperats » (serveis socials).

És a dir, un dels punts forts que s'assenyala del SIDH és el fet que la seva concepció com a itinerari permet garantir sempre l'assessorament personalitzat independentment de si s'aconsegueixen o no els requisits per tirar endavant la mediació.

Com a excepció, però, cal esmentar el fet que a la pràctica no s'arriben a atendre problemes de pagament entre particulars, atès que un dels requisits que fonamenta la lògica del servei és el fet d'haver de negociar amb una entitat financera. D'aquesta manera, quan hi ha una disputa entre particulars es deriva directament a altres serveis (normalment a les OLH):

«Jo diria que també podria ser lloguer sempre i quan sigui entitat financera perquè això s'ha de remarcar molt. El lloguer també oferim el servei però si és una entitat financera. Perquè hi ha un gran volum d'usuaris que els hi agradaria tenir un assessorament quan és de particular a particular però això no ho fem. Molts venen dirigits a les oficines per això i hem de dir que aquest servei no el tenim» (tècnic SAC).

³² Com hem comentat a la introducció de la secció 2, es tracta principalment que estiguin vivint a l'habitatge en qüestió (habitatge habitual), que tinguin o hagin tingut un títol jurídic de possessió de l'habitatge (compravenda, lloguer, hipoteca), que no tinguin altres habitatges en propietat i disponibles per viure-hi, que existeixi una relació contractual amb una entitat financera i que hi hagi dificultats de pagament.

A la Taula 3 – Perfil socioeconòmic dels usuaris d’Ofideute i SIDH podem veure el perfil socioeconòmic mitjà a la base de dades d’Habitat i la dels usuaris del SIDH.³³ En primer lloc, podem veure que el perfil del titular de l’expedient informat és molt similars entre aquells atesos pel SIDH i els atesos directament per Ofideute. En ambdós casos, l’usuari mitjà és una persona amb dos fills, casada, d’entre 30 i 65 anys, amb un nivell educatiu baix, en una situació laboral precària o pitjor i que forma part d’una llar amb una renda familiar vora els 1000€.

Taula 3 – Perfil socioeconòmic dels usuaris d’Ofideute i SIDH

	HABICAT	SIDH
Nombre de fills	1,92	1.94
Sexe		
Home	47,73 %	47,73 %
Estat civil		
Solter	16,96 %	16,80 %
Casat	52,02 %	51,97 %
Separat	26,22 %	26,42 %
Vidu	4,79 %	4,81 %
Situació laboral		
Indefinit	30,62 %	30,14 %
Inestable	10,83 %	10,97 %
Amb prestació d’atur	23,42 %	23,47 %
Sense prestació d’atur	26,36 %	26,39 %
Jubilat	8,77 %	9,04 %
Nivell d’estudis		
Fins a estudis primaris	58,65 %	58,89 %
Procedència		
Estranger	13,02 %	12,76 %
Catalunya	78,97 %	79,16 %
Parla castellana	97,51 %	97,44 %
País ric	97,00 %	96,95 %
Grup d’edat		
Menys de 30 anys	2,65 %	2,62 %
De 30 a 45 anys	41,22 %	41,02 %
De 45 a 65 anys	48,93 %	49,14 %
Mes de 65 anys	7,20 %	7,22 %

³³ Aquesta anàlisi s’ha fet únicament per als expedients que inclouen la informació respectiva. Val la pena aclarir que el percentatge d’expedients informats és molt superior en el cas del SIDH que no pas en els altres.

Renda		
Renda titular	793,86 €	793.98 €
Renda familiar	1.114,78 €	1.114,79 €

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

Si bé el perfil mitjà pot assemblar-se al perfil típic de serveis socials, aquesta coincidència no és plena. També hi ha usuaris amb contractes indefinits, nivell educatiu més alt i rendes elevades. Això coincideix amb la percepció de la majoria dels entrevistats.

En aquest sentit, es distingeixen dos grans grups de famílies ateses al SIDH. Per una banda, famílies que tradicionalment ja eren usuàries dels serveis socials i que en el moment d'arribar al SIDH ja presenten més d'una problemàtica social crònica. Per altra banda, famílies que en el moment d'arribar al SIDH comencen a tenir problemes amb l'habitatge de forma recent i que han tingut poc contacte amb els serveis socials. En la cita següent es distingeix aquests dos perfils, i a més posa de manifest que el darrer col·lectiu és el que més s'està atenent darrerament al SIDH:

«El perfil majoritari que arriba pel SIDH és gent nova i no del perfil social clàssic de serveis socials. Jo crec que estaria al voltant del 60 i 40 % dels dos col·lectius. El que passa és que cada vegada més s'està convertint en 50 i 50 o fins i tot 40 i 60 perquè és gent que ja quan comença a tenir problemes no ens arriba directament per habitatge però ens arriba per altres temes com beques menjador, per alimentació [servei local específic]...» (treballador social)

Més concretament, d'aquest darrer col·lectiu, en destaquen les famílies que de forma discontinua han tingut problemes al mercat de treball:

«Un eren famílies amb canalla que un dels dos o els dos perden la feina de cop i no poden fer front a la hipoteca. I llavors també persones a partir de 55 anys que s'han quedat sense feina, que ja no es poden reinserir laboralment» (treballador social).

Davant d'aquests dos col·lectius, la majoria dels entrevistats consideren que aquest nou perfil de famílies ha patit de forma més traumàtica el fet de tenir problemes amb l'habitatge. Al mateix temps però, són els que podrien reeixir de la situació d'impagament per si mateixos amb una coordinació de baixa intensitat entre serveis socials i el SIDH:

«Hi hauria un perfil més cíclic de serveis social tipus PNC, PIRMIS... i un nou perfil que no estan tan acostumats a venir a serveis socials i aquests ho patirien de manera més traumàtica. També serien aquests darrers els que serien més treballables perquè tenen les habilitats, perquè han portat una casa. A vegades és tan senzill com connectar-los amb la borsa de treball i veure'ls un

parell de mesos i a vegades tant tonto com oferir-los suport alimentari i que puguin anar a la oficina, i la majoria amb tres o quatre mesos se'n surten» (treballador social).

Per contra, algun entrevistat alerta sobre el risc de reincidència d'aquell col·lectiu més tradicional i més assidu als serveis socials: famílies immigrants, amb problemes d'idioma i amb un nivell baix d'estudis. Tal com es pot apreciar en la cita següent, la raó principal és que en la seva vida quotidiana no han incorporat l'hàbit d'haver de pagar un habitatge, aspecte que, altrament, caldria treballar de manera intensiva:

«Això està molt bé per les famílies però el perill ara és que això es convertirà en un recurs crònic. Són famílies que quan nosaltres tractem amb una família que ha estat desnonada per una execució i una dació i ara per un lloguer, és una família que no ha pagat mai. Pensa que estem parlant en alguns casos d'execucions hipotecàries del 2007, 2009 i hi ha famílies que porten 12 anys sense haver pagat mai per l'habitatge» (treballador social).

4.2.2 Situació financera dels usuaris del SIDH

Un altre aspecte rellevant a tenir en compte és la quina situació financera dels usuaris atesos pel SIDH.

Per començar, la Taula 4 mostra les característiques principals dels préstecs hipotecaris dels usuaris del SIDH i de la resta de gent registrada a la base de dades d'Habitat.³⁴ D'una banda, veiem que, aproximadament, el préstec inicial era de mitjana el 79 % del valor de taxació de l'habitatge, que en principi no sembla un valor excessiu. A més a més, únicament un 10 % dels expedients tenen un deute pendent superior al valor de taxació inicial del seu habitatge. Tot i així, de mitjana, la quota hipotecària dels usuaris del SIDH suposa un 40 % del total dels ingressos de la llar. Aquesta ràtio és molt més elevada per als usuaris del SIDH que per als usuaris de la resta de serveis. Pel que fa al temps d'amortització restant per completar el pagament del crèdit, aquest és molt alt, al voltant dels 30 anys. Això indica, d'una banda, que es tracta d'hipoteques relativament noves (un 25 % dels contractes hipotecaris es van signar durant la bombolla immobiliària de 1996-2008), i de l'altra, que atès que els terminis d'amortització pendents són tan llargs, les possibilitats de reestructuració del deute queden

³⁴ La magnitud d'algunes de les xifres informades feien pensar que es tractava probablement d'un error d'entrada de les dades. Tenint en compte això, i per evitar que les mitjanes estiguessin esbiaixades per aquests valors extrems, s'ha optat per considerar com a valors no informats aquelles observacions on la taxació de l'habitatge, el valor de préstec inicial o el valor de la quota era igual o inferior a 1. De la mateixa manera, quan la xifra estava per sobre del 99% dels valors, s'ha imputat el valor corresponent al 99%.

minvades. De fet, a més del 50 % dels usuaris els queden encara més de 15 anys d'amortització.

També és important destacar que entre els usuaris dels SIDH, i en comparació amb els usuaris de les oficines de l'AHC, la incidència de les hipoteques pont (20 %) o de les clàusules terra (13 %) és molt més elevada. De la mateixa manera, la mitjana del nombre de quotes del préstec impagades també és superior en el cas dels usuaris del SIDH. Per tant, en principi semblaria que el perfil que s'atén al SIDH és lleugerament més complicat que els dels expedients que són tramitats en altres oficines o serveis.³⁵

Taula 4 – Característiques dels préstecs a Habicat

	Tots els expedients	Usuaris del SIDH	Resta d'usuaris
Taxació (euros)	258.265,34	257.966,00	263.842,53
Préstec inicial (euros)	192.508,47	191.055,95	209.211,06
Ràtio préstec a la taxació (%)	78,83	78,78	79,85
Préstec restant superior a la taxació (%)	9,54	9,34	13,13
Ràtio quota a ingressos familiars	38,36	39,81	23,17
Temps restant d'amortització (anys)	31,20	31,66	31,18
Més de 15 anys restants (%)	53,68	55,78	31,83
Menys de 5 anys restants (%)	0,69	0,73	0,37
Bombolla (%)	24,61	26,30	7,07
Hipoteca pont (%)	19,71	20,44	12,07
Clàusula terra (%)	12,45	13,00	6,71
Nombre de quotes impagades	12,53	12,76	9,56

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

4.3 Cobertura de la població diana

Una altra qüestió rellevant és saber quina proporció del total de la població diana representen aquests usuaris, és a dir, la taxa de cobertura del programa a nivell de punt SIDH. Això és, la ràtio de total d'expedients tramesos pel SIDH sobre el

³⁵ Tenint en comte que els expedients del SIDH estan millor informats que els no SIDH, aquesta diferència podria ser perquè només els expedients «bons» han estat emplenats en el cas no SIDH.

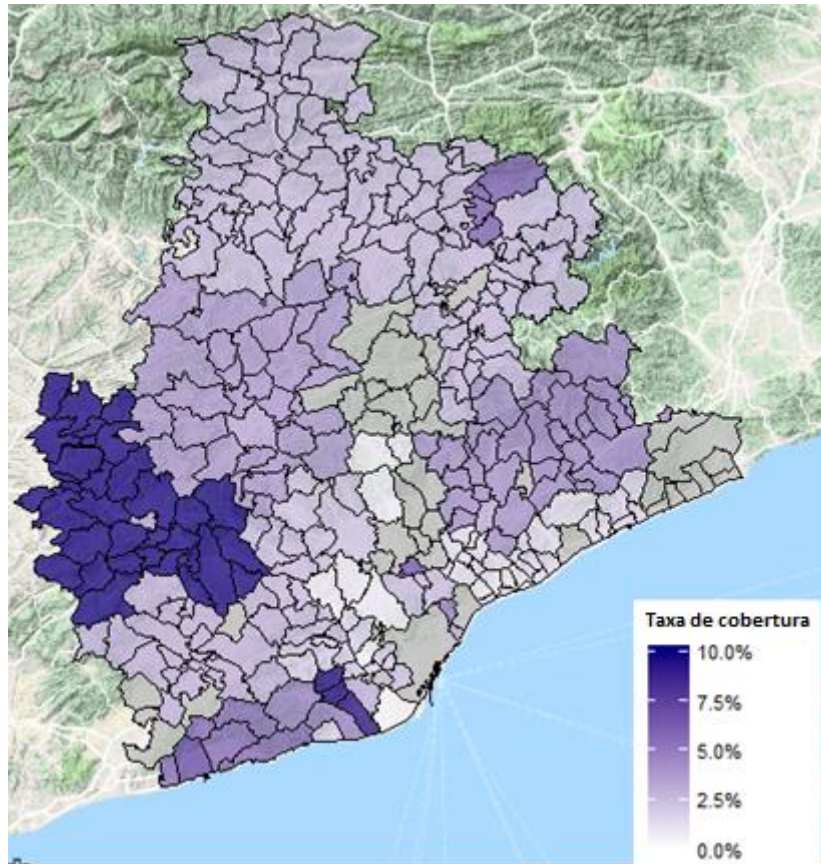
total de la població diana assignada als punts acollidors del SIDH.³⁶ Si el principal motiu de les variacions entre punts acollidors del SIDH en el nombre d'expedients tramesos és l'existència de variacions en el nombre de llars amb vulnerabilitat residencial, hauríem d'observar taxes de cobertura idèntiques en els diversos punts del SIDH. Així doncs, si fruit de l'anàlisi es rebutja aquesta hipòtesi, caldria valorar quin és el motiu que ha donat lloc a aquesta diferència, amb l'objectiu de millorar l'equilibri territorial del servei.

Al Gràfic 13 podem observar la cobertura de la població diana a nivell de punt acollidor del SIDH.³⁷ Com podem observar, hi ha una gran variabilitat entre els diferents punts, amb una cobertura significativament per sobre de la mitjana als punts SIDH del Baix Llobregat, el Consell Comarcal del Garraf, Vilanova i la Geltrú, el Consell Comarcal de l'Anoia, Barberà del Vallès i Manlleu. En canvi, amb una taxa de cobertura per sota, el Prat de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Premià de Mar, el Consell Comarcal del Maresme o el Vallès Occidental.

Gràfic 13 – Cobertura de la població diana als punts SIDH

³⁶ Per a fer-ho, hem optat per incloure al numerador els expedients actius al punt SIDH durant algun moment de 2016.

³⁷ Tenint en compte que la base de dades d'Habitat de què disposem únicament té informació fins a mitjans de 2017, només s'han tingut en consideració expedients d'aquells municipis que el 2016 formaven part de la xarxa SIDH: els municipis en gris són aquells que no en formen part (com seria el cas de la ciutat de Barcelona) o no s'hi havien afegit en aquell moment (com és el cas de Badalona, que es va afegir el 2018). Pel mateix motiu, únicament ens hem concentrat en expedients de OFI1 (propietaris amb impagament en la hipoteca), amb la qual cosa la població diana no inclou els llogaters.



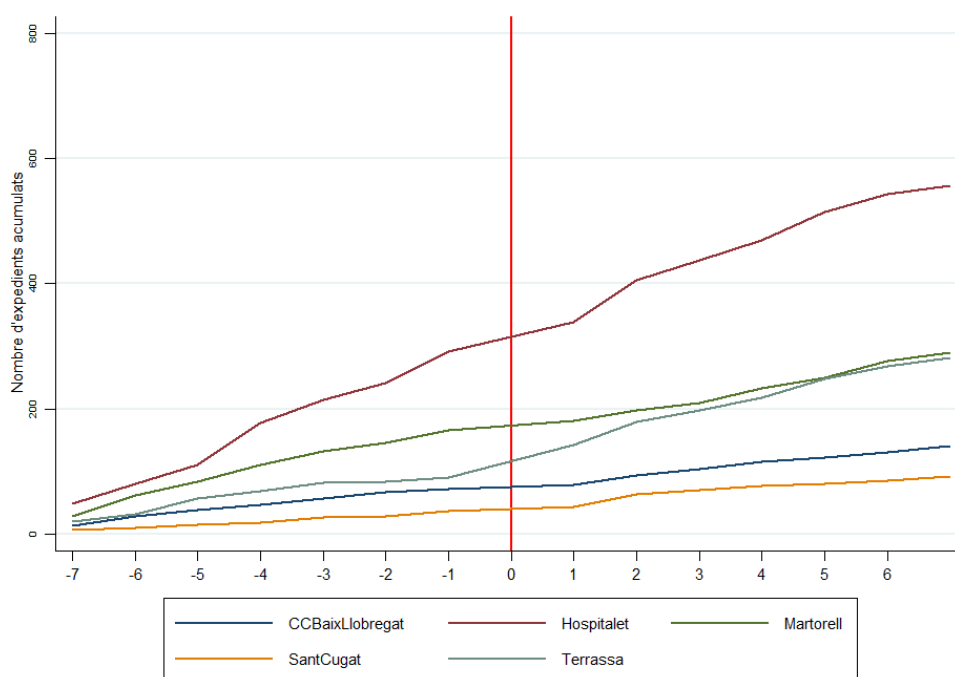
Font: Elaboració pròpia

En alguns casos, la baixa taxa de cobertura segurament es deu al fet que el municipi ja compta amb un servei de mediació propi, com és el cas del Prat de Llobregat, i que els expedients d'aquests serveis locals no consten a la base de dades d'Habicat.³⁸ Tanmateix, i deixant de banda aquesta qüestió, una part de la diferència segurament es deu a factors relacionats amb l'estructuració del servei. Tenint en compte que una de les principals vies d'entrada al servei són els serveis socials, és possible que l'assiduitat dels habitants del municipi en l'ús de serveis socials, com podria ser el cas de Badia del Vallès o del Baix Llobregat, afecti positivament la taxa de cobertura del SIDH. A més a més, tal com es comenta a la secció 2.5, la sensació de moltes persones entrevistades és que la difusió del servei en alguns municipis no és l'òptima i que caldria reforçar aquest aspecte per arribar a més gent.

³⁸ Aquesta hipòtesi, malauradament, no es pot comprovar atès que la base de dades d'Habitat no compta amb les dades dels serveis locals d'habitatge.

A més, tot i que una de les qüestions més valorades pels tècnics del SIDH és la proximitat del servei als usuaris, malauradament les dades dels expedients ens mostren que això no s'ha traduït en un increment en el nombre d'expedients. Més concretament, d'acord amb les dades dels expedients tramitats, la incorporació d'un municipi al SIDH no ha suposat un canvi de tendència en el nombre d'expedients donats d'alta a la base de dades d'Habicat (Gràfic 14 per a municipis de mida gran, Gràfic 21. Nombre acumulat d'expedients tramesos a punts acollidors de mida petita i Gràfic 22 de l'annex per a municipis de mida petita i mitjana respectivament).³⁹

Gràfic 14 - Nombre acumulat d'expedients tramesos a punts acollidors de mida gran



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habicat

³⁹ Cada punt de l'eix X del gràfic equival a 100 dies. El punt central és la data d'incorporació del municipi al SIDH. Per tant, la sèrie temporal comença 700 dies abans de l'entrada i acaba 700 dies després. Per aquest motiu, en l'anàlisi únicament hem inclòs municipis que hagin estat al SIDH, com a mínim, durant un aquest termini.

5. Fases de l'itinerari del SIDH

5.1 Accés al servei i acollida d'usuaris

Analitzar l'accés a un servei o política pública ens permet entendre quins són els principals punts forts i febles del programa en el procés de captació de la població diana. En aquest sentit, en el cas del SIDH, hi ha diferents dimensions de l'accés al programa i és important explorar-los per entendre millor tant la població de risc a què s'arriba amb més o menys facilitat com per entendre els resultats del servei. Per exemple, s'ha notat un canvi en el nombre d'expedients tramesos a Ofideute a partir de la introducció del SIDH al municipi? Quines són les portes d'accés al servei que canalitzen més usuaris? En quina situació es troben els usuaris en el moment d'arribar al servei?

5.1.1 Vies d'accés al servei

D'acord amb la informació de la base de dades d'Habicat (Taula 5), abans de la implementació dels SIDH, els serveis socials era la principal via d'accés per als 4.595 expedients tramesos en municipis que formen part de la xarxa SIDH. Ara bé, un cop el municipi signa el conveni de col·laboració amb el SIDH (4.596 expedients) els serveis socials encara agafen molta més importància. Addicionalment, també hi ha una explosió en els expedients derivats des de la justícia gratuïta. Finalment, és important destacar que, tant abans com després de la incorporació al SIDH, el pes de la resta d'oficines de l'Administració local, l'AHC o les administracions supralocals sembla que tinguin poca rellevància.

Taula 5 – Principals vies d'accés al servei (dades en %)⁴⁰

	Pre SIDH	Post SIDH
Serveis socials	13,58	29,64
Entitat financera	5,18	4,64
PAH	1,37	0,85

⁴⁰ Els percentatges exposats a la taula no sumen 100 % perquè una part important dels casos de la base de dades d'Habicat tenen com a motiu d'obertura de l'expedient "Per defecte". Per tant, com que no sabem la seva porta d'entrada al servei, no es reporten. A més a més, la via d'accés no és una categoria exclouent. Atès que en molts casos els camps estan poc informats, s'han fet servir dues variables per a la seva construcció. Una variable és «motiudobertura» i l'altre és «accés». En el cas de serveis socials, per exemple, la porta d'accés es considera aquesta si la variable «motiudobertura» = «Derivat serveis socials» o la variable «access» = «ServSoc.». Certament, aquest aclariment no estava inclòs i l'hem afegit. Hi ha 18 casos on la via d'accés és els serveis socials i l'entitat financera, per exemple.

Justícia gratuïta	4,00	16,25
Poder judicial	2,57	1,87
OAC ⁴¹	0,89	0,70
Coneguts	5,57	5,54

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

La percepció del entrevistats, però, és que la majoria de les famílies que hi arriben ho fan a través d'organismes de l'Administració municipal, com ara oficines d'atenció al ciutadà (d'ara endavant OAC) o serveis socials municipals, tal com es pot comprovar en la cita següent:

«A nosaltres les peticions ens arriben a través de les OAC, serveis socials que ens els deriven del treball amb les famílies que detecten problemes d'habitatge, a través de la Seu electrònica» (treballador social).

En canvi, els mediadors perceben que les derivacions del Servei d'Orientació Jurídica de la Generalitat de Catalunya (SOJ) són de caire minoritari, la qual cosa no coincideix plenament amb les dades exposades anteriorment:

«Els informadors del SOJ ja saben que quan ve algú a demanar per execució hipotecària o per desnonament ja miren si és entitat bancària o no. I ja directament, enlloc de a l'advocat d'ofici, ens ho envien al SIDH. I aquesta és una manera d'alimentar-se bé» (mediador).

De fet, en alguns municipis existeixen protocols en què els jutjats avisen els serveis socials dels llançaments que es produiran en breu, per tal de possibilitar un cert marge d'actuació per buscar alguna solució de forma accelerada.⁴²

«[Ens arriben a] través del jutjat perquè ens hem adherit al protocol de diligències dels llançaments... No tots els jutjats de primera instància, alguns d'ells activen el protocol. Quan detecten alçaments envien un ofici a serveis socials en el qual se'ls hi diu que hi ha una família que pot estar en risc d'exclusió residencial i que volen un informe i aquest informe ens donen 15 dies per fer-lo al jutjat» (treballador social).

⁴¹ Inclou l'AHC, resta d'oficines de l'administració local i administracions supralocals.

⁴² El 05/07/2013 es va signar un protocol d'execució de les diligències de llançament als partits judicials de Catalunya amb la finalitat de "posar en contacte amb la major celeritat els ciutadans afectats amb els serveis municipals amb l'objectiu que aquests darrers coneguin la situació i puguin facilitar l'accés al catàleg de serveis, contactes i possibilitats d'acció que hi hagi disponibles". Als efectes del protocol, les situacions de vulnerabilitat social són les definides a la llei 12/2007 de serveis socials i 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i l'atenció a persones en dependència. En aquests casos, si el municipi s'ha adherit al protocol, el/la jutge/essa ha d'informar a serveis socials de l'expedient de llançament. Tanmateix, a la pràctica, no disposava de cap recurs addicional i a més a més no vinculava jurídicament als ajuntaments.

Finalment, una part important dels entrevistats reconeixen que l'accés de les famílies usuàries al SIDH millora si l'administració local ha estat capaç d'establir una relació estreta amb les entitats del tercer sector que també treballen amb famílies en risc d'exclusió residencial. Tal com es mostra en la següent cita, l'avantatge principal és que coneixen bé el territori i la seva actuació és continua, fet que els permet detectar casos de forma més efectiva.

«De totes maneres, es nota molt la voluntat política dels municipis, no? Aquells municipis on veus que potser ha funcionat molt bé Càritas i la PAH i inclús estaven dins les seves instal·lacions, i poden seguir estant, perquè nosaltres només estem un dia a la setmana, un dia cada quinze dies i ells segueixen estant» (mediador)

En aquest punt, val la pena aclarir que únicament una petita part dels expedients té informats els camps «com ens has conegut» i «motiu d'obertura». La major part dels expedients (68,7 % per als expedients SIDH i 81,1 % en el conjunt de la base de dades) no tenen cap informació sobre aquest camp. És a dir, tot i que la percepció dels entrevistats i les dades quantitatives es contradiuen parcialment, això podria ser conseqüència que el camp no estigui informat correctament.

5.1.2 El moment d'arribada al SIDH

Donades les implicacions negatives que pot tenir per a una família l'escenari de pèrdua de l'habitatge com a conseqüència de no poder fer front a la quota hipotecària o al lloguer, és important poder actuar des del primer moment en què es preveu aquesta problemàtica per minimitzar les probabilitats d'un llançament o desnonament. De fet, totes les persones entrevistades han coincidit a afirmar que el moment en què l'usuari arriba al servei és molt important per la bona resolució de la problemàtica. Una percepció compartida és que molts dels usuaris del SIDH arriben massa tard al servei, fins i tot també als serveis socials per explicar la seva problemàtica relacionada amb l'habitatge.

D'acord amb les dades disponibles a la base de dades d'Habitat, aquesta percepció és prou acurada. De fet, dels 4.872 expedients relacionats amb la línia d'activitat d'intermediació hipotecària (OFI1) on l'oficina gestora era del SIDH:

- **Nombre de quotes impagades:** un 38,1 % dels expedients arriben amb més de 3 quotes impagades, un 30,8 % en té més de 6 i un 21,2 % en té més de 12.⁴³
- **Procés d'execució hipotecària iniciat:** un 26,5 % dels expedients hipotecaris arriben amb un embargament, data de llançament, de subhasta o amb una notificació dels jutjats.⁴⁴
- **Data de llançament o subhasta:** un 2,4 % dels casos arriba amb data de llançament o de subhasta fixada entre 15 i 90 dies (categoria «emergència»), i un 6,71 % dels casos, amb una data de subhasta o llançament inferior a 15 dies (categoria «gairebé impossible»).

És a dir, un percentatge alt dels casos informats arriba en una situació en la qual ja no es tracta de prevenir sinó que s'ha d'actuar de forma urgent. Alguns, fins i tot, tenen una data de llançament inferior a 15 dies, cosa que disminueix molt les possibilitats d'actuació, o ja arriben amb un embargament (1,72 %), i per tant qualsevol mediació es directament impossible.

Tanmateix, s'observa una gran variabilitat en la situació d'arribada depenent de la via d'accés al servei. A la Taula 6 podem veure que els expedients que arriben derivats de la justícia gratuïta o el poder judicial estan en unes condicions molt pitjors, com era d'esperar, ja que en aquests casos el més probable és que el procediment judicial ja estigui encetat. Una cosa similar passa amb els expedients derivats des de les entitats del tercer sector.⁴⁵ En canvi, els usuaris que arriben derivats de les oficines de l'Administració pública⁴⁶ i els de les entitats financeres semblarien estar en una situació molt menys desfavorable i en una fase en què el ventall d'opcions disponibles és més ampli.

Taula 6 – Situació dels expedients al moment d'arribar segons la via d'accés

Via Accés	Situació	Percentatge
-----------	----------	-------------

⁴³ Cal aclarir que no tots els expedients tenen informat aquest camp i per tant es podria donar el cas que en aquells on no està informat és perquè no recorden el nombre de quotes impagades, i per tant, el problema és pitjor del de la mitjana.

⁴⁴ La categoria «problemes greus» és una categoria que, tal com s'explica al text, s'ha generat *ad hoc*. Conté els expedients que, d'acord amb la informació de la base de dades d'Habitat, van arribar amb un embargament (resolució igual a «Expedient finalitzat complert - Intermediació-Refusat proposta no viable per embarg.» o «Expedient finalitzat complert - Assessorament- No viable la intermediació per embargam.»), una data de llançament («llançament» = «Sí»), subhasta o amb una notificació dels jutjats.

⁴⁵ Aquesta categoria també inclou els expedients derivats de la PAH i Càritas.

⁴⁶ Aquesta categoria inclou expedients on l'accés s'ha fet a partir de l'AHC, oficines de l'Administració local o d'Administració supralocal

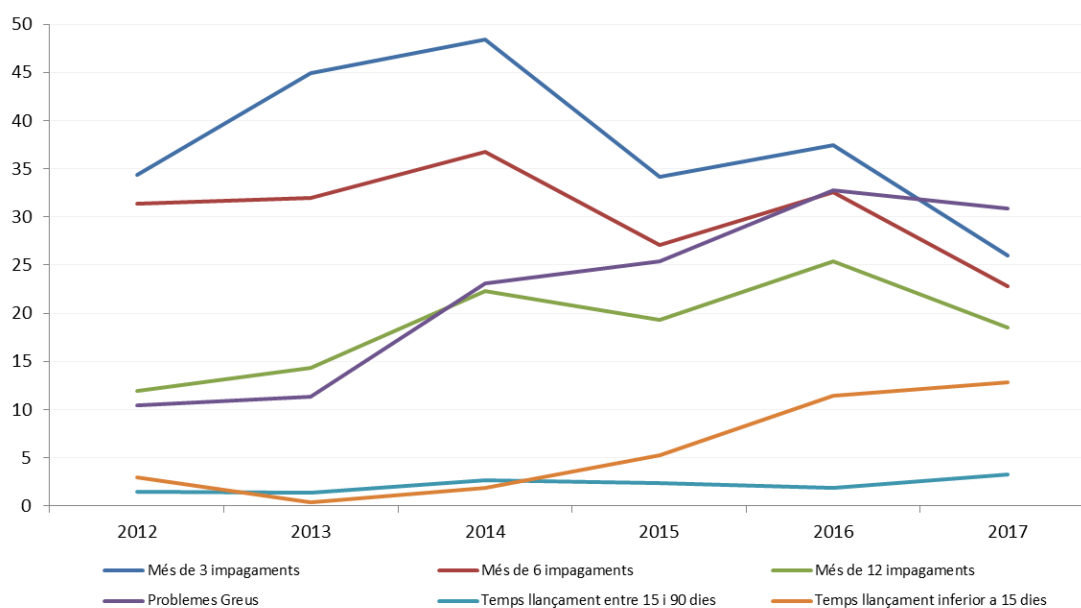
Serveis socials (N = 1457)		
	Amb més de 3 quotes impagades	34,52
	Amb més de 6 quotes impagades	28,07
	Amb més de 12 quotes impagades	19,77
	Problemes greus	26,49
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	2,47
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	8,51
Entitat financera (N = 224)		
	Amb més de 3 quotes impagades	46,88
	Amb més de 6 quotes impagades	29,46
	Amb més de 12 quotes impagades	13,39
	Problemes greus	14,73
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	0,00
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	1,34
Justícia gratuïta (N = 815)		
	Amb més de 3 quotes impagades	68,22
	Amb més de 6 quotes impagades	66,63
	Amb més de 12 quotes impagades	55,58
	Problemes greus	98,16
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	9,82
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	22,82
Poder judicial (N = 98)		
	Amb més de 3 quotes impagades	64,29
	Amb més de 6 quotes impagades	58,16
	Amb més de 12 quotes impagades	45,92
	Problemes greus	71,43
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	3,06
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	10,20
Tercer sector (N = 45)		
	Amb més de 3 quotes impagades	62,22
	Amb més de 6 quotes impagades	55,56
	Amb més de 12 quotes impagades	33,33
	Problemes greus	37,78
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	6,67
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	8,89
Oficines Administració pública (N =35)		
	Amb més de 3 quotes impagades	28,57
	Amb més de 6 quotes impagades	25,71
	Amb més de 12 quotes impagades	17,14
	Problemes greus	22,86

	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	2,86
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	11,43
No informat (N = 2199)		
	Amb més de 3 quotes impagades	32,42
	Amb més de 6 quotes impagades	24,49
	Amb més de 12 quotes impagades	15,03
	Problemes greus	14,05
	Entre 90 i 15 dies fins al llançament	0,86
	Amb 15 dies o menys fins al llançament	3,06

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habicat

Finalment, al Gràfic 15 – Evolució temporal de la gravetat dels casos, podem veure l'evolució temporal de les diferents situacions d'arribada al Servei. D'acord amb les dades d'Habicat, el percentatge d'expedients amb problemes greus tramesos pel SIDH ha anat creixent, igual que aquells que arriben amb una data de llançament inferior als 15 dies o amb més de 12 impagaments (tot i que el 2017 aquesta darrera variable cau en relació amb l'any anterior).

Gràfic 15 – Evolució temporal de la gravetat dels casos.



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habicat

La percepció dels entrevistats és que molts casos tindrien una probabilitat més alta de solucionar-se o d'arribar a un millor acord si haguessin arribat en un estat més inicial i s'haguessin treballat d'una manera més preventiva:

«La gent ens arriba massa tard i no es poden treballar les coses preventivament, les treballem d'urgència i en darrer moment quan són coses que no haurien de ser urgents. De vegades parlem de situacions de si això ho haguéssim enganxat fa un temps, això ho haguéssim evolucionat d'altra manera» (treballador social).

Per tant, un aspecte clau compartit per tots els entrevistats és que un dels principals reptes del SIDH és el de l'anticipació: incentivar que la família amb problemes de pagament del seu habitatge arribi quan prevegi que en un futur pròxim no podrà pagar, i no quan el problema ja està més avançat. Això, complementat amb el fet que sigui l'entitat financera qui derivi de forma automàtica els casos, és una qüestió que pot millorar molt els resultats obtinguts.

De fet, la majoria dels entrevistats consideren que hi ha una diferència molt important entre veure que no podràs pagar la quota hipotecària [la guspira] i no pagar-la [el foc]. Continuant la cita que trobem a continuació, l'anticipació evitaria tant el desnonament com el patiment familiar que suposa tot aquest procés.

«Jo ara penso que actuem quan hi ha el foc amb l'extintor i això no et permet fer segons quines actuacions: actuem a correcció. En canvi, si quan ve la família encara no estem amb el foc i s'inicia una guspira, podem actuar de forma més proactiva i dir que hi ha aquests recursos. Tu saps la de patiment i angoixes que evitaríem a la gent? I més si tenim els professionals que poden fer-ho... llavors ens quedariem en les primeres fases penso i no arribarien a fer una negociació» (treballador social).

Una de les explicacions de per què els usuaris no arriben abans al recurs és la seva manca de proactivitat en la cerca de solucions a la problemàtica. Tal com es pot veure en la cita següent, una part important dels afectats per desnonaments els manquen aquestes eines personals per responsabilitzar-se en la cerca de solucions. Simplement, davant d'un seguit de notificacions bancàries d'impagament, decideixen no restituir el deute i deixen de pagar les despeses d'habitatge i pensen que no els passarà res.

«La dificultat no només està en detectar casos sinó en la proactivitat necessària per part de l'usuari en el seu procés. Hi ha de tot, però d'altres no perquè li falten les eines per ser proactiu. Hi ha gent que deixa de pagar i arriben notificacions i no les agafo al de correus... si no l'agafo, no passarà res. Es publica un edicte i això segueix i arriba un dia que els hi porten una demanda. Llavors per exemple van a la PAH i a córrer. Però la pregunta és: per què no ha fet res si porta dos anys sense pagar? *No bueno, yo pensaba que no iba a pasar nada...* » (treballador social)

D'altres, senten que són capaços de solucionar de forma autònoma els impagaments de les despeses del seu habitatge, i per tant, abans de recórrer a serveis socials, miren de sortir-se'n per si mateixos. Això és, activen recursos

informals com demanar de forma puntual petits préstecs a familiars i amics abans de recórrer al treballador social de referència. La següent cita mostra com aquesta prioritització no fa més que dilatar el temps d'arribada al SIDH.

«Si tu tens un mal d'esquena, el primer que truques és a la teva parella i l'últim a l'administració. Si tu tens un problema d'impagament, el que fas és trucar a la meva germana i que em deixi diners. I en darrer lloc és l'administració. Al principi són 300 euros que et deixa la teva germana, el segon més li demanes a un amic, i després et diuen que vagis a serveis socials, i et diuen que no soc pobre. I acabes a la treballadora social. I quan arribes ja tens una demanda interposada i quan arribes al SIDH ja tens data [d'execució]. I això ens passa sovint» (treballador social).

Això fa evident que segueixen havent-hi barreres de tipus social i individual que fan que persones en risc d'exclusió social o residencial no s'adrecin a serveis socials, o si més no, no ho facin fins al darrer moment. En primer lloc, s'esmenta que adreçar-se a serveis socials encara s'associa a un acte de beneficència i el fet de dirigir-s'hi a demanar ajuda genera molta vergonya a l'usuari:

«Una part important de la població quan veu els serveis socials el que diu és que això no és per a mi. Encara, tot allò que està vinculat als serveis socials no té la vessant que diu la llei que és universal per a tots i que a la pràctica és només per a determinats col·lectius. Això vol dir que hi ha una component d'estigmatització: és per a pobres i per a mala gent. [...] La gent el que pensa quan arriba als serveis socials és què pensaran si s'assabenten que he vingut als serveis socials es pensaran que soc tal, tal i tal...» (treballador social).

Com a conseqüència, la major part dels treballadors socials assenyalen que una part important dels usuaris opten per entitats del tercer sector abans que l'Administració pública quan tenen problemes socials importants. L'exemple de la cita següent s'aplica en el cas del SIDH: per una manca de confiança amb els serveis socials municipals, una part important dels usuaris opten, d'entrada, per anar directament a la PAH abans que al seu treballador social de referència:

«A vegades té més pes el que diu un amic o un veí que el que pot dir un tècnic. O sigui, nosaltres tenim la taula d'habitatge i pobresa energètica, on ve la plataforma d'afectats per la hipoteca. Sabem que allà va a parar un gruix important de gent busca assessorament perquè el del SIDH els sembla poc adequat. Treballem també perquè la gent s'acosti a aquests serveis on els poden orientar. Hi ha una part de desconfiança de la gent cap a l'Administració, i la gent ens arriba massa tard» (treballador social).

A més, tal com mostra la cita següent, els potencials usuaris semblen no acabar d'entendre quin és el valor afegit del SIDH respecte d'altres recursos més informals, com els veïns.

«És a dir, la ciutadania no sempre acaba d'entendre per què és millor anar al SIDH que anar al teu veí a demanar orientació» (treballador social).

Aquest és un aspecte altament rellevant per a entendre l'elecció que fan les famílies davant d'un problema d'habitatge, especialment pel que fa a la decisió d'acostar-se o no al SIDH. De fet, una de les conclusions de l'estudi d'Osborne, Sanders i Taylor (1999), que analitzen els motius de la baixa participació en un programa de *Food Stamps* als EUA,⁴⁷ és que una part de les famílies elegibles no participen del programa perquè no tenen prou informació sobre el cost i els beneficis de participar-hi.⁴⁸ És a dir, una segona explicació potencial de per què les famílies no accedeixen al SIDH com a primera opció és que consideren que el guany de fer-ne ús és baix i per tant no val la pena l'esforç.

5.1.3 Acollida dels usuaris

La primera fase del SIDH consisteix a realitzar l'acollida inicial de l'usuari, proporcionar informació del servei i donar d'alta l'expedient, activitats que pot semblar *a priori* quelcom que es produeix amb relativa celeritat. Tanmateix, gran part dels tècnics del SAC mostren preocupació, ja que el temps de dedicació a aquesta primera fase és molt més dilatat del que inicialment havien previst. Els aspectes determinants d'aquesta realitat es relacionen amb el desconeixement del perfil a qui va destinat el SIDH —tant per part dels mateixos usuaris com dels professionals que hi tenen contacte—, les dificultats per aconseguir tota la documentació requerida als usuaris, la gestió de la informació i la manca de dedicació exclusiva al SIDH per part dels tècnics del SAC. Al mateix temps, tot aquest temps dedicat a tasques administratives els limita la capacitat d'oferir una atenció més personalitzada, altrament «molt necessària en un context d'angoixa com la que viuen els nostres usuaris», segons paraules un tècnic del SAC.

Es dedica un temps important a donar informació descriptiva del servei i fer cribatge dels usuaris que arriben al servei

⁴⁷ *Food Stamps* és un programa de caire universal destinat a famílies de renda baixa, amb algunes característiques similars a la renda garantida de Catalunya. D'acord amb la informació disponible, aquest programa compta amb una participació de tan sols el 50 % de les llars elegibles.

⁴⁸ En el cas del Programa *Food Stamps*, la renda extra que obtindrien moltes d'aquestes famílies és prou baixa com per justificar l'esforç.

Una de les principals dificultats que identifiquen els tècnics del SAC és que una part important de les persones que atenen no coneixen la finalitat del SIDH. Els usuaris conceben el SIDH com un servei per a qualsevol persona que tingui problemes amb l'habitatge, però obliden que l'únic requisit d'accés que hi ha és que darrera hi ha d'haver una entitat financera:

«És el que et dic que molts usuaris venen perquè tenen problemes amb el propietari. Per tant, és concretar que es fa una mediació amb una entitat bancària... amb una entitat bancària. No és un problema d'habitatge que tinguis amb un propietari particular. Nosaltres quan vens a l'oficina.. a servei jurídic... si servei jurídic però per a persones que tenen problemes hipotecaris.» (Tècnic del SAC)

A més, els usuaris no són els únics que no tenen clar en quins casos el SIDH els pot ser útil. De fet, els tècnics del SAC posen de manifest que, en alguns casos, hi ha una manca de coneixement també als serveis socials dels municipis sobre els perfils que es poden derivar al SIDH. Tal com exposa la cita següent, en el seu dia a dia els tècnics del SAC atenen més d'una consulta de serveis socials sobre si es poden derivar certs perfils d'usuari:

«A mi [Serveis Socials] em truquen i em pregunten si la puc derivar [a una possible usuària]. Si ho tinc clar, llavors ja els hi dono hora. Davant del dubte, com que quan et truquen estàs fent 25 coses més, dius: "Mira, saps què? Et dono hora per a aquesta persona perquè val més la pena que vingui un dia i parli un moment amb l'advocat i que ell li digui sí o no. I si l'advocat diu no, fes això i això [...]» (Tècnic del SAC)

En aquest sentit, s'exposa que seria convenient que la Diputació de Barcelona assumeixi aquesta tasca de divulgació del SIDH als serveis socials locals:

«Però jo això en el cas del SIDH, potser seria bo que aquesta tasca d'informar l'assumís la Diputació , aquesta feina d'informar serveis socials. De la mateixa manera que ara estem fent una reunió entre nosaltres [es refereix al grup de discussió en què participen].» (Tècnic del SAC)

Per a certs usuaris el volum de documentació requerida representa una barrera per a vincular-se al servei

Un altre punt dèbil que detecten els tècnics del SAC és la complexitat associada a tenir l'expedient de l'usuari llest per a passar el cas a l'advocat, ja que consideren que requereix molta documentació. Tal com s'aprecia a la cita següent, la conseqüència d'aquest fet no és trivial: hi ha darrerament un volum no menyspreable d'usuaris que no poden iniciar el procés de mediació perquè encara no han aportat tota la documentació requerida.

«Nosaltres tenim expedients en què la gent mai porta tota la documentació necessària. Sempre presentes la documentació a l'entitat bancària i falta una nòmina, o falta no sé què...» (Tècnic del SAC)

«Amb alguna reunió informativa es pot desencallar una mica el tema, però, clar, necessitem la hipoteca, les anul·lacions... Necessiten moltes coses i hi ha molta gent que es perd per aquí.» (Tècnic del SAC)

Així, hi ha molta gent que s'adreça al servei perquè es troba en risc d'exclusió residencial però la càrrega que implica el procés per presentar la documentació els desmotiva i opten per deixar-ho córrer. Això es deu en part al fet que per a alguns usuaris presentar tota la documentació representa un gran repte. D'una banda, certs documents impliquen un cost econòmic que els resulta difícil d'assumir en la situació que es troben:

«Es perd gent. Perquè han de portar la hipoteca, les anul·lacions, i han d'anar al notari, han de pagar 40 euros i no tenen diners.»

De l'altra, perquè es troben en un moment d'estrès psicològic i d'angoixa que complica el fet que puguin aportar tota la documentació requerida sense suport extern. A més, a alguns usuaris els costa entendre quina és la informació que se'ls requereix:

«Hi ha que et venen amb una caixa plena de papers i et diuen "Hija, coge lo que quieras". Les carpetes immenses...» (Tècnic del SAC)

«*Tu me dijiste todo... pues literal.* Et porten l'assegurança de no se què, que s'ha comprat un cotxe...» (Tècnic del SAC)

«Han de buscar casa i no en troben... Clar, tenen problemes més bàsics [que no atendre la part administrativa]» (Tècnic del SAC)

En aquest aspecte, tal com apunta la darrera cita, es podria produir una millora important en l'agilitat del servei si els tècnics del SAC tinguessin accés de forma automatitzada (sense que l'usuari els hagi d'aportar) als documents que el servei requereix i que l'Administració local ja té, com el padró municipal:

«Quan tens tota la documentació ja t'ha caducat el padró, i ho ha de tornar a portar... I així fem cercle. Tota la documentació que poguéssim treure nosaltres directament, facilitaria.» (Tècnic del SAC)

«Jo crec que si ho tinguéssim treballat i nosaltres poguéssim accedir a aquesta documentació, facilitaríem que la gent pogués anar amunt i avall. Perquè aleshores, amb el lloguer també fa falta la renda...» (Tècnic del SAC)

Una forma adient per a avançar en aquesta direcció es basa a agilitzar el desplegament de l'administració electrònica. De fet, tal com es reconeix a la cita següent, la normativa actual sobre administració electrònica permet a les administracions accedir a tota la informació requerida de la qual ja es disposi. Treure partit d'aquesta possibilitat faria el procés menys feixuc per a l'usuari i potencialment podria ajudar que els casos més complicats no abandonessin el procés:

«Però hauríem de ser nosaltres els que hi ho féssim, perquè només amb el tema de l'administració electrònica estem obligats a fer-ho. Ell no té perquè portar-te cap document que tu ja tinguis per ofici.» (Tècnic del SAC)

Cal esmentar, també, que els alguns tècnics del SAC es mostren reservats davant la possibilitat que aquest procés actualment pugui ser tan immediat. D'una banda, dubten de si l'autorització d'accés a les dades personals que signa l'usuari és suficient per a accedir a tota la documentació requerida. D'altra banda, desconeixen si el seu ajuntament ha signat tots els convenis necessaris amb altres administracions per a poder accedir com a SIDH a la informació.

«Jo entenc que si tens un paper que et firma una autorització, hauries de poder.» (Tècnic del SAC)

«Però tot això tampoc està molt clar que hi hagi tots els convenis signats.» (Tècnic del SAC)

A més, cal tenir en compte que la corresponsabilitat de l'usuari en aquest procés és important. Tal com s'observa a la cita següent, facilitar al ciutadà els tràmits administratius és positiu sempre que no es perdi de vista que també ha d'haver-hi una implicació de la persona afectada:

«Jo crec que a vegades com a administració hem de facilitar al ciutadà certes coses. Però el ciutadà ha de posar de la seva part perquè és l'interessat. I de vegades, amb l'excusa "tienes que ayudarme", no fan res ells. Jo m'he trobat gent que s'han deixat perdre ajudes. O sigui jo el que no faré és anar de cul... Hi ha casos que no... però hi ha casos que... poder accedir a tota la informació, sí, està bé, però llavors és important també que l'usuari hi posi de la seva part.» (Tècnic del SAC)

La coordinació amb els serveis socials municipals pot ajudar a disminuir el nombre d'usuaris en situació de necessitat que desisteixen en el procés

Un factor que els tècnics del SAC consideren important per a incrementar el nombre de persones derivades al SIDH que acaben aportant tota la informació necessària per a continuar amb el procés de mediació és la coordinació amb els serveis socials bàsics. Com que una part important dels usuaris del SIDH també ho són dels serveis socials, els tècnics d'aquests serveis poden aprofitar els

contactes amb els usuaris per a altres temes i fer recordatoris sobre la documentació que el SIDH encara ha d'entregar:

«Jo com que tinc serveis socials al costat i a l'altra habitatge... i jo faig una mica de pont si ho voleu dir. Jo per exemple cada mes, els hi dic de mantenir una reunió, i els hi dic que havia de venir la [usuària] i no se què i no ha vingut. Escolta, aquell.... llavors si han vingut a fer un contacte amb serveis socials o si a l'anar per algun lloguer han anat a l'habitatge, llavors poden fer recordatoris.» (Tècnic del SAC)

La cita següent posa de manifest la importància del seguiment intensiu des de serveis socials per a aconseguir que l'usuari presenti tota la documentació requerida:

«Una cosa important és que hi ha gent que es despenja entre que fa la primera visita i ha de presentar tota la documentació, hi ha gent que es despenja. Al principi això passava i que això depèn molt del model de serveis socials que tingui al municipi. La nostra feina és i la forma de treballar és molt acurada en l'acompanyament i fins que no sabem que ja està obert l'expedient i que està obert i presentat tot, estem en contacte tant amb l'advocat com amb la família que ha de ser atesa. Quan ja sabem que l'han rebut i que ja tenen tota la documentació, el seguiment el fem una mica més lleu. Però fins que no s'arriba a portar tots els papers si que estem una mica a sobre.» (Tècnic del SAC)

Una característica important per a diversos tècnics del SAC és el fet de compartir espai amb els tècnics de serveis socials, ja que això facilita la coordinació i agilitza els tràmits, les gestions i l'obtenció de documentació provinent de serveis socials. Tal com mostra la cita següent, la interrelació entre el tècnic SIDH i serveis socials és positiva perquè facilita la tramitació dels informes d'urgència social, entre altres coses:

«El tècnic SIDH s'ubica dins de serveis socials. Això està molt bé. Perquè així ja comparteixes tot l'espai i tens tota la informació allà mateix i ja estàs en coordinació. Perquè potser hi ha la problemàtica de l'habitatge però també hi ha ... llavors quan el SIDH demana els informes [d'urgència social] estem més coordinats...» (Tècnic del SAC)

L'acolliment psicològic de l'usuari durant la fase inicial és un aspecte molt important però està mancat de recursos

Els tècnics del SAC detecten algunes mancances també durant l'acolliment de l'usuari, ja que consideren que la realitat amb què es troben cada dia és que els usuaris arriben amb una situació de bloqueig i angoixa que requereix cert suport psicològic que va més enllà d'informar i donar d'alta a l'usuari:

«A nosaltres ens ve molt de drama. D'aquells que se't posen a plorar... nosaltres almenys hem tingut una temporada de malalts... però és el que tu dius, depèn d'on estàs ubicat, però hem d'estar ubicats en un lloc que tenia el de l'empresa municipal al costat. No i la persona allà explicant unes intimitats i uns i plorant i t'agafen un puntasso... i clar, llavors tampoc li pots dir 'miri, vingui dimecres que ja l'apunto i porti tot això...'. No? Que són històries que necessiten una mica d'acompanyament [psicològic]...»

En aquesta dimensió, tot i que afirmen que porten aquesta tasca tan bé com saben, consideren, però, que els caldria professionals especialitzats o formació específica sobre per a acompanyar usuaris en situació d'angoixa i estrès psicològic per problemes amb l'habitatge. Cal tenir en compte que una part important dels tècnics del SAC no es dediquen de manera exclusiva al SIDH. Tal com s'observa en la cita següent, alguns tècnics del SAC tenen assignades altres tasques professionals complexes, que han de combinar amb l'acollida dels usuaris del SIDH:

«A mi em sembla perfecte sempre i quan dotin de mitjans per poder atendre això. Jo dic això però no porto un parc, porto residus, porto ajuda a habitatge, manteniment de l'edifici, més l'ofideute... i jo de vegades el cap vaig d'allà cap aquí... I em pregunto, avui què sóc? Sóc una machaca, sóc psicòloga... per que per això que m'han explicat. Soc treballadora social, sóc advocada... què sóc?»

De fet, un element important que s'intenta desplegar en alguns ajuntaments és l'activació dels usuaris mitjançant un acompanyament psicoemocional per part de serveis socials. El treballador social, davant d'un quadre d'angoixa i estrès familiar, ofereix un seguiment i suport personalitzat que, a curt termini, fa que les famílies sentin que reben suport i rebaixin el nivell de tensió per a poder pensar més pausadament sobre les alternatives que tenen per a solucionar la seva problemàtica d'habitatge. Tal com s'esmenta en la cita següent, en fer sortir a la família de la bombolla, el treballador social és capaç d'aconseguir que recuperin la capacitat de raonar i prendre decisions, fet que, de rebot, facilita també la tasca dels tècnics del SIDH:

«El potencial de serveis socials en tot el programa és el que deia el fer sortir de la bombolla de la situació a la família o a la persona per tal que pugui tirar endavant. L'acompanyament que fem des de serveis socials va dirigit a rebaixar la tensió. No únicament és important la prestació que es dona sinó l'acompanyament per tranquil·litzar-los i que puguin pensar de forma més pausada.» (Treballador social)

5.2 Assessorament legal i preparació de la proposta

La segona fase ofereix informació i assessorament especialitzats en temes d'habitatge a càrrec d'advocats seleccionats pels diferents col·legis professionals d'advocats de la demarcació territorial on resideix la persona usuària. De forma individualitzada, aquests professionals exploren amb els afectats el repertori d'opcions per tal d'evitar l'exclusió residencial. En els casos que la millor opció és la mediació amb l'entitat financera, un dels objectius fonamentals d'aquesta fase és que l'assessorament que ha portat a terme l'advocat es plasmi en una proposta de mediació que reculli els interessos i la prioritat de l'afectat.

En general, tots els informants valoren molt positivament la fase d'assessorament legal del SIDH, entre d'altres coses perquè és una tasca que aconsegueix anar més enllà de proporcionar informació jurídica especialitzada en termes d'habitatge, ja que hi ha un component important de suport emocional.

L'acompanyament psicològic i la gestió de les expectatives dels usuaris són dos elements clau de la tasca d'assessorament

En aquest sentit, els mediadors coincideixen que s'ha de visualitzar i fer valer la vessant psicològica de l'assessorament que duen a terme, consistent a tranquil·litzar l'usuari sobre la seva situació i fer-lo sentir que hi ha un suport especialitzat al darrere. Tal com es mostra en la cita següent, el fet de comptar amb una hora d'advocat reconforta molt la família afectada perquè la ubica i li permet esclarir creences sobre el procés que tenen els afectats i que els provoquen neguit: per exemple, que el fet de rebre una notificació d'una demanda judicial d'execució hipotecària no implica un desallotjament imminent.

«Per començar tu ja directament tens una visita programada, com a mínim en el nostre cas, d'una hora amb un advocat. Un advocat que se suposa que és un advocat que té coneixement en temes de deute hipotecari i tot això. Això ja dóna una gran confiança perquè el primer que es troba l'usuari és una persona que entén i que fins i tot li pot explicar el que ell no entén, el que ell no "s'entera" i fins i tot li pot posar, el pot ubicar en el mapa de la situació on està. [...] Perquè la gent moltes vegades et ve: ¿pero me echaran mañana o no me echaran mañana? Oiga, a usted le acaban de poner la demanda, espérate... Llavors això ja provoca que l'usuari ja se senti molt bé, molt recollit, molt atès. A més a més, hi ha un contacte personalitzat, que tens una referència molt personal, amb una persona que en certa forma, nosaltres per bé o per malament, l'ubiquem i intentem dir mira estàs... Això es com quan vas al metge, i dius: me duele el pie, però no se si me lo va a tener que cortar o que hacer un masaje.» (Advocat mediador)

Un dels aspectes que més preocupa una part important dels mediadors del SIDH és com s'han de gestionar les expectatives dels usuaris que assessoren. Per exemple, és important deixar clar a la persona afectada que optar per la mediació no implica necessàriament que al final del procés conservi el seu habitatge. Per tant, un dels aspectes clau és contrastar les expectatives de les persones afectades amb aquelles més realistes i treballar perquè vegin que en alguns casos no es podrà arribar a la solució desitjada. Tal com s'exposa a la cita següent, els millors professionals faran el que puguin però mai miracles:

«Tampoc els enviem amb falses expectatives i se'ls diu molt clar que et demanaran una sèrie de documentació i els dic que la portin. I també es diu que són professionals que són molt bons en lo seu que només es dediquen a això, però clar que miracles tampoc... faran el que puguin en la seva situació i que han de tenir la tranquil·litat que algú davant del banc vetllarà per ells. Però clar, faran el que puguin. No necessàriament els hi resoldran.» (Treballadora social)

L'elaboració de la proposta ha de tenir en compte el marc legal vigent

És important destacar que l'assessorament a les famílies amb problemes d'habitatge s'ha de fer amb l'objectiu que les persones afectades prenguin la decisió que creguin que és més adient per a resoldre el seu cas, donat tot el ventall de possibilitats que afronten.

«Y muchas veces cuando yo defino mi profesión de abogado, digo: "Es que mi trabajo es defender intereses, no ganar pleitos". No sé si eso te responde. Lo que nosotros podemos hacer aquí es defender los intereses del usuario, no conseguir que continúe viviendo de forma permanente en esta vivienda, no. Defender sus intereses. Y bajo este último objetivo, entra todo lo que podamos.» (Advocat mediador)

De fet, els advocats mediadors entrevistats consideren que una bona proposta de mediació seria aquella en què l'afectat hagi estat autònom a l'hora de prendre una decisió sobre la seva problemàtica de l'habitatge a partir de tota la informació que ha anat adquirint a les diferents fases del servei. Per tant, consideren clau que qualsevol proposta d'assessorament vagi acompanyada sempre de l'apoderament de l'afectat. És a dir, cal informar les famílies afectades sobre les diferents vies de solució en cada cas, més enllà dels serveis que ofereix el SIDH, i, sobretot, de les conseqüències d'optar per cada una d'elles:

«Y entonces nosotros desde el SIDH de cara al asesoramiento no nos tenemos que limitar al tema de los procedimientos que nos establece Ofideute, sino que tenemos que informar al usuario de que hay otras cosas para que el usuario pueda conocer cuáles son las consecuencias y cuáles no.» (Advocat mediador)

Un aspecte que preocupa als advocats assessors és la posició d'inferioritat en què la normativa legal vigent situa al deutor. En aquest sentit, es percep de manera negativa la suspensió per part del tribunal constitucional de la Llei 24/2015 ja que ubica la persona afectada en una situació molt vulnerable.

«És molt senzill. Nosaltres abans teníem una llei, que era la 24/2015 i després la 4/2016, que eren lleis molt tuitives, molt proteccionistes amb el deutor, i tal. Molt, molt, molt proteccionistes. I aleshores al banc podies anar amb una proposta i dir: "Mira, esto es como las lentejas, si lo quieres bien y sino las dejas, pero te lo vas a comer". Ara no.» (Advocat mediador)

La cita anterior exemplifica com el marc legal marca plenament el contingut i la forma de les propostes de mediació que s'elaboren. Així, des de la suspensió de la llei 24/2015 i la 4/2016 s'han hagut de rebaixar les expectatives i aspiracions de resolució positiva del conflicte, ja que consideren que el marc legal actual atorga menys marge de maniobra als deutors i donen la darrera paraula sobre el procés de mediació a l'entitat bancària.

«Ara no. Ara el banc és el contrari, s'ha canviat la pilota, diu: "Mira, esto son como las lentejas, sino me voy a ejecución hipotecaria y le voy a hacer la vida imposible a esta gente, y ya te encontraras tú el marrón cuando los echemos".» (Advocat mediador)

«A més els bancs ja no estan obligats a mantenir aquest lloguer social, per la qual cosa la mediació serà complicada.» (Tècnic del SAC)

«El que passa és que legalment cada vegada tens menys suport i menys eines per a intervenir amb la llei suspesa. Llavors, un cop passats els tres anys [de lloguer social], què fas amb aquesta persona?» (Tècnic del SAC)

D'altra banda, consideren que la situació encara és pitjor per a aquelles famílies que no tenen problemes hipotecaris, sinó d'impagament del lloguer del seu habitatge (propietat de l'entitat financera). Tal com mostra la cita següent, en aquests casos al banc només li interessa com es sufragarà el deute i quines garanties de pagament hi ha a mitjà termini:

«I en tema de lloguer, ya no te digo nada, apaga y vámonos. Yo tengo puesta una demanda de desahucio. Mira para el 14 de abril está en la calle. Tu veras. I ja està. Perquè normalment són demandes per falta de pagament. I l'únic que volen es: oye, me vas a pagar tu? Tienes un plan de ayuda para pagarme? Es que me tienen que salir los números de este mes. I ja està.» (Advocat mediador)

En aquest marc normatiu, en el qual manca una normativa d'obligat compliment per part de les entitat bancàries, una part important dels informants considera que la tasca de la mediació esdevé encara més important per a evitar l'exclusió

residencial. Tanmateix, espera que la suspensió de les lleis 24/2015 i 4/2016 s'aixequi aviat, després que el govern espanyol n'hagi retirat els recursos davant el Tribunal Constitucional.

5.3 La mediació amb els bancs

En aquesta darrera fase es porta a terme la mediació extrajudicial amb les entitats financeres a fi d'arribar a un acord entre les parts. La mediació amb els grans tenedors la porten a terme els validadors d'Ofideute, a partir de la proposta de mediació sorgida de la fase anterior d'assessorament. Aquesta proposta és vàlida tècnicament, i tot seguit se sotmet a la consideració de les diferents entitats bancàries per tal que donin resposta formal sobre l'acceptació.

L'alta especialització i el coneixement acumulat com a punts forts dels validadors d'Ofideute

Els aspectes millor valorats de la mediació que fa Ofideute amb els bancs són l'alta especialització professional en temes de mediació hipotecària dels validadors i el coneixement profund que tenen de l'entorn bancari, aspecte clau per a portar la mediació de manera que les entitats bancàries acceptin la proposta que es presenta. Tal com es veu a la cita següent, s'esmenta la importància dels coneixements especialitzats però es fa especial èmfasi en la part del coneixement tàcit de la mediació: «A tothom no li agrada el cafè».

«L'opinió que tinc és molt bona. Porque yo no lo podría hacer mejor. [...]. És a dir, primer, té un coneixement que, és com estar... Imaginem-nos que nosaltres cada dia ens reunim aquí per tractar un problema, aleshores jo et diré: es que al compañero este el café no le gusta. No le traigas café porque no se lo va a tomar. Aleshores ell té un coneixement de tractar tant amb les entitats, amb els fons, que et pot dir: vamos a probar por aquí, però tendríamos que ir buscando una fórmula porque por aquí no van a entrar ni a tiros. I efectivament, rarament s'equivoca.»
(Advocat mediador)

Alguns advocats perceben el traspàs de la proposta a Ofideute com un punt d'inflexió en el qual tant ells com els usuaris perden el control sobre el procés de mediació

Tot i així, alguns advocats consideren que, quan s'envia la proposta a Ofideute, es genera una discontinuïtat important pel que fa al seguiment del cas per part de l'advocat, i també una pèrdua de contacte de la persona afectada amb el procés de mediació:

«Bueno, pues nosotros hacemos una primera puesta en contacto, emitimos una propuesta. Pero después nosotros no participamos en ningún tema de mediación/negociación Ofideute. Simplemente una vez hacemos nuestra propuesta y recabamos toda la documentación, nos limitamos al seguimiento que nos vienen marcando desde el usuario y desde Ofideute. Y allí es donde yo creo que el sistema cojea un poquito.» (Advocat mediador)

«Com a sistema, abans no sé qui ha sigut que explicava que nosaltres quan fem arribar la proposta amb la documentació, perdem de vista l'expedient. Això com a advocats ens costa una mica, perquè estem acostumats a agafar un assumpte i fins a tenir la última sentència no el deixem. I això ens costa, no acabem d'entendre-ho. No sé si és millor, si és pitjor o és el correcte, però si que és veritat que tots tenim la sensació de que som una part del engranatge i una vegada que enviem la proposta i la documentació, ja pràcticament ens n'oblidem. [...] A veure, per una banda tenim aquesta sensació, perquè clar ho prepares tot fins que li dones el pastis. I es com: venga y ahora comételo y ya me dirás si estaba bueno.» (Advocat mediador)

I relacionen aquesta desconexió dels agents vinculats a la mediació fins a aquest punt, amb una pèrdua d'intensitat de la negociació de la mediació, que entenen que pot menar a intermediacions que afavoreixin les entitats bancàries:

«Pero yo creo que allí también pierde la atención al usuario, la intensidad de la mediación o de la negociación pierde. Porque tú pierdes contacto. Y pierde contacto también el usuario con la negociación con la entidad bancaria. Y al final te encuentras con supuestos que dices... *pero* es que al fin y al cabo toda la intermediación viene a aceptar lo que la entidad financiera está dispuesta a ofrecer, y allí es donde yo creo que el sistema...» (Advocat mediador)

D'altra banda, aquesta pèrdua de control afecta també a la qualitat del suport emocional que l'advocat pot proporcionar a l'usuari durant l'espera de la resolució. Tal com s'observa en la cita següent, els terminis de resolució de la proposta de mediació són llargs i no sempre s'acomoden a la urgència de la persona afectada, cosa que angoixa l'usuari. En aquest context, i donada la manca de control sobre el procés de mediació amb l'entitat financera per part dels advocats del SIDH, només els queda esperar i mirar de contenir emocionalment la persona afectada:

«Doncs el que fan és una mica un escrit i tenen una plantilla amb diferents tipus i li envien a un validador d'Ofideute, qui s'encarrega d'enviar aquesta proposta al referent de l'entitat bancària que sigui. Llavors es tracta d'esperar. Clar, amb això passa un termini i la família truca perquè està angoixada ... a no ja hem enviat la petició però estem esperant resposta... Les respostes triguen molt... pensa que de quan ells fan la proposta el SIDH té estipulat com a terminis: 90 dies des de la proposta fins la primera reclamació, 60 dies per la segona reclamació i 30 dies per la tercera reclamació. Evidentment, mentrestant, en un procés d'execució hipotecària potser és més lent però en un de lloguer per manca de pagament són uns terminis massa curts. Entremig, els advocats del SIDH no poden interactuar i la única cosa que poden fer és contenir.» (Treballador social)

La interlocució única de l'administració com a equilibri de forces

Tot i les reticències que tenen alguns advocats a perdre el control sobre el cas, també és veritat que pràcticament tots els informants veuen molt positiu el fet d'unificar criteris i que la interlocució amb entitats financeres i gran tenedors sigui única i ben definida. Tal i com mostra la següent cita, la interlocució d'Ofideute fa que les entitats bancàries hagin de tenir en compte la opinió de la contrapart, principalment perquè ja no es tracta d'un particular:

«També és veritat que les entitats necessiten interlocutors molt definits, no poden parlar amb tots nosaltres, perquè al final el que passarà és que serà un caos i a un li diran una cosa i a un altra una altra. Si que ho entenc que és la manera d'unificar. També, ahora, si s'unifica també es permet que les entitats bancàries es travin un mica en les seves decisions, no? Es el que dèiem abans. El [Validador de propostes de mediació d'Ofideute] ja saben que diu cada personatge de cada banc [...]. I s'estan solucionant i s'estan arreglant moltes, encara que sigui per allò del quit pro quo, me interesa estar a buenas con la administración. Imagina't. Conmigo no. A mi les da igual, tu eres un "abugaducho de barrio", però amb l'administració... Encara que per això aquest servei és realment efectiu i a vegades s'aconsegueixen coses que jo dic: Hòstia!» (Advocat mediador)

Tot i així, mostren la seva preocupació per la quantitat creixent d'habitatges afectats venuts per les entitats financeres a fons d'inversió. En aquests casos, el problema principal ja no és només que l'únic objectiu del gran tenedor sigui recuperar la inversió tan aviat com sigui millor, sinó que amb un fons d'inversió no hi ha un interlocutor clar amb qui poder endegar un procés de mediació extrajudicial:

«Però quan els bancs es venen els crèdits, i la gent no ho acaba d'entendre. I ara et trobes amb fons d'inversió. Que són fons de capital de vaya usted a saber dónde. Y que ells el que volen és recuperar ràpidament la inversió. Per tant, això és un tema, el tema de l'habitatge, és un tema que jo crec que a la llarga, quan tots els bancs hagin sanejat ja les seves carteres, ens trobarem amb fons d'inversió, i ja ens hem trobat gent que té, són grans tenidors, però no tenen cap interlocutor amb Ofideute. Esto es de "nosequién". Però és que allà no hi tenim cap interlocutor.» (Advocats)

5.4 Resolució dels casos de mediació i sortida del servei

La sortida del servei no és necessàriament la resolució del cas

Alguns treballadors socials han assenyalat que la sortida del servei no indica necessàriament que el cas s'ha resolt. Per tant, consideren que és clau distingir entre casos que surten del servei, per exemple per la negativa de l'entitat bancària a acceptar la proposta de mediació, i tornen als serveis socials del municipi, i els casos que surten amb el cas resolt, com a mínim de manera provisional:

«És un servei molt estanc i poc flexible per la forma que té de treballar. Des d'aquí, moltes vegades es tanquen els expedients al SIDH i els obrim com [servei municipal d'habitatge] per treballar-los. Tu imagina't: el banc no accepta la proposta i endavant amb l'alçament hipotecari i aviseu a serveis socials. Serveis socials som nosaltres i ells com a SIDH diuen: ja han derivat i ja s'ho han tret de sobre i tanquen l'expedient. Però és que la família és que es quedarà al carrer i la solució no s'aporta. Això és un dels inconvenients al SIDH.» (Treballador social)

D'altra banda, aquests mateixos treballadors socials han alertat que el fet de tancar un expedient perquè una entitat bancària ha acceptat una proposta de medicació tampoc implica necessàriament una solució del problema a mitjà o llarg termini. En aquest sentit, proposen fer seguiment a les famílies ateses al SIDH més enllà de l'acceptació de la proposta per part de les entitats bancàries, amb l'objectiu de veure fins a quin punt aquest acord els ha permès evitar l'exclusió residencial:

«Jo el que he proposat és fer el seguiment de totes les famílies que han estat ateses tant pel SIDH que se'ls hi ha proporcionat una solució pactada amb les entitats financeres per veure si estan acomplint els pactes de pagament. Veure si estan al corrent de pagament i pensa que tots aquests lloguers socials i moltes vegades hi ha un ajut implícit de la generalitat o local. Nosaltres tenim un up-10 que és el que aporta sinó arriba la família. A lo millor la família només pot pagar 50 euros i el lloguer és de 250 euros. Llavors hi ha fins a un màxim que aporta l'ajuntament. Llavors clar, s'hauria de mirar si estan al corrent de pagament, quins ho fan amb aquests ajuts i quins d'ells ho poden fer sense..» (Treballadora social)

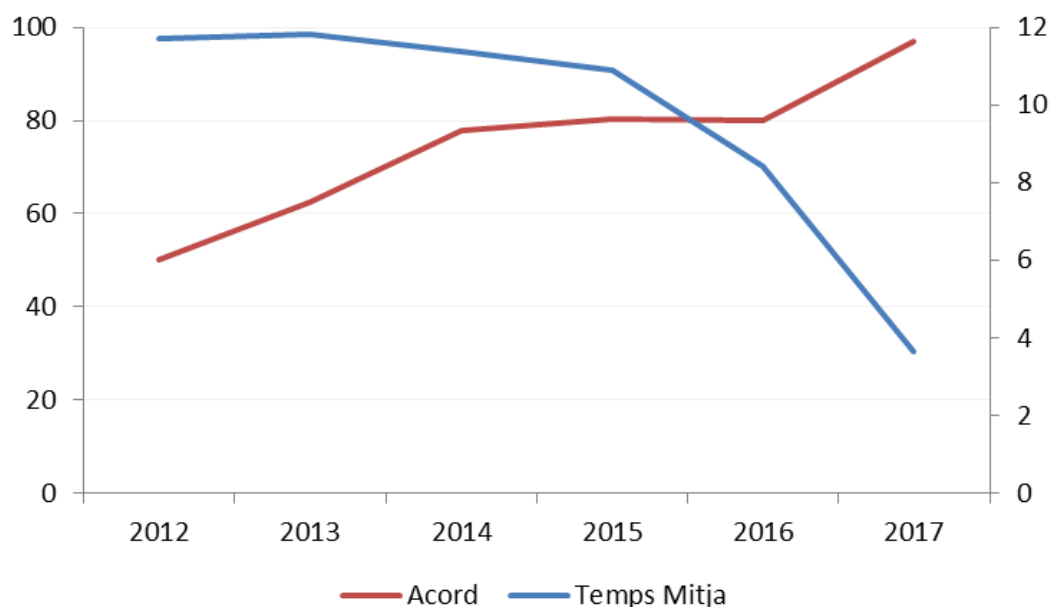
En aquesta línia, una part important dels informants consideren que les resolucions dels casos hipotecaris que hi ha hagut fins al moment presenten un risc elevat de tornar a ser usuaris del servei, però aquesta vegada per problemes amb el pagament del lloguer. Tal com s'observa a la cita següent, les lleis 24/2015 i 4/2016 obligaven les entitats bancàries a real·lotjar les famílies desnonades en un lloguer social sovint en el mateix habitatge on s'havia produït l'alçament. Actualment han passat ja els tres anys de concessió obligada del lloguer social, fet que farà que una part de les famílies que es troben en aquesta situació tornin a adreçar-se al SIDH, ja que els problemes de base que provoquen les dificultats per a fer front al pagament de les despeses de l'habitatge no han desaparegut:

«Et fas la intermediació en la hipoteca, i s'arriba per lliurar de la càrrega i fer una dació amb condonació de deute. I llavors et fan un lloguer social i arribes amb aquest acord. Què passa? Que ara ja han passat els tres anys i ara s'acaben els contractes de lloguer i ara venen tots els lloguers de que se m'està acabant les condicions de reducció de lloguer.» (Tècnic del SAC)

Si ens fixem amb el que mostren les dades d'Habitat, els darrers anys s'han donat dos fenòmens en el conjunt d'expedients que arriben a la fase de mediació.

D'una banda, un increment en la proporció d'acords favorables. De l'altra, una reducció en el temps entre l'obertura i el tancament de l'expedient (Gràfic 16).

Gràfic 16. Taxa d'expedients en mediació amb acord favorable i temps d'estada de l'expedient (en mesos)



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

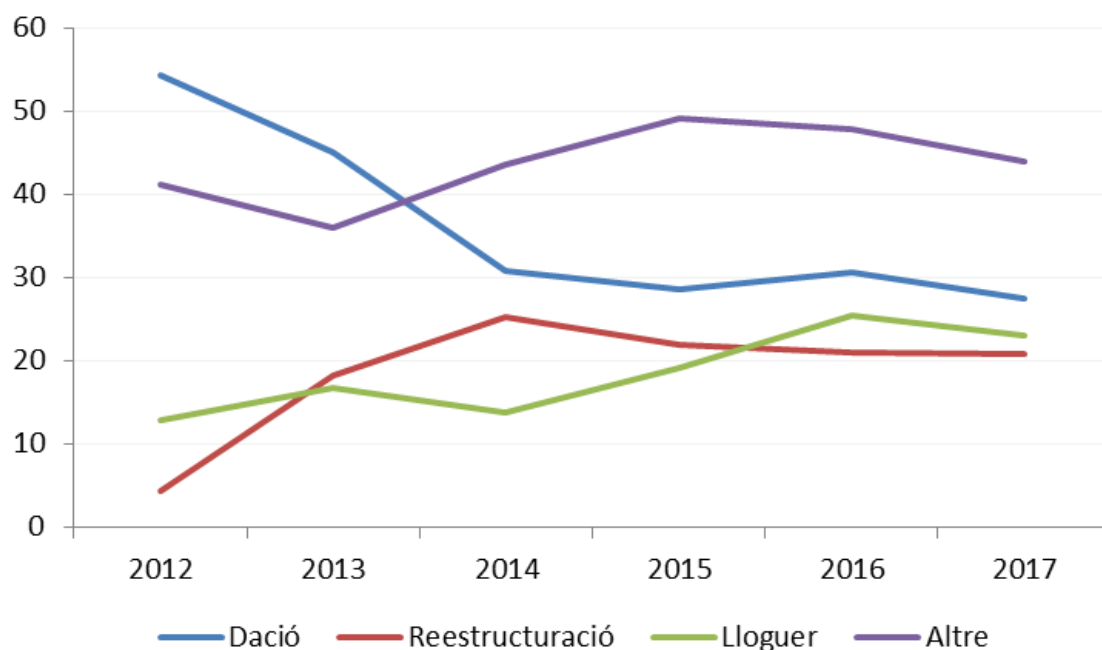
Del conjunt d'expedients tramesos per SIDH que arriben a la fase d'intermediació, la proporció que acaba amb un acord favorable és del 81,9 %, contra un 60,3 % dels expedients tramesos per altres vies o serveis ⁴⁹. A més, el temps que els expedients estan actius, tot i haver caigut en el temps, segueix sent una mica més alt en el cas del SIDH en comparació amb els altres serveis, amb una estada aproximada de 10 mesos davant els 9,5 dels altres serveis. Si la comparació la

⁴⁹ D'acord amb la informació proporcionada per Ofideute, els expedients que es consideren que s'han tancat amb un acord favorable són aquells en què la resolució és una de les següents: intermediacions amb acord; intermediació - solucionat via ajuts; intermediació - altres solucions; intermediació - solucionat venda mitjançant EF; intermediació - solucionat resolt privatament; intermediació - resolt moratòria 2020; acord en clàusula terra; intermediació - solucionat amb dació parcial; dació amb lloguer social (24/2015); intermediació - solucionat via RDF dació; intermediació - condonació deute subhasta; intermediació - dació amb LSO llei 24/2015; intermediació - solucionat amb dació en lloguer; intermediació - solucionat amb dació; intermediació - solucionat amb proposta pactada; intermediació - solucionat via RDL reestructurat; intermediació - solucionat via RDL reestructurat (quita); intermediació - execució en lloguer; intermediació - solucionat reallotjament 4/2016; intermediació - solucionat lloguer 24/2015; intermediació - resolt privatament. Es consideren intermediacions no perfeccionades: intermediació - refusat proposta no viable per embargament; intermediació - proposta desistida. Es consideren intervencions finalitzades sense acord: refusades entitat financera; refusades interessat/ada.

fem amb el que passava als municipis abans i després de l'adhesió al SIDH, s'observa una foto similar. Mentre que el percentatge d'acords favorables al municipi abans del SIDH era del 62 %, un cop s'hi adhereixen aquesta xifra puja fins al 82 %. A més, després de l'entrada al SIDH el temps de tancament d'un expedient es redueix de 10,3 a 9,5 mesos.

Al Gràfic 17 tenim, per al conjunt d'expedients finalitzats amb un acord favorable, com ha evolucionat el tipus concret d'acord. Com es pot veure, la dació, la reestructuració i el lloguer social representen, conjuntament, aproximadament el 60 % dels acords favorables, mentre que la categoria "Altres", que inclou principalment les resolucions privades, representa aproximadament el 40 % de les resolucions favorables⁵⁰.

Gràfic 17. Proporció d'acords segons el tipus d'acord



⁵⁰ Les categories no són excloents donat que la dació en pagament de vegades inclou el lloguer social. En la categoria "Dació" hem inclòs: intermediació - solucionat venda mitjançant EF; intermediació - solucionat amb dació parcial; dació amb lloguer social (24/2015); intermediació - solucionat via RDL dació; intermediació - condonació deute subhasta; intermediació - dació amb LSO Llei 24/2015; intermediació - solucionat amb dació en lloguer; intermediació - solucionat amb dació. La categoria **Reestructuració** inclou els expedients amb resolució: Intermediació-Solucionat via RDL reestructuració; Intermediació-Solucionat via RDL reestructuració. (quita); Intermediació-Resolt moratòria 2020. La categoria "Lloguer" inclou: intermediació - solucionat lloguer 24/2015; intermediació - solucionat reallotjament 4/2016; dació amb lloguer social (24/2015); intermediació - dació amb LSO Llei 24/2015; intermediació - solucionat amb dació en lloguer; intermediació - execució en lloguer. Finalment, la categoria "Altres" inclou: intermediació - solucionat resolt privadament; acord en clàusula terra; intermediació - solucionat amb proposta pactada.

Això encaixa parcialment amb la percepció de diferents entrevistats, que assenyalen que les resolucions majoritàries dels casos per la via de la mediació han estat la dació en pagament, la condonació del deute i la concessió d'un lloguer social per part de les entitats bancàries.

La capacitat del deutor i els avaladors de retornar el préstec és el principal condicionant de les propostes que l'entitat estarà disposada a acceptar

La majoria dels advocats assessors i dels validadors d'Ofideute perceben el valor de l'habitatge i els ingressos actuals del deutor i els avaladors com a aspectes clau a tenir en compte en la proposta de mediació, ja que són les variables principals que tindrà en compte l'entitat a l'hora de decidir si li convé o no acceptar-la:

«Normalment els bancs no presten molta atenció als aspectes socials, sinó que atenen bàsicament a aspectes econòmics (ingressos, despeses, valor de l'habitatge i import del deute). Tot i així, algunes entitats estan més conscienciades que d'altres, però són criteris d'actuació que els poden variar en funció dels seus balanços. Aquests aspectes més socials i de vulnerabilitat sí que prenen més rellevància a l'hora d'aturar i prorrogar els llançaments, però no tanta a l'hora de reestructurar deutes hipotecaris.» (Validador d'Ofideute)

«[...] els bancs només proposen solucions quan veuen que no poden treure res millor. Evidentment, a [Municipi] fan el que fan perquè ja saben que no aconseguiran res millor. Ja està. Els bancs només tenen una màxima, obtenir el màxim amb el mínim esforç. El tema d'Ofideute els va bé. Ens n'hem d'aprofitar, perquè es beneficien d'error, però en certes situacions diuen: no no, yo no llegando a un acuerdo consigo más. Vamos, no ens esperem cap cosa I si et trobes amb un fiador solvent, a por él.» (Advocat mediador)

«Sí, clar, clar, clar. Evidentment. Si yo debo 100.000 euros, tengo un problema. Si debo 100 millones de euros lo tiene el banco. I es que clar, si jo et dec diners i tinc o jo o un fiador que pot respondre, tinc un problema. Si dec 200.000 euros, els meu pis val 30, i guanyo 426, el problema lo tiene el banco. Ja està. I és aquesta la realitat.» (Advocat mediador)

Tot i això, val la pena remarcar una diferència entre la percepció dels mediadors d'Ofideute i els advocats, els quals consideren que les entitats bancàries, a diferència dels fons d'inversió, darrerament han manifestat una sensibilitat pels problemes socials dels afectats. Consideren que progressivament es tenen més en compte en el procés de la negociació i en l'acceptació de la proposta, i són més laxes en els terminis i en la liquidació de l'habitatge. Tanmateix, assenyalen que aquesta sensibilitat varia entre entitats bancàries i entre municipis.

«Però la meua pregunta és més de la vostra percepció de si posem en un informe que té una mobilitat reduïda, que hi ha problemàtica de violència de gènere... per tant, un problema social molt més greu, si això té algun pes en la negociació? Jo crec que sí. [Tothom]

D'altra banda, l'entitat financera propietària de la hipoteca també és rellevant en el moment d'arribar a un acord. A la Taula 7, per a cada entitat bancària, tenim la proporció d'expedients iniciats que van arribar a l'etapa de mediació i a un acord. Com podem veure, hi ha una variabilitat alta entre entitats financeres, amb taxes d'acord més elevades al Banc de Sabadell i Catalunya Banc. i en canvi una ràtio més baixa en el cas de Deutsche Bank, Bankia, Banco Popular o Kutxabank. Una qüestió que sorprèn, però, és que la ràtio d'acord és més alta en el cas d'institucions financeres que no tenen un protocol amb Ofideute (58,7% davant 53,8 %). Una segona cosa sorprenent és que, tot i que els entrevistats creuen que la negociació amb els fons d'inversió és molt més difícil, la taxa d'acords és superior a la de la mitjana dels expedients (60 %).

Taula 7. Percentatge d'acords amb entitats financeres d'expedients a Habicat que van arribar a la fase de mediació

Entitat financera	Proporció d'acords
BANC DE SABADELL	67,27
CAJAS RURALES UNIDAS, S.COOP.CRÉDITO	65,52
CATALUNYA BANC, S.A.	63,56
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA	62,68
UNION DE CRÉDITOS INMOBILIARIOS, S.A.	61,86
BANCO SANTANDER CENTRAL-HISPANO	58,57
IBERCAJA BANCO, S.A.	57,58
CAIXABANK, S.A.	51,45
BANCO MARE NOSTRUM, S.A.	50,98
BANKIA, S.A.	47,81
ABANCA GRUPO BANESCO, S.A.	43,33
BANCO POPULAR ESPAÑOL	40,98
KUTXABANK, S.A.	32,00
DEUTSCHE BANK	21,74
Altres (inclou les entitats amb menys de 20 expedients)	40,56

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habicat.

Finalment, hem analitzat quins són els millors predictors perquè un expedient acabi en una acord favorable⁵¹. D'acord amb el model estimat (que utilitza aproximadament 1.650 expedients amb les dades completes), les característiques que redueixen la probabilitat d'un acord favorable estan molt relacionades amb l'aspecte que s'ha comentat anteriorment sobre el moment d'arribada de l'usuari. Com mostra la Taula 8, arribar amb més de 12 quotes vençudes o amb problemes financers greus redueix significativament la probabilitat d'èxit de la mediació. A banda, la probabilitat d'arribar a un acord també es redueix a mesura que augmenten els ingressos. Això pot ser degut al fet que, si la persona pot respondre al crèdit, les entitats financeres poden tenir menys incentius a arribar a un acord, i continuar endavant amb l'execució hipotecària. Pel que fa a les variables que semblen ser predictoros d'acords favorables, també trobem el fet d'estar casat o de tenir estudis primaris o inferiors.

Taula 8. Predictors d'arribar a un acord favorable

Variables	Direcció de l'efecte
Casat/ada	+
Feina inestable	-
Educació primària o inferior	+
Ingressos familiars	-
Més de 12 quotes endarrerides	-
Problemes financers greus	-

Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habicat.

Tanmateix, tenint en compte els múltiples problemes de qualitat que tenen les dades utilitzades, aquestes conclusions s'han de prendre amb molta cautela. Donat que no sabem quines són les característiques dels expedients que no tenen informació disponible, podria donar el cas que els expedients més informats siguin els que el banc no volia arribar a cap acord i amb la intenció de dilatar la negociació demanava més informació que en altres casos. Si això estigués correlacionat amb algunes de les característiques incloses, tindríem un problema de biaix de selecció de la mostra amb la que s'ha predit el model.

⁵¹ A l'annex hi ha els principals resultats de l'anàlisi.

6. Aspectes organitzatius de l'itinerari

6.1 El SIDH com a remei temporal a una situació estructural

Centrant-nos ara en els aspectes més organitzatius del servei, una percepció en què coincideixen la majoria dels entrevistats és que el SIDH es va crear d'urgència per fer front a una situació d'emergència residencial derivada de la crisi econòmica i considerada com a conjuntural, però que s'ha fet evident que el problema de l'habitatge és estructural:

«Aparecieron en 2007 como para un problema que se va a solucionar, pero ahora se ha enquistado, y ahora aparece el problema nuevo, que es el de la vivienda de alquiler, y seguramente cada 5 años aparecerá en tu vivienda.» (Advocat mediador)

En aquest sentit, consideren que el SIDH és un servei que ha nascut per a quedar-se més enllà de la situació d'emergència per a la qual es va crear, i per tant s'hauria de tractar com un servei estructural.

«A veure, això es va crear, que consti, com un servei conjuntural, i realment és un servei de naturalesa estructural. I hem de partir d'aquesta base, que això és una cosa que hem acabat amb una mena de dualitat que hi ha gent que esta sortint de la crisi i hi ha gent que s'està enquistant a la crisi.» (Advocat mediador)

«El servei s'ha de replantejar com una qüestió estructural, és evident.» (Advocat mediador)

Això és, s'hauria d'estabilitzar el servei, dotant-lo dels recursos i la infraestructura adient per tal que pugui funcionar de manera fluida. En aquest sentit, es creu que aspectes com la eina informàtica o la rotació dels mediadors no ajuden a que el servei s'estableixi de manera sòlida al territori.

Alguns advocats assessors han manifestat que en el seu dia a dia es troben amb problemes logístics i de funcionament, com per exemple, el tancament dels expedients sense que se'n adonin, amb la consegüent pèrdua de la documentació aportada, incompatibilitats entre el programari del SIDH i l'ordinador de l'entitat local, problemes amb la connexió a internet, etc. I que els resulta complicat resoldre'ls donat que en molts casos es necessita que hi intervinguin tant la Diputació de Barcelona com l'ajuntament, i aquesta coordinació no sempre existeix:

«Que no se't caduqui la documentació i vagis i diguis: "Ostres, m'han tancat l'expedient".» (Advocat mediador)

«Un problema que estem tenint nosaltres és que l'ordinador que utilitzem és de l'ajuntament, i l'aplicació és de diputació, amb la qual quan hi ha fallides de wifi i coses d'aquestes, un dia de sobte, que són 4 hores, sense fer res. I a mi això em treu molt. I a qui demanes, saps? Si es un problema d'aplicació molt bé, perquè truques a [responsable] o truques als serveis tècnics i et donen la solució. Però si es un problema de que no hi ha wifi a l'ajuntament, de que l'explorer està obsolet, que a més a més necessites autorització del tècnic informàtic que ja vindrà per que has fer un reclamació i tal, i que quan ve és el dia següent i les claus d'accés són teves i no treballes aquell dia, aquest és el problema més...» (Advocat mediador)

En aquest sentit, manifesten que la direcció del SIDH hauria d'analitzar amb més detall quines són aquestes dificultats en els municipis on porten a terme la seva tasca i caldria fer-ne un abordatge integral. Consideren que s'hauria de garantir un mínim de condicions per tal que aquests aspectes més trivials que provoquen intermitències en la seva tasca es minimitzessin.

Un altre aspecte clau són les hores d'assessoria de què es disposa en els diferents municipis, ja que es percep que en algunes localitats les hores que poden dedicar els mediadors a assessorar a una família són molt inferiors a les que es necessitarien per la gravetat del problema. Això, creuen, es deu al fet que la distribució d'hores d'assessorament entre els diferents punts del SIDH sembla no haver-se fet seguint un criteri de necessitat, fet que genera llistes d'espera en els punts on conjunturalment hi ha molta demanda.

Necessitat d'una diagnosi local de les necessitats actuals relacionades amb l'habitatge

Tal com hem comentat, la majoria dels entrevistats creuen que els darrers anys hi ha hagut un canvi important pel que fa a la problemàtica d'habitatge. Cada vegada més, el nombre de famílies ateses per problemes de deute hipotecari va minvant mentre que les famílies amb endarreriments en el pagament del lloguer va augmentant. I per tant, el servei hauria de ser capaç d'adaptar-se a les noves realitats. En aquest sentit, tal com es reclama a la cita següent, es considera necessari portar a terme un diagnòstic curós de les problemàtiques d'habitatge a nivell local, i així, amb un bon diagnòstic de les necessitats, afinar millor en les línies d'activitat del servei i millorar la ubicació dels recursos:

«Jo ho ampliaria i et diria que caldria fer un diagnòstic de la situació. És a dir, vam començar amb temes d'hipoteca i el SIDH s'ha hagut d'adaptar a les necessitats dels usuaris i ells... I des del moment que es va crear a ara, hi ha hagut un canvi molt brutal. Al principi, era hipoteca i es va gestionar això i ara estem en un altre moment i altres necessitats. I crec que estaria molt bé fer un diagnòstic, discutir quins serveis hauria d'incorporar el propi SIDH. [...] A nivell de serveis socials vam fer un diagnòstic de serveis socials i a partir d'això hem pogut reorientar intervencions o organització i processos. Ara és el moment de fer això en habitatge perquè s'està

demostrant ser un tema clau en el funcionament de les ciutats i del benestar de la ciutadania.»
(Treballador social)

Aspectes positius de la mediació municipal i de proximitat

En alguns municipis hi ha serveis de mediació en habitatge paral·lels al SIDH, dels qual alguns informants consideren que es poden treure aprenentatges per a millorar el funcionament del SIDH. Normalment es tracta de municipis de grandària mitjana en què el mateix ajuntament ha creat entitats dedicades específicament a l'habitatge, com oficines locals d'habitatge o regidories d'habitatge.

Un dels aspectes que preocupen al SIDH és l'alta rotació dels advocats assessors. Això, afirmen alguns informants, té conseqüències sobre aspectes administratius i de funcionament del servei, cosa que provoca terminis de resolució de la mediació massa dilatats:

«A [Municipi] el servei anem renovant els advocats cada any, ara cada any mig. Potser jo expedients que havia començat no l'advocat al que jo substitueixo, sinó el d'abans. Són expedients que són del 2015. El 2015, es va fer una proposta. El 2016, es revoca la proposta, ens diuen que no, actualitza la documentació. El 2017, torna a actualitzar la documentació. I estàs ara a 2018, que encara tens la proposta enviada del 2015, amb renovació de documentació durant dos anys anteriors. I ara tinc un, per exemple de 2015, i tinc el mail del [Nom de persona] que el mirava abans que em deia: és que et tornen a demanar un altre cop la mateixa documentació.»
(Advocat mediador)

Això provoca retards en els temps de resolució dels casos en moltes ocasions massa dilatats i laxitud temporal que afecta críticament la situació de les persones afectades, tal com recalca la cita següent:

«S'ha de reduir el termini de resolució. És que el termini de resolució és de tres i quatre mesos i amb aquest temps ja està la gent al carrer. Això és una altra de les coses que s'ha de fer que és un circuit més àgil... alguns s'estan fent mitjançant acords extrajudicials en els quals nosaltres ens posem en contacte amb l'advocat de la part contrària.» (Treball social)

En aquesta dimensió, proposen fixar-se en alguns dels models de mediació municipals que opten per intentar elaborar una proposta en el moment que la família arriba per primera vegada al servei, després d'haver fet una primera diagnosi intensiva de caràcter urgent, ja que això agilitza el procés.

Pel que fa a la mediació amb les entitat bancàries, la majoria de professionals consideren que el SIDH és molt adient per a anivellar la relació de forces entre família afectada i entitat bancària, gràcies a la figura del validador d'Ofideute com a interlocutor únic i amb el suport de l'AHC. Tot i així, també consideren que

les xarxes locals informals són un instrument a tenir en compte per a una bona mediació. Tal com es mostra a la cita següent, el fet de conèixer el director de les diferents entitats bancàries del municipi permet elaborar i iniciar el procés de mediació amb el banc immediatament després que la família hagi estat avaluada pels serveis socials municipals:

«El sistema de [servei d'intermediació] és totalment diferent. Nosaltres fins i tot davant de l'usuari... Si ens dona un referent de la seva oficina, el director, ja directament parlem amb el director... tenim aquí aquesta família i ens diu que tal... a doncs mira, envieu-nos una proposta per escrit i ho mirem... Ja vas directament a la persona [director del banc]. En el cas del SIDH, va a un referent de tot Catalunya que valora i deriva a l'oficina. I després potser li diuen a l'advocat, el banc diu que us poseu en contacte amb el director de tal oficina... és tot molt estanc i lent.» (Treballador social)

Finalment, també consideren que les xarxes informals municipals són clau per a explorar les diferents alternatives a les quals una família es pot acollir i establir contactes directes amb les parts implicades, que després es puguin traslladar a la proposta de mediació:

«A través de [servei de mediació] tenim molts contactes més directes: mediadors de primer nivell, gestores que estan gestionant els lloguers i els contractes... llavors això és molt més directe i més àgil a esperar que algú et digui què és el que has de fer. Es desdibuixa una mica la tasca jurídica perquè, clar, el fet al mateix temps de valorar aquesta situació si que has de tenir aquests coneixements jurídics però aquest sistema realment és fer una proposta i esperar. [...] La mediació implica aquest afegit de contactes interpersonals, posar-se en contacte amb la treballadora social, tenir xarxa de contactes locals, si és necessari amb el seu advocat d'ofici per veure quines opcions hi ha... Tot això no està contemplat al SIDH.» (Treballadora social)

6.2 La importància de la vessant preventiva del SIDH

Un altre aspecte on la majoria dels entrevistats coincideix és que el SIDH encara té marge de millora pel que fa a la vessant més preventiva. Així, d'una banda, és necessari pensar com s'ha d'incentivar la població diana per tal que arribi abans al recurs i, de l'altra, cal treballar per l'activació dels usuaris potencials que així ho requereixin. D'aquesta manera, tot seguit fem un recull de les principals propostes d'accions que poden ajudar a desenvolupar el SIDH en la seva vessant més preventiva.

Implementar accions de sensibilització i publicitat dirigida a la població diana que pateix exclusió residencial, i als col·lectius professionals que hi estan en contacte

Un aspecte clau que sorgeix de les opinions dels agents implicats és que és necessari que els potencials usuaris del servei el coneguin. Això implica

irremeiablement incrementar les campanyes de sensibilització i publicitat del servei entre les famílies en risc d'exclusió residencial. De fet, Heckman i Smith (2004), en l'anàlisi sobre els determinants de la participació d'un col·lectiu de persones elegibles en un programa social d'ocupació, destaquen que les barreres informatives tenen un paper molt rellevant en la taxa de participació dels col·lectius diana del programa, tot i no ser les úniques que expliquen el fenomen de baixa participació.

Diversos informants de diferents municipis confirmen que la publicitat del servei és quelcom que encara té força marge de millora. Més d'un treballador social entrevistat ha admès que no disposa de tríptics actualitzats del servei per a entregar a les famílies amb les quals fa primera acollida, tot i que imprimeix la pàgina web del SIDH i entrega la informació d'aquesta manera. Tal com mostra la cita següent, la manca de tríptics també afecta altres llocs importants per al desplegament del SIDH:

«Jo crec que falta una mica de foment de publicitat, vale? Perquè jo parlo, per exemple, a [nom de municipi], els "folletos" estan passats, no estan actualitzats, sempre falten, i inclús moltes vegades com que jo tambéestic al SOJ quan he estat al servei del SOJ de [nom d'un segon municipi] he portat jo directament "folletos" de l'Ajuntament perquè no hi ha disponibilitat als diferents col·legis. Una cosa tant senzilla com els tríptics.» (Mediador)

Un altre aspecte important és que els materials informatius estiguin adaptats al perfil dels usuaris als quals va dirigit el programa. Per exemple, d'acord amb l'estudi de Heckman i Smith (2004), ajustant per altres característiques, les persones amb més barreres educatives (nivell educatiu més baix, llengua diferent de l'oficial) tenen una probabilitat més baixa de conèixer l'existència del programa que analitzen.

Per tant, la solució que s'apunta de manera unànime és que cal millorar l'actual sistema de difusió del servei i incrementar les formes habituals per a fer-ho: publicitat en mitjans de comunicació, tríptics informatius, publicitat a les xarxes socials... Inclús un entrevistat proposa utilitzar els mateixos usuaris del SIDH com a altaveus per la difusió del servei a altres persones interessades. És a dir, aprofitar les xarxes comunitàries per a transmetre la informació, atès que persones que ja han sigut ateses entren en contacte amb persones que potser poden necessitar el servei. Tal com esmenta la cita següent, 76 expedients oberts són 76 altaveus del servei:

«Cada dia ve més gent perquè hi ha molts casos, però també pel boca-orella i el servei prestat i que n'estiguin contents i hagin arribat a una bona sortida. És més conegut als usuaris que servim.

Tenim eines publicitàries però al final són els usuaris que hem servit. Hem obert 76 expedients l'any 2017 i són 76 altaveus o agents que potser ens ajuden.» (Treballador Social)

A més, també s'hauria d'assegurar que els col·lectius professionals que treballen activament en l'àmbit de l'exclusió residencial o que entren en contacte amb persones amb dificultats de pagament de les despeses d'habitatge, també coneguin el servei i puguin derivar aquests usuaris cap al SIDH. Tal com s'aprecia a la cita següent, els advocats d'ofici serien un d'aquests col·lectius professionals als quals es podrien dirigir aquestes campanyes de difusió complementàries, ja que no tots el coneixen ni el tenen en compte per a fer derivacions:

«Incluso los abogados que estamos en el turno de oficio y que tramitamos muchas ejecuciones hipotecarias y ahora lanzamientos ordinarios, que desconocíamos esta herramienta. A lo mejor a mi sí que me sonaba el SIDH y tal, pero no utilizaba el cauce a mi cliente para decirle: oiga, yo voy a llevarle el procedimiento ejecutivo, pero piense que el lanzamiento lo vas a tener dentro de seis meses o un año... váyase tomándose la dirección del SIDH, vaya yendo que le abran un expediente, vaya haciendo tal. Y a mí esto me ha parecido, vamos, que había que hacer algo.» (Mediador)

El sistema actual de notificació de casos i ampliar-ne la seva cobertura a tots els municipis

Actualment alguns municipis han implementat mesures per a incrementar la detecció de situacions de risc amb l'objectiu que siguin derivats al SIDH al més aviat possible. D'una banda, alguns municipis han establert un protocol de notificació entre els serveis socials de l'ajuntament i els jutjats per tal que els comuniquin d'ofici les dates previstes de llançament i els afectats. De l'altra, alguns municipis han establert formes de coordinació entre els serveis d'orientació jurídica de la Generalitat (SOJ, en endavant) i entitats del tercer sector que treballen en l'àmbit de l'exclusió residencial. En aquesta línia, una part important dels entrevistats considera que aquests convenis i formes de coordinació s'haurien d'estendre a la totalitat dels municipis del servei SIDH. Consideren que l'existència d'aquests convenis no hauria de seguir una lògica local idiosincràtica, sinó més aviat una lògica normativa i coordinada pel mateix SIDH:

«Però hi ha varies fórmules que qui les controlen una miqueta són serveis socials. Perquè si que hi ha protocols entre l'administració de justícia i els diferent municipis, que l'administració de justícia comunica cap al municipi quan es comença un procediment, bé de desnonament, bé d'execució hipotecaria en que pugui estar en risc l'habitatge. Això hi ha uns protocols que són de 2013. El que passa és que no tots els municipis estan adherits. [...] Per tant, [MUNICIPÍ], als serveis socials el jutjat no els comunica quan s'inicia un procediment de desnonament o quan s'inicia un

procediment d'execució hipotecaria. Per tant, aquí estris n'hi ha. L'atomització o la manca de coordinació a vegades es troba en que si la diputació sàpigues tothom que esta en risc de... es podria dirigir. Però és que realment no se sap.» (Advocat mediador)

Al seu torn, alguns entrevistats consideren que caldria explorar una nova línia de detecció precoç de casos: implicar les entitats bancàries en la comunicació d'aquells casos de reiterat impagament de les despeses associades a l'habitatge. Malgrat que caldria dissenyar el protocol per a portar-ho a terme, la cita següent mostra com aquesta pot ser una nova línia de treball que complementaria la informació de què disposa l'Administració local per a treballar a nivell preventiu:

«Aquesta vessant preventiva s'hauria de fer, però el problema és aquí com el fas. Així com l'edat la tenim la mateixa administració i això et permet avançar-te, en temes d'aquests [impagaments d'habitatge] és informació que no disposem l'administració. O que les entitats bancàries facilitin coses o no sé com s'hauria de lligar. Hauria de ser una dada que tingués l'administració però amb temes d'aquests comptes amb el que et diu la persona. Però jo no sé si treballar a nivell preventiu, que les pròpies entitats bancàries també haurien d'estar disposades, no se si ho facilitarien segons quines dades de famílies, segons quins barems econòmics.» (Treballador social)

Fórmules que facilitin la detecció de casos en fases inicials d'exclusió residencial a serveis socials

Totes les persones entrevistades comparteixen la percepció que els serveis socials municipals són una peça fonamental en el desenvolupament d'aquesta vessant més preventiva del SIDH. El motiu principal és que els serveis socials coneixen de primera mà les necessitats locals, ja que estan en contacte directe amb els perfils amb més risc d'exclusió residencial.

Tanmateix, els informants també són conscients que donar més protagonisme a serveis socials implica fer front a dos reptes molt importants. D'una banda, tal com mostra la cita següent, els serveis socials pateixen una situació de col·lapse estructural en el volum de demandes que atenen. En conseqüència, consideren que actualment només poden desplegar un servei reactiu i que la prevenció, tot i que la consideren molt necessària, queda relegada a actuacions puntuals i aïllades:

«Un altre tema és el tema de càrrega de treball. Serveis socials actualment a nivell general estem sobrepassats tots. Nosaltres tenim un 70 % més de feina que fa 8 anys amb el mateix personal. [...] Nosaltres voldríem ser preventius però només podem ser reactius. Però a més, no només reactius, des de fa un temps cap aquí som defensius per dir-ho d'alguna manera.» (Treballador social)

Val a dir que, malgrat l'existència d'aquestes barreres, diferents entrevistats han estat capaços d'identificar algunes iniciatives puntuals que posen de manifest la voluntat de superar l'atenció reactiva des de serveis socials pel que fa a problemes relacionats amb l'habitatge.

En primer lloc, s'han trobat experiències que intenten detectar potencials usuaris en risc d'exclusió residencial mitjançant processos d'intervenció comunitària. Ja no es tracta d'esperar que els potencials usuaris arribin al servei, sinó d'emprar el treball als barris per a detectar possibles famílies que puguin estar patint problemes per a fer front a les despeses relacionades amb l'habitatge. Tal com mostra la cita següent, gràcies a la bona relació amb el veïnatge als barris, es detecten casos que posteriorment es van a visitar:

«Als col·lectius que tenim sospites que hi ha problemàtica sortim a buscar-los. Nosaltres aquí el que com fem amb la gent gran és amb veïnatge, i preguntem pels seus veïns dels edificis i parles indirectament per veure si hi ha follón o no n'hi ha, si hi ha avis que viuen sols... i demanem qui és i mirem d'anar-hi.» (Treballador social)

En segon lloc, la majoria dels ajuntaments disposen de programes de prestacions econòmiques d'urgència social. Així, en alguns ajuntaments s'ha optat per emprar programes propis d'atenció social, des de beques menjador fins a beques de pobresa energètica, per a esbrinar si els beneficiaris d'aquests programes poden estar tenint també problemes relacionats amb l'habitatge. En el cas que en tinguin, els derivem al SIDH. Per exemple, que una família vingui a demanar informació o sol·licitar una beca menjador, és una bona ocasió per saber com està l'habitatge o com estan els subministres [aigua, gas o llum]:

«Un dels indicadors del semàfor per dir quan una família està en risc d'exclusió residencial... si tu vens a demanar una beca menjador, o una ajud per qualsevol cosa, si ja tens problemes amb això, com està l'habitatge? Com estan els subministres?» (Treballador social)

De la mateixa manera, una part important d'aquests ajuntaments s'han acollit al Pla urgència social de la Diputació de Barcelona, que dona suport als ajuntaments en el pagament puntual de deutes familiars, i que, de nou, té una bossa d'usuaris que probablement també puguin necessitar els serveis del SIDH.

Tal com s'aprecia a la cita següent, l'element clau per a portar a terme aquesta detecció de necessitats relacionades amb l'habitatge és que les entrevistes, sobretot les d'acollida, siguin més globals i vagin més enllà de la prestació per la qual inicialment s'ha interessat la família.

«La clau de tot és que les primeres entrevistes no es facin reduïdes a l'habitatge. 'tinc un deute d'habitatge de ...'. Sinó que no ens hem de quedar en el deute i parlem ara del fill i de la filla... més psicosocial. La primera entrevista que nosaltres fem en acollida és la que dura més i dura cap a 45 minuts.» (Treballador social)

Sistema de detecció de potencials usuaris basat en les dades administratives de les administracions locals

Els sistemes actuals d'intervenció precoç en exclusió residencial a nivell local són encara incipients i aïllats. A més, són de tipus comunitari, fet que implica fer treballar els barris i treballar resseguint les relacions de veïnatge per tal de detectar possibles famílies en situació de risc. Tal com s'observa a la cita següent, malgrat que aquesta via més comunitària és capaç de detectar casos en risc d'exclusió residencial i adreçar-los anticipadament al SIDH o serveis socials, també es constata que es requereix un volum important de recursos humans per a portar-la a terme:

«La prevenció més comunitària és molt més artesanal i intensiva en quan a personal, i és molt proactiva.» (Treballador social)

Una alternativa que podria complementar aquesta vessant més comunitària és la que es basa a utilitzar els registres administratius per a construir perfils de col·lectius en risc de trobar-se en fases incipients d'exclusió residencial. Així, un cop construïts aquests perfils, es podrien dedicar més esforços a detectar aquests casos incipients sobre les subpoblacions amb més risc. De fet, en alguns municipis han vist aquest potencial i han començat a pensar en sistemes per a la detecció precoç de casos de risc d'exclusió residencial:

«Però hi ha una vessant que va més per si sola, que és agafar els registres administratius i tot allò que tu manegues i explotar-ho. Això si, necessites personal especialitzat. [...] Hi ha coses concretes que podem trobar que ens ensenyi la senyal d'alarma. Per exemple, consum elèctric, beques menjador, targeta moneder per urgència social [la Diputació de Barcelona té una targeta moneder d'impacte social]... i això ens permetria fer nuclis de població diana en els qual actuar.» (Treballador social)

Apostar per aquesta via passaria per dos aspectes fonamentals: comptar amb sistemes d'informació que permetessin entrellaçar la participació dels usuaris en els diferents programes locals contra la pobresa i la vulnerabilitat, i consensuar entre els diferents municipis adherits al SIDH els indicadors clau per a la prevenció i detecció precoç de casos. Tal com s'aprecia a la cita següent, la prevenció seria aleshores molt més rica i efectiva:

«L'estudi de dades en aquest cas seria efectiu i molt més ric. Caldria treballar en els diferents municipis implicats en el SIDH per treballar aquests indicadors clau per la prevenció. Però això en un sistema més ampli que tingués dades de l'usuari i que no tingués que introduir-ho una altra vegada de nou.» (Treballador social)

Un primer pas en aquesta direcció és fer una anàlisi per a establir quins són els factors que, a la pràctica, estan associats al fet de formar part de la població diana del SIDH, que en el marc d'aquest informe hem definit com estar en una situació de sobrecàrrega derivada de les despeses d'habitatge (situació de vulnerabilitat residencial), o tenir endarreriments en el pagament de les despeses d'habitatge (situació d'urgència residencial). Tanmateix, hem de tenir en compte que molts d'aquests factors poden tenir una relació espúria amb la urgència residencial, en el sentit que hi ha una tercera variable que expliqui la relació entre estar en situació de urgència i el factor en qüestió. Per exemple, l'associació que entre el país d'origen i la urgència residencial podria estar provocada no per aquest factor sinó perquè la majoria de famílies provinents d'un altre país tenen moltes membres a la família i presenten una renda familiar baixa. Per aquest motiu, s'ha estimat un model lògit, que permet calcular de manera simultània l'associació pura (no mediada per terceres variables) entre cadascuna de les variables analitzades i el fet de participar o no en un programa determinat.

La Taula 9 resumeix els resultats d'aquesta anàlisi, que utilitza com a mostra totes les llars de l'ECV de les rondes 2008-2017⁵². Les variables marcades amb un signe + són les que estan associades de manera positiva i estadísticament significativa amb la probabilitat d'estar en risc d'exclusió residencial. Per tant, es tracta de **característiques que tenen una incidència superior entre les famílies que estan en risc d'exclusió residencial** que entre les que no ho estan. En canvi, les variables que estan associades amb una reducció de la probabilitat d'estar en risc d'exclusió residencial de forma estadísticament significativa estan marcades amb un signe -. Finalment, una cel·la buida indica que la variable no es distribueix de manera diferent en funció de la situació d'exclusió residencial de la llar.

⁵² S'ha estimat un model lògit multivariant en el qual la variable depenent és si la família està o no en situació d'exclusió residencial (mitjançant els indicadors de vulnerabilitat residencial i urgència residencial). Els models multivariants permeten calcular l'associació entre cada variable explicativa inclosa al model i el fet d'estar en risc d'exclusió residencial, neta de la resta de variables explicatives utilitzades. A la taula 13 es presenten els efectes marginals mitjans d'aquest model.

Taula 9. Determinants del risc d'exclusió residencial

	PROPIETARIS		LLOGATERS	
	VULNERABILITAT RESIDENCIAL	URGÈNCIA RESIDENCIAL	VULNERABILITAT RESIDENCIAL	URGÈNCIA RESIDENCIAL
CARACTERÍSTIQUES DE LA LLAR				
Nombre de membres	-		-	+
Multipersonal sense menors dependents	-	-	-	-
Multipersonal amb menors dependents	-		-	
El cap de la llar és una dona		+		+
Tots els membres majors de 16 són nascuts a Espanya			-	
Menys de la meitat dels membres majors de 16 són nascuts a Espanya	+		+	
El màxim nivell educatiu a la llar és primària o inferior	+			+
El màxim nivell educatiu a la llar és secundària	+	+	+	
CARACTERÍSTIQUES DE L'HABITATGE				
Nombre d'habitacions				
Adquirit durant la bombolla immobiliària	+	+	N/A	N/A
Edifici amb menys de 10 habitatges	-			
Edifici amb més de 10 habitatges	-	-		
Situat en una zona molt poblada			+	
Situat en una zona poc poblada			-	
Situat en una zona amb problemes de delinqüència o vandalisme				
PROBLEMÀTIQUES SOCIALS A LA LLAR				
Baixa intensitat de treball			-	
Almenys un membre de la llar amb una malaltia crònica	-			
Rep ingressos per assistència social			+	
Rep ajudes d'habitatge				
Endarreriment en el pagament de serveis bàsics de l'habitatge	+	+	+	+
Endarreriment en el pagament de préstecs (diferents a la hipoteca)	+	+		

Incapacitat per a mantenir la llar a una temperatura adequada durant l'hivern	+	+	+	+
---	---	---	---	---

Font: Elaboració pròpia a partir de l'ECV

Si es comença pels propietaris, el model indica que ser una **llar unipersonal** és un bon predictor del fet de trobar-se en una situació de sobrecàrrega degut a les despeses d'habitatge, ja que les llars multipersonals semblen tenir una menor probabilitat de patir vulnerabilitat residencial. En canvi, que **la majoria dels membres adults de la llar no siguin nascuts a Espanya** o que el **màxim nivell d'estudis de la llar sigui secundària, primària o menys** (en comparació amb el fet de tenir estudis postobligatoris) està correlacionat positivament amb el fet d'estar en situació de sobrecàrrega per les despeses d'habitatge. Pel que fa a les característiques de l'habitatge, que l'habitatge en propietat estigui situat en un edifici en lloc de ser un **habitatge unifamiliar** redueix la probabilitat que les despeses d'habitatge representin una sobrecàrrega, mentre que, haver-lo **adquirit durant la bombolla immobiliària**, la incrementa. Finalment, és interessant veure que la incidència d'altres problemàtiques socials, com ara **dificultats per a fer front a altres préstecs** més enllà de la hipoteca, **l'endarreriment en el pagament dels serveis bàsics de la llar** (aigua, electricitat i gas) o la **incapacitat per mantenir la llar a una temperatura adequada durant l'hivern** és significativament més alta entre les llars en una situació de vulnerabilitat residencial comparat amb les que no pateixen aquest problema.

Aquest darrer punt també és veritat si ens fixem en la població en situació d'urgència residencial, és a dir, en les llars que s'han endarrerit en el pagament de la hipoteca durant el darrer any. Altres determinants de tenir endarreriments en el pagament de la hipoteca són, de nou, haver comprat l'habitatge durant la bombolla immobiliària i tenir estudis secundaris enlloc de postobligatoris. Finalment, que **el cap de la llar sigui una dona** també incrementa la probabilitat que la llar es trobi en una situació d'urgència residencial. Per contra, aquesta probabilitat és més baixa en el cas de les llars multipersonals sense menors dependents o les que viuen en habitatges situats en edificis grans (amb més de deu habitatges).

Si ens centrem ara en els llogaters, la taula mostra de nou que **ser una llar unifamiliar** incrementa la probabilitat de patir sobrecàrrega per les despeses de l'habitatge. Alhora, però, les **llars més nombroses** són més propenses a tenir endarreriments en el pagament del lloguer, especialment quan **el cap de la llar és una dona**. A més, aquelles llars en què **no tots els adults són nascuts a Espanya** o on **el nivell màxim d'educació és secundària** tenen probabilitats més

altes de trobar-se en una situació de sobrecàrrega, mentre que un nivell educatiu màxim dins la llar equivalent a la **primària o inferior** és un bon predictor de trobar-se en una situació d'urgència residencial. Per acabar, cal destacar que les situacions de **pobresa energètica** són significativament més habituals entre els llogaters en situació de vulnerabilitat o urgència social, en comparació amb aquelles llars llogateres que no es troben en aquestes situacions. A més, sovint aquestes llars reben **assistència social**.

L'anàlisi dut a terme ens indica que, tal com apuntaven algunes de les persones entrevistades, si es disposés d'un sistema d'informació local que contingés dades sociodemogràfiques, geogràfiques i sobre participació en programes socials de les diferents llars del municipi, això permetria localitzar subpoblacions que, donades les seves característiques (nivell educatiu, estructura familiar, assistència social, etc.), són propenses a patir problemes relacionats amb el pagament de l'habitatge, i així dirigir-hi els esforços de captació del SIDH.

7. Conclusions

Teoria del canvi

El SIDH es pot entendre tant des de la perspectiva de donar resposta a famílies en risc de perdre el seu habitatge de manera imminent, com també des de la perspectiva d'aquelles famílies que preveuen que a curt o mitjà termini es trobaran amb dificultats per afrontar les despeses relatives a la hipoteca de l'habitatge, però que encara no estan endinsades en el procés de pèrdua de l'habitatge principal. A la primera formulació, l'activitat de més protagonisme que hauria de tenir el servei és la mediació extrajudicial amb les entitats financeres. A la segona formulació, les activitats que haurien de prendre més protagonismes són les de sensibilització, difusió i publicitat del servei, detecció de famílies en risc d'exclusió residencial i assessorament tècnic especialitzat.

Població de referència, població diana, usuaris i cobertura

La població de referència la conformen totes aquelles llars amb despeses d'habitatge, ja siguin de pagament de quotes hipotecàries o de lloguer. La població de referència a nivell de Catalunya ha estat estable en el temps, tot i que la proporció de llars amb deute hipotecari ha anat disminuint en el temps en relació amb els llogaters.

Pel que fa a la població diana, són famílies en risc de perdre l'habitatge o en situacions de previsió de dificultats per afrontar el pagament de les despeses d'habitatge. Igual que en el cas de la població de referència, dins de la problemàtica d'impagament d'habitatge, en els darrers anys també ha guanyat pes la part relacionada amb despesa de lloguer. La situació socioeconòmica d'aquestes famílies coincideix en gran mesura amb el perfil clàssic de famílies ateses a serveis socials. Tanmateix, hi una proporció important de la població diana amb un capital humà i uns recursos econòmics més alts, però que, fruit de la crisi econòmica i de l'increment en els preus del lloguer i de l'habitatge, tenen dificultats per a fer front a les despeses d'habitatge.

En aquesta dimensió, destaca la bona tasca de sensibilització i formació dels agents implicats en el servei pel que fa a la població a la qual cal atendre de forma prioritària. Això es veu en el fet que el perfil de destinatari coincideix entre el que assenyalen els agents implicats en la implementació i el que marca el disseny del programa i els documents relacionats.

Pel que fa al perfil dels usuaris del SIDH, coincideix força amb el perfil clàssic de serveis socials. De totes maneres, també es pot distingir un tipus de perfil que ha començat a tenir problemes més recentment. Si ens centrem en la seva situació financera, una quarta part de les famílies va adquirir l'habitatge durant la bombolla hipotecària i per això a la gran majoria d'usuaris li resten més de quinze anys per a amortitzar el préstec. La mitjana de quotes sense pagar és superior a l'any. Un 10 % de les llars té un deute superior al valor de taxació.

Finalment, cal destacar que hi ha una alta variabilitat en la taxa de cobertura als diferents municipis o punts SIDH. Part de l'explicació pot estar en els recursos alternatius (serveis propis) existents en alguns municipis, però també en el grau de contacte de les famílies amb serveis socials. A més, no es visualitza un increment en el nombre d'expedients tramesos un cop un municipi signa el conveni amb el SIDH.

Accés al servei

Serveis socials és la via d'accés al SIDH més rellevant, juntament amb el servei de justícia gratuïta. En canvi, la proporció de casos que arriben derivats del poder judicial o de les entitats financeres és molt baix, així com els que arriben de les entitats del tercer sector com ara la PAH o Càritas.

Una part important dels usuaris arriba al servei en situacions ja complicades que fan molt més difícil arribar a un acord favorable, ja sigui perquè tenen un nombre considerable de quotes hipotecàries impagades, perquè ja tenen una data de llançament o de subhasta, a vegades inclús propera, o perquè ja estan en fase d'embargament. Es visualitza una gran variabilitat en aquestes situacions d'arribada en funció de quina és la via d'accés —els expedients derivats de justícia gratuïta, del poder judicial i de la PAH són els que arriben en pitjor situació. Pel que fa a l'evolució temporal, ha anat creixent tant el percentatge d'expedients amb problemes greus com els que arriben amb una data de llançament inferior als 15 dies i tenen més de 12 impagaments.

Una de les possibles explicacions és que els potencials usuaris no acaben de visualitzar quin és el valor afegit del SIDH respecte d'altres recursos més informals. És a dir, pot ser que les famílies en facin ús com a primera opció perquè considerin que el guany potencial és baix i per tant no val la pena esforçar-s'hi. Una segona possibilitat és que se sentin capaços de solucionar el problema dels impagaments de les despeses del seu habitatge de forma autònoma, i per tant, abans de recórrer a serveis socials, intenten de sortir-se'n per si mateixos. Finalment, una tercera explicació és que, senzillament, les persones de pocs

recursos, quan es troben davant d'una davallada d'ingressos, veuen minorada la seva capacitat cognitiva per a prendre decisions d'aquest tipus.

Valor afegit del SIDH

La majoria dels entrevistats traslladen una valoració molt positiva de les diferents activitats que fa el SIDH. En primer lloc, perquè posa a disposició dels diferents municipis un itinerari estructurat d'activitats especialitzades en temes d'habitatge (informació, assessorament i mediació). En segon lloc, perquè aquestes activitats aporten un coneixement especialitzat en habitatge als serveis socials del municipi prèviament inexistent, sobretot per als municipis que no compten amb una oficina local d'habitatge o equivalent. En tercer lloc, perquè el SIDH implica comptar amb un interlocutor expert d'igual a igual amb les entitats financeres, amb la finalitat de garantir al màxim possible els interessos de la persona afectada.

La combinació del coneixement aportat pels col·legis d'advocats juntament amb l'aproximació al territori i posar serveis a prop del ciutadà, allà on ell té el problema i comptar amb un interlocutor especialitzat amb les entitats bancàries, certament afavoreix els interessos de les persones afectades pel deute hipotecari.

8. Recomanacions

Apuntalar la vessant preventiva del SIDH

La percepció generalitzada dels diferents integrants del SIDH és que, d'una banda, el servei està infrautilitzat i, de l'altra, que una proporció considerable dels casos que s'atenen arriben al servei més tard del que seria convenient. Aquestes percepcions es veuen ratificades a partir de l'anàlisi quantitativa de les dades d'expedients de la base de dades d'Habitat.

Pel que fa a la infrautilització, una de les principals conclusions dels estudis que analitzen aquest fenomen en intervencions públiques destinades a poblacions vulnerables és que la falta d'accés a la informació és un dels motius causants de la baixa demanda. Quant a la tardança dels usuaris a dirigir-se al servei, els estudis que analitzen els efectes de la pobresa sobre el nivell cognitiu de les persones mostren que davant d'un xoc financer negatiu, les persones amb pocs recursos tenen molts més problemes per a processar la informació i solen prendre pitjors decisions⁵³. Tal com hem vist, la població diana del programa coincideix força amb aquestes descripcions: són famílies amb un nivell socioeconòmic baix que han patit una davallada econòmica significativa recentment i que tenen molts problemes per sortir-se'n. En aquesta direcció proposem:

Millorar el sistema actual de notificació de casos i ampliar-ne la seva cobertura a tots els municipis de la Diputació de Barcelona

De la mateixa manera que es va establir un protocol d'acció entre el poder judicial, la Generalitat i les diputacions, caldria anar més enllà i encabir també els municipis i les entitats financeres. Aquest protocol hauria d'avisar el municipi o el consell comarcal quan es produeixi algun impagament i facilitar així als serveis socials la tasca de detecció i identificació de casos a la fase inicial d'exclusió residencial, de manera que els serveis socials i els serveis d'habitatge es puguin posar en contacte amb la família per tal de trobar una solució al problema i no haver d'esperar que sigui la persona la que acudeixi al servei. A més a més, es podria articular una manera per tal que la informació requerida es pugui generar

⁵³ Mani, Mullainathan, Shafir i Zhao (2013)

gairebé automàticament, a fi d'evitar que es converteixi en una barrera per a vincular-se al servei.

A més, a partir d'aquest protocol, es podria buscar la forma de disposar d'informació (mostral i anonimitzada) del conjunt de persones amb una hipoteca al municipi. Això permetria superar un dels problemes actuals per a poder fer una avaluació d'impacte: el de disposar d'informació únicament per a aquelles persones que fan ús del servei de mediació.

Treballar per a comptar amb un model predictiu capaç de detectar zones calentes del problema

Una mesura complementària seria comptar amb un model que, a partir d'un conjunt de variables, fos capaç de predir quines àrees geogràfiques i quins tipus de família són les que en un moment determinat del temps tenen una probabilitat més alta de no poder fer front als pagaments de la quota hipotecària. Aquesta informació seria útil a l'hora d'assignar recursos i a fi de concentrar la difusió del servei i les polítiques disponibles en aquestes zones on la problemàtica té una major incidència.

De fet, aquest model predictiu es podria utilitzar de forma més general i no només per a aquest programa, per exemple per a altres problemàtiques que afecten la població com ara l'atur juvenil o la pobresa energètica.

Així, si es vol invertir en un sistema de prevenció quantitatiu, caldrà intentar vincular registres administratius de diferents fons: des d'entitats financeres, serveis socials i servei d'ocupació fins a empreses proveïdores de serveis públics com ara gas i electricitat i fins i tot telefonia mòbil.

Implementar accions de sensibilització i publicitat

Algunes de les conclusions de la literatura analitzada ens diuen que els consumidors amb dificultats econòmiques no solen conèixer els recursos públics disponibles. A més, les intervencions que requereixen que aquestes manifestin de forma activa la voluntat de prendre'n part, acostumen a tenir una taxa de participació baixa. Tenint en compte que tant l'anàlisi qualitativa com la quantitativa apunten que la taxa de cobertura del SIDH és baixa, caldria analitzar quines són les millors vies per incrementar-la. Més enllà d'algunes de les que ja s'han comentat, incloent-hi les actuacions conjuntes amb les entitats financeres i el poder judicial, una possibilitat és fer petites proves pilot de sensibilització i

publicitat que permetin ràpidament valorar quin impacte tenen sobre l'accés al programa per a poder generalitzar-les.

Redefinir el SIDH com a servei estructural i dotar-lo de més recursos

La majoria d'informants han coincidit a afirmar que el servei es va crear per a donar resposta ràpida a una problemàtica que no deixava de créixer durant la crisi financera iniciada el 2008, però que ara que ha començat la recuperació s'ha fet palès que, mentre algunes famílies se n'estan sortint, d'altres han quedat enrocades en la crisi. És més, sembla que els problemes d'exclusió residencial no cedeixen. Per tant, es proposa fer una reflexió sobre com es pot fer del SIDH un servei més estructural, amb unes bases més sòlides, bases de dades funcionals, i amb recursos adequats a la demanda que afronta i a l'atenció que pretén oferir a l'usuari.

Per exemple, un aspecte molt important és la vessant de suport psicològic de la fase d'assessorament, la qual consisteix entre d'altres coses a escoltar i intentar tranquil·litzar la persona afectada, perquè senti que hi ha un suport especialitzat darrere. Tot i que no comptem amb dades, segurament les persones afectades per aquesta problemàtica tenen nivells més elevats d'ansietat i depressió que la resta de la població. Per tal de gestionar correctament les expectatives dels usuaris i aconseguir que superin la situació d'estrès mental en què es troben, caldria abocar-hi més recursos.

Fer un diagnòstic de les necessitats locals

Idealment una intervenció pública hauria de comptar, abans d'implementar-se, amb un diagnòstic de les necessitats que vol cobrir, estimar l'abast de la problemàtica sobre la qual vol incidir amb un nivell de desagregació suficientment baix i, a partir d'aquesta estimació, fer una assignació de recursos basada en aquestes necessitats. Per això, valdria la pena fer un diagnòstic curós de les problemàtiques locals d'habitatge i així, amb un bon diagnòstic de les necessitats, afinar millor en les línies d'activitat del servei, i optimitzar la ubicació dels recursos.

Generar un sistema d'indicadors de seguiment a partir de registres administratius

Això requeriria avançar en un sistema d'informació que permeti fer seguiment a diferents indicadors de necessitat, implementació i gestió, i productes, la qual cosa vol dir sistematitzar la informació dels diferents municipis i punts acollidors

del SIDH en un seguit d'indicadors anuals que permetin prendre millors decisions.

A l'annex 4, es llisten els indicadors de necessitats, implementació i resultat que proposem que es registrin, com a mínim per als usuaris del servei, i si fos possible també sobre potencials usuaris que no hi participen. L'objectiu d'aquest exercici és, per tant, disposar d'un instrumental analític que pugui resultar d'utilitat per a respondre qüestions relacionades amb la implementació, seguiment i eventualment l'avaluació del servei.

En el cas que aquesta informació pogués estar disponible, una possible externalitat positiva seria ajudar als serveis socials. Actualment, les bases de dades dels serveis socials solen estar pobrament informades. Atès que el grau d'intersecció entre usuaris del SIDH i usuaris de Serveis Socials és alt, això permetria d'una banda millorar els sistemes d'informació de Serveis Socials i de l'altra incorporar les problemàtiques detectades i els recursos assignats amb relació a habitatge a persones amb expedients amb Ofideute. Tanmateix, perquè això sigui factible caldria que es pogués vincular la informació de les dues bases de dades, la qual cosa a data d'avui no és factible perquè la titularitat de les dades no coincideix.

Millorar l'actual sistema d'informació del servei

El primer pas en aquesta direcció seria millorar el sistema de registre de la informació del servei del SIDH, ja que actualment, potser degut a la urgència amb què es va implementar el servei, el sistema d'informació d'Ofideute (la base de dades d'Habitat) té algunes mancances que llistem a l'annex 3.

Un punt important d'aquesta millora hauria de ser el seguiment dels usuaris un cop surten del servei. Actualment no es fa seguiment dels expedients que han rebut assessorament dels advocats o als que s'ha fet una proposta d'acord. Això impossibilita saber la sostenibilitat dels acords assolits, com per exemple si han fet un nou impagament o s'han endarrerit amb el pagament d'alguna quota, o què és el que passa amb les famílies a les quals el banc rebutja l'acord i l'expedient es tanca amb un resultat negatiu.

Millorar l'avaluabilitat del servei per a poder-ne avaluar l'efectivitat i l'eficiència

L'avaluació d'impacte o d'efectivitat d'un servei pretén identificar fins a quin punt ha aconseguit modificar aquella problemàtica sobre la qual volia incidir. Per a fer-ho, no n'hi ha prou a comparar allò que els succeeix als usuaris abans i

després d'haver estat atesos pel servei, ja que la realitat que es vol transformar està sotmesa a l'efecte d'altres factors contemporanis al programa (com, per exemple, el cicle econòmic), i que incideixen també en les variables de resultat d'interès. Això implica que els canvis que experimenten els usuaris un cop introduït el servei no tenen perquè ser exclusivament efecte de la intervenció.

Tampoc no es pot basar en la comparació simple i directa dels resultats dels usuaris del programa amb la dels que no n'han fet ús. Per exemple, una comparació entre els resultats dels usuaris del SIDH amb els de persones que, tot i haver-ne tingut la possibilitat no van fer-ne ús, estaria afectada pel biaix de selecció. Es podria donar perfectament el cas que els usuaris i no usuaris fossin, ja d'entrada, diferents en característiques relacionades amb la probabilitat tant d'aconseguir una reestructuració del deute com de fer ús del servei. Per exemple, els usuaris podrien ser justament aquelles famílies en una situació econòmica més desafavorida i que no tenen cap altra opció.

Per tant, tota avaluació d'impacte que aspiiri a obtenir resultats vàlids necessita identificar un grup de control necessàriament format per no usuaris del servei que siguin similars als participants en tot això que afecti la probabilitat d'utilitzar el servei i d'obtenir uns determinats resultats. D'aquesta manera, podem assumir que allò que els succeeix a les persones del grup control és el mateix que els hagués succeït a les usuàries en cas de no haver fet ús del servei (escenari conegut com a "contrafactual"). Quan usuàries i no usuàries són efectivament semblants en totes aquelles característiques rellevants amb relació al programa (tant observables com no observables), aleshores la comparació entre allò que els succeeix a uns i altres, a participants i controls, un cop transcorregut el programa sí ens pot proporcionar una mesura de l'impacte del programa.

Una avaluació d'impacte necessita de diversos elements:

1. D'una banda, definir la situació factual, és a dir, el que ha passat amb els usuaris del servei; i de l'altra, una estimació vàlida de la situació contrafactual, és a dir, allò que hauria passat amb els usuaris si no haguessin tingut la possibilitat de fer-ne ús. Per tant, es requereix una metodologia vàlida per a estimar la situació contrafactual i per tant definir el grup de control.
 - i. Establir una sèrie d'indicadors, variables de resultat (o *outcomes*), que la teoria del canvi ens diu que poden ser afectades per la intervenció i

mesurar-los tant per als usuaris del programa com per a aquelles persones que formen part del grup de control.

Entre els *outcomes* que la literatura analitzada utilitza per a valorar les intervencions de mediació i d'assessorament tenim, d'una banda, indicadors relacionats amb el resultat de la negociació: si la família pot mantenir l'habitatge (és a dir, no és llançada de l'habitatge), si aconseguix una modificació del termes del contracte hipotecari 'favorables', si reincideix en la problemàtica ja sigui perquè s'endarrereixen en els pagaments del nou acord o directament fan fallida. Aquests indicadors es podrien obtenir amb relativa facilitat amb la col·laboració dels bancs i els clients

D'altra banda, hi ha un segon conjunt d'*outcomes*, més relacionats amb el benestar de la persona. Són *outcomes* relacionats amb la salut mental, l'estrès residencial i alimentari de les famílies afectades, el coneixement i control de la seva situació financera, així com recursos públics que reben, com ara prestacions socials, ajuts d'emergència social, etc. Aquests *outcomes* necessiten d'un qüestionari *ad hoc* i perquè es puguin utilitzar en una avaluació d'impacte caldria que es passés a famílies afectades per la problemàtica tant del grup de tractament com del grup de control.

Pel que fa a les metodologies que podrien utilitzar-se per a construir un grup de control vàlid, destaca l'anomenat disseny experimental, que té com a principal característica el fet que els grups d'usuaris i no usuaris s'estableixen mitjançant un procediment d'assignació aleatòria. Per exemple, en aquells programes on el nombre de places està predeterminat, si el nombre de persones que demanen el programa i compleixen els requeriments d'accés és superior al total de places disponibles, una forma d'administrar aquest excés de demanda és amb un sorteig de les places disponibles entre els demandants. Així és com fan, per exemple, les escoles bressol de la ciutat de Barcelona per a assignar les places entre els sol·licitants.

Les característiques del SIDH, però, fan gairebé inviable l'existència d'un excés de demanda del servei que faci necessari denegar-lo a una part considerable dels demandants. Per tant, aquesta possibilitat per a avaluar l'impacte del servei és difícil d'implementar en forma directa.

Una altra possibilitat, més habitual en intervencions com el SIDH, és utilitzar un model d'estimació basat en dobles diferències com a via per a minimitzar el biaix de selecció al qual ens hem referit. Aquests models controlen els efectes dels

factors contemporanis al programa comparant allò que els succeeix als usuaris amb allò que els succeeix als no usuaris en un mateix període d'observació.

L'aplicació més habitual de les dobles diferències és la que estableix la comparació entre dos grups d'individus al llarg del temps: en un primer moment, cap dels dos grups pot fer ús del servei; en un segon moment, en canvi, un grup té accés (tractament) i l'altre no (comparació). L'estratègia d'estimació de l'impacte que proposen aquests models es basa en la comparació de les diferències en els resultats de cada grup abans i després de la implementació del programa. Si s'assumeix que allò que diferencia ambdós grups des de l'inici roman constant en el temps, la diferència entre aquestes dues diferències assenyalaria l'impacte del programa (Schlotter, Schwerdt, & Woessmann, 2011).

Per a poder avaluar l'impacte del SIDH mitjançant aquest model s'haurien de computar les diferències següents:

- i) Diferència SIDH: en aquells municipis on es va implementar el SIDH, comparem els *outcomes* de les famílies afectades per la problemàtica abans i després de la incorporació del municipi al SIDH;
- ii) Diferència no SIDH⁵⁴: en un conjunt de municipis similars als que van incorporar el SIDH però que no compten amb el servei, comparem els *outcomes* de les famílies afectades per la problemàtica abans i després de la incorporació del municipi bessó al SIDH.

D'aquesta manera, l'efectivitat del SIDH vindria donada per la diferència entre la diferència SIDH i la diferència no SIDH.

Per tant, per a poder fer servir aquest model economètric, cal comptar amb informació de famílies afectades en municipis que van incorporar el servei tant abans de la intervenció com després i, addicionalment, necessitem la mateixa informació en municipis que podríem considerar similars, però que no van incorporar el servei.

Al seu torn, l'avaluació econòmica (eficiència) busca mesurar el grau d'efectivitat amb què s'estan gastant els recursos públics, mitjançant la relació dels impactes que assolix la intervenció amb els recursos utilitzats per a dur-la a terme. Per tant, per a poder dur a terme una avaluació d'aquest tipus caldria, a banda de

⁵⁴ Únicament cal la coexistència temporal durant un període suficient de municipis SIDH amb municipis similars sense el servei.

comptar amb una avaluació d'impacte, conèixer quins són els recursos utilitzats pel servei, com ara, les hores d'advocats destinades –terme descrit a l'annex 4.

Combinar el SIDH amb altres polítiques complementàries

Finalment, tot i que la literatura ha mostrat que els programes de mediació i assessorament són intervencions efectives per tal de reduir la probabilitat d'un llançament i que milloren la capacitat negociadora dels deutors, cal posar en perspectiva la capacitat aïllada d'aquestes polítiques per tal de resoldre el problema de fons. En aquest sentit, l'assessorament i la mediació, tot i que es facin en forma i temps adequats, mai podran ser suficients per a superar el problema de les famílies de no guanyar ingressos suficients per a pagar el préstec sense una subvenció o transferència de renda significativa. És a dir, malgrat intervenir en forma anticipada a fi de disposar de més opcions no evitarà que molts prestataris acabin perdent l'habitatge independentment de l'esforç d'assessorament i mediació, si no hi ha un increment permanent dels ingressos.

Una segona política complementària és la de l'educació financera. En aquest sentit, caldria desenvolupar projectes d'alfabetització financera orientats a prevenir el sobreendeutament i fomentar un comportament racional de les famílies amb pocs recursos, tant pel que fa a la despesa com a la generació d'ingressos.

És a dir, les problemàtiques relacionades amb la de l'habitatge estan molt correlacionades amb situacions de caire estructural. Per tant, per tal de poder resoldre els problemes de vulnerabilitat residencial cal un enfocament integral del problema, un enfocament *Big Society*.

9. Bibliografia

Apgar, W., Duda, M. i Gorey, R. (2005). The Municipal Cost of Foreclosures: A Chicago Case Study. Homeownership Preservation Foundation, Housing Finance Policy Research Paper Number 2005-1

Cannuscio, C. C., Alley, D. E., Pagan, J. A., Soldo, B., Krasny, S., Shardell, M., Asch, D. A., i Lipman, T. H. (2012). Housing strain, mortgage foreclosure, and health. *Nursing Outlook*, vol 60 no 3, pp 134- 142.

Clifford, R. (2011) State Foreclosure Prevention Efforts in New England: Mediation and Assistance. New England Public Policy Center Research Report 11 – 3 September 2011.

Collins, M. i Orton, M. (2010) Comparing Foreclosure Counseling Policies in the US and UK, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vo 12, no 4, pp 417-438.

Collins, M. i Schmeiser, M. (2013). The Effects of Foreclosure Counseling for Distressed Homeowners. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32, No. 1, 83–106 (2013)

Collins, M. i Urban, C. (2015). Mandatory mediation and the renegotiation of mortgage contracts. *The Economic Journal* vol 125, no 589, pp 1734-1763

Jones, R. i Pridemore, W. (2014). A Longitudinal Study of the Impact of Home Vacancy on Robbery and Burglary Rates During the U.S. Housing Crisis, 2005-2009. *Crime & Delinquency* vol 1, no 21.

Kennedy, S. (2012). The Good Faith Approach to Foreclosure Mediation: An Assessment of Washington's Foreclosure Mediation Program. University of Washington Working Paper

Kingsley, T., Smith, R. i Price, D. (2009). The impacts of foreclosures on families and communities. The Urban Institute, May 2009.

Làzaro, B. i Obregon, I. (2009). Avaluació de la implementació. Col·lecció l'Àlbum de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Guia pràctica número 4.

Press, S. (2011). Mortgage Foreclosure Mediation in Florida - Implementation Challenges for an Institutionalized Program. Faculty Scholarship. Paper 334.

Osborne, B., Daponte, S. i Taylor, L. (1999). Why Do Low-Income Households not Use Food Stamps? Evidence from an Experiment. *The Journal of Human Resources*, vol. 34, no. 3, pp. 612-628.

Sandstrom, H. i Huerta, S. (2013). The Negative Effects of Instability on Child Development: A Research Synthesis. Low-Income Working Families Discussion Paper 3, The Urban Institute.

Heckman i Smith (2004). The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program. *Journal of Labor Economics*, 2004, vol. 22, no. 2.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., i Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341, 976-980.

Sabes, R., Sanz, J. i Todeschini, F. (2016). Com estimar la prevalença de la pobresa energètica: l'avaluació del Fons de Solidaritat de l'Aigua. *Cuaderns d'Economia* número 103, pp 261-273.

White, A. (2017). Foreclosure Diversion And Mediation In The States, *Georgia State University Law Review* vol. 33, no. 411.

I. Annex: Glossari d'acrònims

AHC: Agència de l'Habitatge de Catalunya

IRSC: Índex de renda de suficiència de Catalunya

Habicat: Base de dades de l'AHC

Ofideute: Servei públic i gratuït d'assessorament i mediació que ofereix la Generalitat de Catalunya a través de l'AHC.

OLH: Oficina Local d'Habitatge

PAH: Plataforma d'Afectats per l'Hipoteca

SIDH⁵⁵: Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge de la Diputació de Barcelona

⁵⁵ Els punts acollidors del SIDH es poden trobar al web <https://www.diba.cat/web/benestar/sidh#mapa>

II. Annex: Conceptes i enquestes utilitzades

Baixa intensitat de treball: una llar es considera com de baixa intensitat de treball si els membres en edat de treballar que la componen treballen menys d'una cinquena part del temps que podrien fer-ho.

Dació en pagament: pagament d'un deute mitjançant una prestació diferent a l'establerta en un primer moment. En el mercat immobiliari, fa referència al sistema que fa servir el deutor d'una hipoteca per fer front al deute quan no pot assumir-ne les quotes, lliurant el pis com a pagament del deute.

Encuesta de Condiciones de Vida (ECV): és una enquesta anual dirigida a llars, que va tenir la seva antecessora en el Panel de Hogares de la Unió Europea (PHOGUE), realitzat durant el període 1994-2001. Aquesta enquesta pertany al conjunt d'operacions estadístiques harmonitzades per als països de la Unió Europea. Està orientada a proporcionar informacions comparables i harmonitzades sobre els aspectes següents del nivell i condicions de vida i cohesió social: ingressos de les llars privades, pobresa i privació, igualtat de tracte de l'home i la dona, ocupació i activitat, cura de nens, jubilacions, pensions i situació socioeconòmica de les persones grans, habitatge, desenvolupament regional i moviments migratoris, nivell de formació, salut i efectes sobre la condició socioeconòmica.

Execució hipotecària: procediment executiu a través del qual s'ordena la venda d'un bé immoble que estava gravat amb una hipoteca per incompliment per part del deutor de les obligacions acordades en el contracte hipotecari.

Llançament hipotecari: acció conseqüència d'una resolució judicial o governamental amb la que s'expulsa de l'habitatge a un propietari que no ha pogut complir amb els terminis i quantitats acordades a la firma de l'hipoteca.

Privació material: una llar es considera en situació de privació material si no es poden permetre tres dels següents nou ítems: anar de vacances almenys una setmana a l'any, menjar carn, peix o pollastre al menys cada dos dies, mantenir la llar a una temperatura adequada, fer front a una despesa imprevista de 650 euros, pagar sense endarreriments les despeses d'habitatge o les compres a terminis, un automòbil, un telèfon, una televisió o una rentadora.

Renda mensual disponible equivalent: s'utilitza per estandarditzar la renda de les llars en funció del nombre de membres de la llar i les seves edats, per a una

millor comparació dels ingressos de les diferents llars. Per fer-ho, es computa el nombre d'unitats de consum equivalents que formen part de la llar, com $1 + (a - 1) \times 0,5 + b \times 0,3$ on a és el nombre de membres de la llar de 14 anys o més i b el nombre de membres menors de 14 anys. I després es divideix la renda disponible total de la llar entre les unitats de consum equivalent que la conformen.

Risc de pobresa: una llar es considera en risc de pobresa si té un ingrés per unitat de consum inferior al 60 % de la renda mediana del territori. És a dir, si la renda mediana és de 10 mil euros anuals, una llar d'una persona necessitarà un renda superior als 6 mil euros anuals per no ser considerada pobre. Atès que es considera que hi ha economies d'escala en el consum, una llar amb dues persones de 14 anys o més necessitarà un renda inferior (9 mil euros) de la que necessitaran dues llars amb una sola persona de 14 anys o més cadascuna. En conseqüència, una llar amb dues persones de 14 anys o més necessitarà al menys 9 mil euros per a no estar en risc de pobresa.

III. Annex: Model de territorialització

Com s'ha mencionat en el cos del text, en el model proposat per a assignar la vulnerabilitat residencial entre els diferents punt SIDH, es fa ús de dues variables relacionades amb la probabilitat de patir la problemàtica, de les quals tenim dades a nivell municipal, per a crear un indicador de vulnerabilitat. Més concretament, es pretén capturar la diversitat intermunicipal pel que fa a la vulnerabilitat socioeconòmica i al preu de l'habitatge. En concret, s'ha optat per construir una **variable sintètica** a partir de la combinació següent:

- a) Una **proxy de la taxa de pobresa** de cada municipi construïda a partir de la base de dades de l'Agència Tributaria Espanyola⁵⁶: el percentatge de persones del municipi amb uns ingressos anuals per sota del llindar de risc de pobresa (en aquest cas, per sota de 6.010 euros) sobre el total de la població del municipi.
- b) Una **proxy de la situació econòmica i residencial** del municipi construïda a partir de:
 - i. l'índex d'atur al municipi, construït a partir d'informació sobre el total de persones entre 16 i 65 anys registrades com aturats;
 - ii. la zona geogràfica a la qual pertany el municipi a efectes d'aplicació del Pla per al dret a l'habitatge per a l'atorgament d'ajuts, i per a la fixació de la renda màxima de lloguer i els preus màxims de venda dels habitatges de protecció oficial (HPO)⁵⁷, i
 - iii. si el municipi és una zona d'alta demanda d'habitatge acreditada (Llei 4/2016).

Més concretament, per a cada municipi de Catalunya, primer s'ha calculat la proporció del total de persones amb una renda inferior als 6.010 euros que pertanyen al municipi (equació 1)⁵⁸.

⁵⁶ Aquesta base de dades aporta informació sobre la renda de les persones a nivell municipal per trams de renda (entre 0 i 6.001 euros; entre 6.001 fins a 12.020; d'entre 12.020 fins a 18.030; d'entre 18.030 fins a 21.035; més de 21.035) a partir de la informació de les retencions tributàries de declarants i no declarants.

⁵⁷ <http://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Preus-ingressos-i-zones/mapa-de-les-zones-geografiques-i-les-arees-de-demanda-residencial-forta-i-acreditada/>

⁵⁸ Als municipis per als quals no hi havia cap persona que declarés aquesta xifra, es va optar per assignar-los com a taxa de pobresa el mínim del conjunt de municipis amb un valor superior a zero.

Equació 1. Pes basat en la taxa de pobresa del municipi

$$pes_pobresa_i = \frac{\text{Persones amb rendes inferiors als 6.010€ al municipi } i}{\text{Persones amb rendes inferiors als 6.010€ a Catalunya}}$$

Un cop calculat això, s'han construït tres variables per a fer-les servir com a *premiums*, és a dir, per a inflar o desinflar la taxa de pobresa del municipi segons les condicions econòmiques i residencials, i acostar-la més a un indicador de vulnerabilitat residencial. En el cas de la taxa d'atur (equació 2), el *premium* per al municipi i està calculat com:

Equació 2. Premium del municipi i de la taxa d'atur registrat

$$premium_atur_i = \begin{cases} pes_pobresa_i * -0,15 \text{ si } atur_i < \overline{Atur}_{cat} \\ pes_pobresa_i * 0 \text{ si } \overline{Atur}_{cat} < atur_i \leq DE(Atur_{cat}) \\ pes_pobresa_i * 0,15 \text{ si } DE(Atur_{cat}) < atur_i \leq 2 * DE(Atur_{cat}) \\ pes_pobresa_i * 0,35 \text{ si } atur_i > 2 * DE(Atur_{cat}) \end{cases}$$

És a dir, el *premium* d'atur equival a la taxa de pobresa multiplicada per un paràmetre que dependrà del nivell de l'índex d'atur al municipi en comparació amb el global per Catalunya, i que farà que, si es mantenen tota la resta de característiques constants, als municipis amb atur relativament elevat se'ls assigni una proporció major de persones vulnerables residencialment.

En el cas de la zona geogràfica (equació 3), el *premium* per al municipi i és:

Equació 3. Premium del municipi i per zona geogràfica

$$premium_geo_i = \begin{cases} pes_pobresa_i * 1 \text{ si } zonahpo_i = A \\ pes_pobresa_i * 0,5 \text{ si } zonahpo_i = B \\ pes_pobresa_i * 0,25 \text{ si } zonahpo_i = C \\ pes_pobresa_i * -0,5 \text{ si } zonahpo_i = D \end{cases}$$

Això és, a les zones amb preu de l'HPO elevats (zona HPO A) se'ls assigna un *premium* equivalent al nombre de persones residencialment vulnerables de les que pertocarien al municipi per un criteri basat únicament en la taxa de pobresa, mentre que a les zones amb preus màxims de l'HPO baixos (zona HPO D) se'ls assigna un *premium* negatiu.

Pel que fa a la demanda d'habitatge acreditada (equació 4), el *premium* per al municipi i equival a:

Equació 4. Premium del municipi i per ser d'alta demanda

$$premium_demanda_i = \begin{cases} pes_pobresa_i * 1 & \text{si } DemandaAlta_i = 1 \\ 0 & \text{cas contrari} \end{cases}$$

És a dir, que el *premium* de nombre de persones vulnerables assignades a municipis d'alta demanda serà igual al que pertocaria atès el nivell de pobresa local.

Un cop calculats els tres *premiums* individuals, s'agreguen (equació 5) i se sumen a la proporció de persones pobres al municipi (equació 6).

Equació 5. Premium global del municipi i

$$premium_i = premium_geo_i + premium_atur_i + premium_demanda_i$$

Equació 6. Pes del municipi i corregit per la seva situació econòmica i residencial

$$pes_inflat_i = pes_pobresa_i + premium_i$$

Per a assegurar-nos que la suma de persones en situació de vulnerabilitat residencial assignades als municipis equival al total de persones en aquesta situació a Catalunya, s'han de reponderar els pesos, i dividir cada pes municipal per la suma dels pesos de tots els municipis de Catalunya (equació 6):

Equació 6. Pes reponderat del municipi i

$$pes_final_i = \frac{pes_inflat_i}{\sum_i^N pes_inflat_i}$$

D'aquesta manera, municipis amb una proporció de persones pobres elevada, atur per sobre de la mitjana de Catalunya, i que siguin zones de forta demanda d'habitatge rebran una ponderació superior a la que els pertocaria si la distribució es fes segons un criteri purament poblacional.

A partir d'aquests pesos ajustats, l'obtenció de l'estimació de llars en situació de vulnerabilitat residencial a nivell de municipi resulta senzilla: n'hi ha prou a multiplicar el pes ajustat de cada municipi per l'estimació obtinguda pel conjunt de Catalunya. Així doncs, per a un municipi concret, el nombre de llars en situació de vulnerabilitat residencial vindrà determinat pel total de llars en aquesta situació a Catalunya i el pes ajustat assignat a cada municipi de la manera següent:

Equació 7. Total de llars amb vulnerabilitat residencial al municipi i

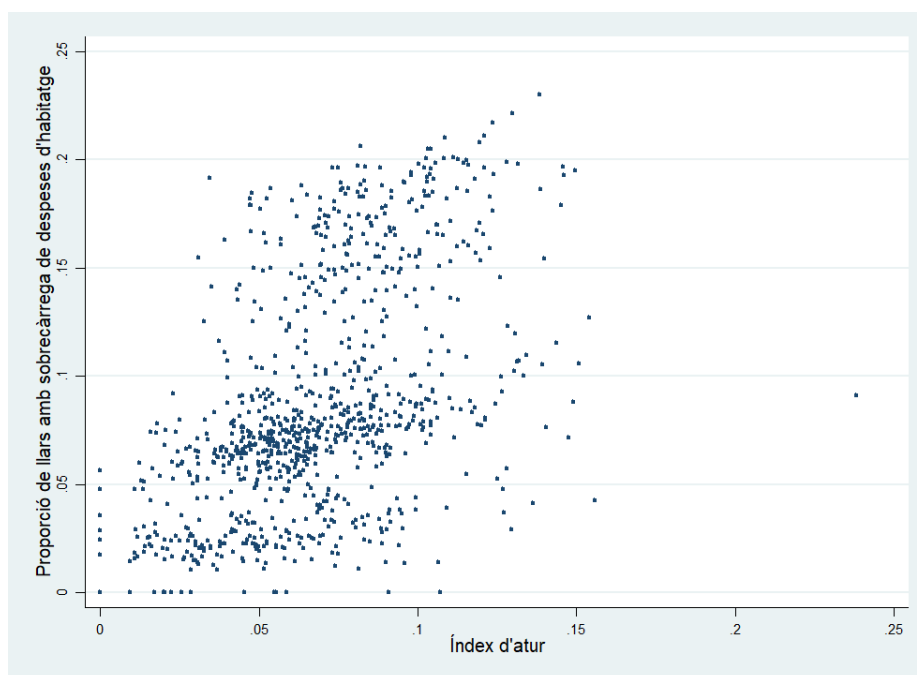
$$llars_vulnerables_i = pesfinal_i \times llars_vulnerable_{CAT}$$

Un cop calculat el nombre de llars en situació de vulnerabilitat residencial a cada municipis de Catalunya, ja es pot procedir a agregar-les a nivell de punt SIDH (o de qualsevol altra tipus d'agregació que ens pugui interessar, com, per exemple, àrees bàsiques de serveis socials).

Com podem veure al

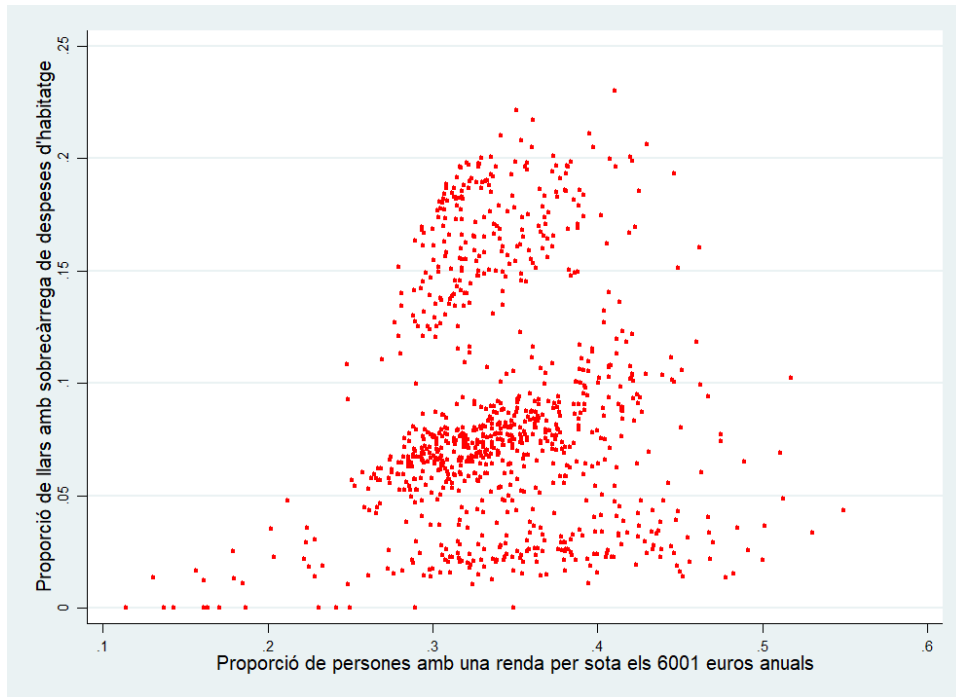
Gràfic 18 i al Gràfic 19, a nivell del municipi, la correlació entre la proporció de llars amb sobrecàrrega en la despesa d'habitatge i l'índex d'atur és positiva i raonablement alta (0.5149). El mateix és cert per a la proporció de persones amb uns ingressos inferiors als 6.001 euros anuals (0.138).

Gràfic 18 – Correlograma entre l'índex d'atur (eix x) i la sobrecàrrega de despesa d'habitatge (eix y)



Font: Elaboració pròpia

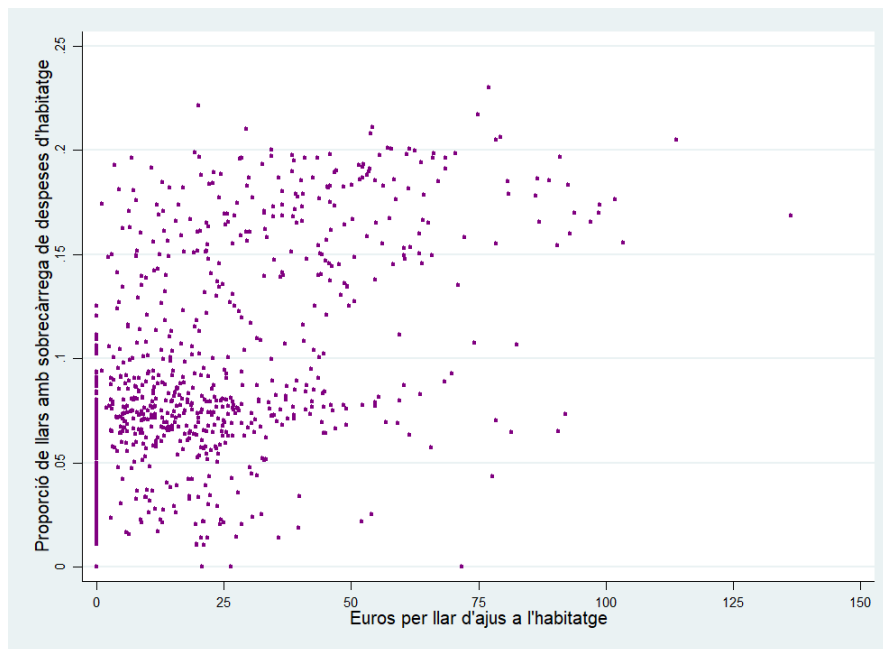
Gràfic 19 - Correlograma entre la proporció de persones amb menys de 6.001 euros anuals (eix x) i la sobrecàrrega de despesa d'habitatge (eix y)



Font: Elaboració pròpia

A més, la correlació entre la ràtio de llars amb sobrecàrrega de despesa en habitatge i el ràtio d'euros en ajuts d'habitatge per llar també és alta, de l'ordre del 0,5843 (Gràfic 20). Això es pot considerar un bon senyal, tenint en compte que els ajuts no estan inclosos en el model, però segurament haurien de ser més elevats en municipis amb una vulnerabilitat residencial superior.

Gràfic 20 - Correlograma entre la ràtio d'ajuts d'habitatge en euros per família (eix x) i la sobrecàrrega de despesa d'habitatge (eix y)



Font: Elaboració pròpia

IV. Annex: Resultats

Taula 10. Estimació de la població de referència 2008-2017

Any	Llars amb despeses d'habitatge	Llars propietàries amb despeses d'hipoteca	Llars llogateres amb despeses de lloguer
2008	1.575.688	1.025.426	550.262
2009	1.653.548	1.037.564	615.984
2010	1.624.902	997.800	627.101
2011	1.518.518	883.264	635.253
2012	1.488.944	890.611	598.333
2013	1.479.588	909.173	570.415
2014	1.455.861	852.780	603.080
2015	1.460.471	841.769	618.702
2016	1.475.604	819.352	656.252
2017	1.508.050	806.507	701.542

Font: Elaboració pròpia segons l'ECV

Taula 11. Estimació de les llars amb sobrecàrrega per despeses d'habitatge 2008-2017

Any	Llars amb sobrecàrrega per despeses d'habitatge	Llars amb sobrecàrrega per despeses d'hipoteca	Llars amb sobrecàrrega per despeses de lloguer
2008	561.070	309.068	252.002
2009	612.018	343.869	268.149
2010	555.266	256.032	299.234
2011	602.952	283.952	319.000
2012	548.173	240.693	307.480
2013	487.478	251.186	236.292
2014	527.887	228.046	299.841
2015	462.783	216.160	246.622
2016	498.880	197.490	301.390
2017	479.875	156.920	322.955

Font: Elaboració pròpia segons l'ECV

Taula 12. Estimació de les llars amb endarreriments en el pagament de l'habitatge 2008-2017

Any	Llars amb endarreriments en el pagament de l'habitatge	Llars amb endarreriments en el pagament de la hipoteca	Llars amb endarreriments en el pagament del lloguer
2008	71.204	43.347	27.857
2009	98.175	62.704	35.471
2010	135.665	79.426	56.239
2011	83.840	33.864	49.976
2012	108.506	69.820	38.686
2013	109.514	44.119	65.395
2014	115.798	57.964	57.835
2015	118.516	59.547	58.969
2016	75.413	34.487	40.926
2017	70.241	31.870	38.370

Font: Elaboració pròpia segons l'ECV

Taula 13. Efectes marginals mitjans de l'anàlisi dels determinants del risc d'exclusió residencial

	PROPIETARIS		LLOGATERS	
	Vulnerabilitat residencial	Urgència residencial	Vulnerabilitat residencial	Urgència residencial
Nombre de membres	-0.0500*** (0.00956)	-0.000438 (0.00312)	-0.0694*** (0.0148)	0.00835** (0.00361)
Multipersonal sense menors dependents	-0.166*** (0.0208)	-0.0173** (0.00798)	-0.217*** (0.0291)	-0.0209** (0.00860)
Multipersonal amb menors dependents	-0.136*** (0.0279)	-0.00881 (0.0111)	-0.162*** (0.0447)	-0.0217* (0.0114)
El cap de la llar és una dona	0.0229 (0.0151)	0.0150** (0.00658)	0.00849 (0.0213)	0.0216** (0.00865)
Tots els membres majors de 16 són nascuts a Espanya	-0.0289 (0.0234)	0.00693 (0.00856)	-0.100*** (0.0327)	0.0107 (0.0146)
Menys de la meitat dels membres majors de 16 són nascuts a Espanya	0.227*** (0.0282)	0.0186 (0.0117)	0.112*** (0.0325)	0.0213 (0.0143)
El màxim nivell educatiu a la llar és primària o inferior	0.173*** (0.0376)	0.0233 (0.0179)	-0.0120 (0.0333)	0.0425** (0.0214)
El màxim nivell educatiu a la llar és secundària	0.102*** (0.0174)	0.0272*** (0.0101)	0.0567** (0.0250)	0.0207* (0.0122)
Nombre d'habitacions	-0.0104 (0.00723)	-0.000162 (0.00267)	0.0160* (0.00959)	-0.00467 (0.00321)

Adquirit durant la bombolla immobiliària	0.0546***	0.0195**		
	(0.0185)	(0.00796)		
Edifici amb menys de 10 habitatges	-0.0546***	-0.00534	0.0296	-0.00145
	(0.0178)	(0.00683)	(0.0356)	(0.0128)
Edifici amb més de 10 habitatges	-0.115***	-0.0167***	0.0199	0.00863
	(0.0138)	(0.00517)	(0.0339)	(0.0147)
Situat a una zona molt poblada	0.0339*	0.00918	0.0579**	-0.000472
	(0.0187)	(0.00762)	(0.0295)	(0.00815)
Situat a una zona poc poblada	-0.0211	0.0117	-0.118***	-0.0112
	(0.0230)	(0.0122)	(0.0327)	(0.0103)
Situat a una zona amb problemes de delinqüència o vandalisme	-0.00512	0.00867	-0.0217	0.0230*
	(0.0193)	(0.00822)	(0.0314)	(0.0131)
Baixa intensitat de treball	-0.000797	-3.25e-05	-0.00652**	-0.00160
	(0.00267)	(0.00104)	(0.00327)	(0.00137)
Almenys un membre de la llar amb una malaltia crònica	-0.0424***	0.0126*	-0.00902	0.0107
	(0.0159)	(0.00730)	(0.0223)	(0.00913)
Rep ingressos per assistència social	-0.0480	-0.00494	0.129**	0.00780
	(0.0549)	(0.0168)	(0.0508)	(0.0127)
Rep ajudes d'habitatge	-0.0286	0.0133	0.00591	0.00852
	(0.0694)	(0.0271)	(0.0473)	(0.0149)
Endarreriment en el pagament de serveis bàsics de l'habitatge	0.215***	0.199***	0.169***	0.225***
	(0.0339)	(0.0343)	(0.0410)	(0.0410)
Endarreriment en el pagament de préstecs (diferents a l'hipoteca)	0.130***	0.123***	-0.000220	0.00861
	(0.0460)	(0.0359)	(0.0604)	(0.0158)
Incapacitat per a mantenir la llar a una temperatura adequada durant l'hivern	0.135***	0.0453***	0.159***	0.0325**
	(0.0328)	(0.0159)	(0.0338)	(0.0129)
Total d'observacions	4,837	4,837	3,193	3,193
R ² ajustat	0.150	0.349	0.124	0.291
Errors estàndards entre parèntesis				
*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1				

Font: Elaboració pròpia segons l'ECV

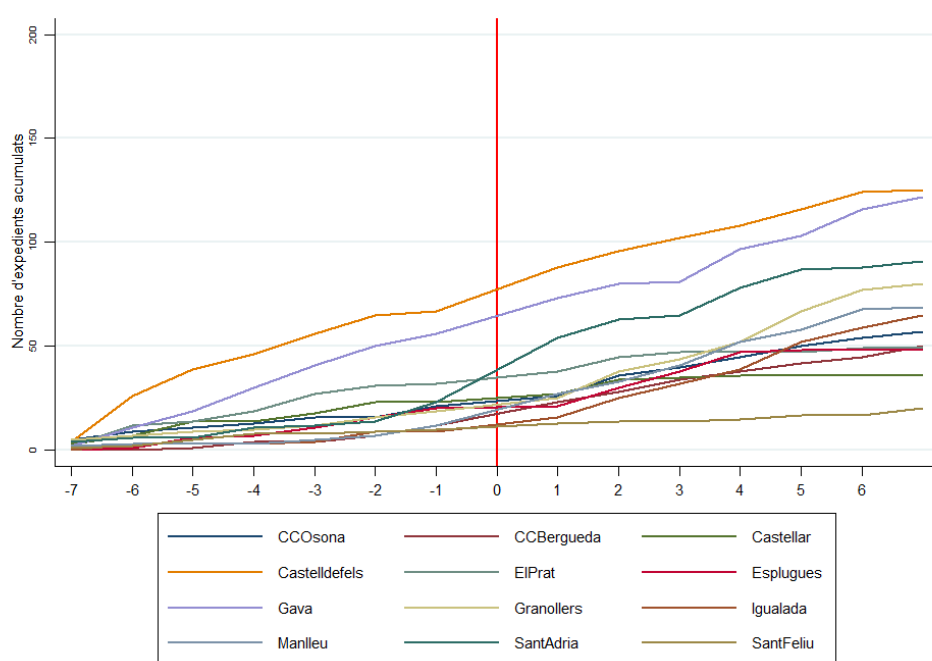
Taula 14. Efectes marginals mitjans de l'anàlisi dels determinants d'un acord favorable

	Efectes marginals	s.e.	valor-p

Oficina SIDH	-0.0312435	0.0320247	0.329
Grandària familiar	-0.0722843	0.0816523	0.376
Fills	0.1708086	0.1587706	0.282
Sexe = home	0.0066776	0.0237989	0.779
Casat/da	0.0569785	0.0312279	0.068
Separat/da	-0.0072884	0.0358179	0.839
Vidu/vídua	-0.0397768	0.0669953	0.553
Estranger/a	-0.017988	0.0406754	0.658
Feina inestable	-0.061245	0.035671	0.086
Aturat/da amb prestació	0.0202503	0.0337455	0.548
Aturat/da sense prestació	0.0111384	0.0373626	0.766
Jubilat/da	-0.0402583	0.0402819	0.318
Educació primària o inferior	0.0543107	0.0232244	0.019
Menys de 45 anys	0.0268688	0.024028	0.263
Ingressos familiars	-0.0000701	0.0000208	0.001
Ràtio préstec/taxació	-0.0021413	0.0204334	0.917
Ràtio préstec/taxació > 1	0.0698487	0.0466788	0.135
Ràtio quota/ingrés	-0.0025083	0.0147654	0.865
Ràtio quota/ingrés > 30 %	0.038895	0.0389101	0.317
Més de 12 quotes endarrerides	-0.0781311	0.0303093	0.010
Problemes financers greus	-0.1206336	0.0296899	0.000
Derivat/da de serveis socials	0.0245389	0.0245841	0.318

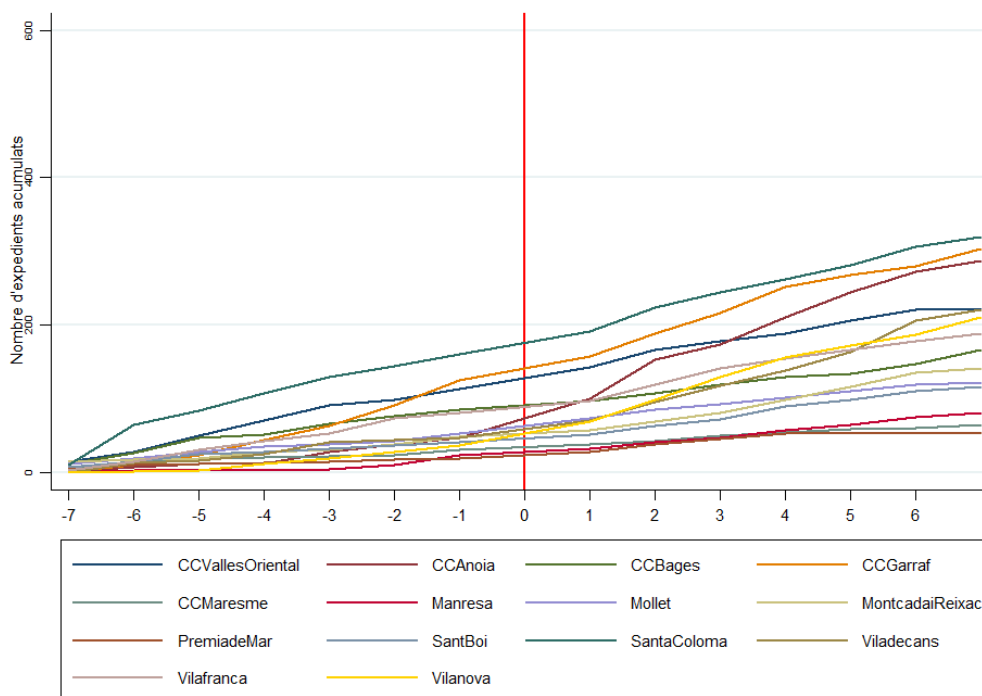
Font: Elaboració pròpia segons la base de dades d'Ofideute

Gràfic 21. Nombre acumulat d'expedients tramesos a punts acollidors de mida petita



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

Gràfic 22. Nombre acumulat d'expedients tramesos a punts acollidors de mida petita



Font: Elaboració pròpia a partir de la base de dades d'Habitat

V. Annex: Anàlisi de la base de dades d'Habicat

La base de dades de l'Habicat presenta un conjunt de problemes que exposem detalladament a continuació i que dificulten una anàlisi rigorosa dels diferents components del programa: mecanismes de derivació, temps entre activitats del circuit, perfil dels usuaris, etc.

1. Variables incompletes

Una part important de les variables de la base de dades estan pobrament reportades. Tot i que en alguns casos és normal que el percentatge d'expedients sense informació sigui elevat (per exemple, per titulars o avaladors més enllà del tercer), hi ha altres variables, com ara dades sociodemogràfiques de l'usuari, dades sobre la hipoteca, dates de les activitats del circuit, entre d'altres que valdria la pena que estiguessin ben informades. Fins i tot aquells camps que en principi són obligatoris per a poder obrir l'expedient del SIDH no sempre estan presents. Un cas paradigmàtic d'aquest problema és el valor de la quota hipotecària, que, en aproximadament 50 % dels casos, no està informat⁵⁹.

Tot i que el percentatge d'expedients amb camps no informats en general s'ha reduït amb el pas de temps, inclús l'any 2017 aquest continua sent un problema important de la base de dades. La Taula 15. Percentatge d'expedient amb els camps de la base de dades no informats mostra per a cada línia d'activitat, any i variable, el percentatge d'expedient que tenen el camp corresponent sense informar. Per a simplificar la taula, les variables dels titular més enllà del tercer membre no es reporten, ja que en tots els casos el percentatge d'expedient sense informació supera el 95 %.

⁵⁹ A l'annex III trobareu una anàlisi detallada de la qualitat de la informació a la base de dades d'Habicat.

Taula 15. Percentatge d'expedient amb els camps de la base de dades no informats

Camps de la base de dades	OFI 1 –								OFI 2 –			OFI 3 –		
	MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA								MEDIACIÓ EN CONSUM			MEDIACIÓ EN LLOGUER		
	ANY 2010	ANY 2011	ANY 2012	ANY 2013	ANY 2014	ANY 2015	ANY 2016	ANY 2017	ANY 2015	ANY 2016	ANY 2017	ANY 2015	ANY 2016	ANY 2017
VARIABLES COMUNES EN TOTES ELS PROGRAMES														
EXPEDIENT														
Núm. expedient	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Data d'obertura	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Motiu d'obertura	0.00	0.00	0.00	3.88	2.79	1.52	0.41	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.22
Oficina gestora	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Responsable	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Col·legi d'advocats	100.00	100.00	96.00	70.63	39.08	23.70	15.66	13.58	89.63	21.88	10.26	100.00	32.95	21.48
USUARI														
DNI	0.00	0.00	0.11	0.05	0.06	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Edat	92.23	95.42	93.35	91.21	75.91	20.94	23.28	26.65	23.33	30.47	51.28	60.00	26.59	29.63
Sexe	91.26	95.42	93.30	91.21	75.85	20.88	23.08	25.62	23.33	29.69	51.28	60.00	26.59	28.89
Estat civil	98.06	95.88	93.84	91.54	76.70	21.41	32.76	38.17	24.07	42.19	61.54	60.00	36.99	51.11
Estudis	98.06	96.80	94.76	91.98	82.40	31.79	41.00	46.30	27.41	43.75	64.10	60.00	51.45	58.52
Ocupació	90.29	89.13	56.65	46.56	38.77	19.65	24.18	29.53	21.85	33.59	51.28	60.00	28.90	40.00
Lloc de naixement	98.06	95.88	93.68	91.54	76.15	22.58	24.52	27.16	23.33	31.25	51.28	60.00	27.17	31.11
Adreça	49.51	10.07	0.11	0.00	0.06	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Codi postal	97.09	96.45	26.59	4.69	3.76	3.23	5.63	8.13	2.22	5.47	7.69	0.00	3.47	11.11
Codi municipi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Municipi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Comarca	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DADES DELS TITULARS DE LA HIPOTECA/LLOGUER														
Tipus identificador titular 01	26.21	11.78	0.22	0.05	0.06	0.18	0.21	0.21	1.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Edat titular 01	92.23	95.42	93.35	91.21	75.73	20.88	23.01	26.54	24.07	29.69	48.72	60.00	26.59	29.63
Sexe titular 01	91.26	95.42	93.30	91.21	75.67	20.82	22.80	25.51	24.07	28.91	48.72	60.00	26.59	28.89
Estat civil titular 01	98.06	95.88	93.84	91.54	76.46	21.29	32.62	37.96	24.81	41.41	61.54	60.00	36.99	51.11
Estudis titular 01	98.06	96.80	94.76	91.98	82.22	31.73	40.59	46.09	27.78	42.97	64.10	60.00	51.45	58.52
Ocupació titular 01	90.29	89.02	56.54	46.23	38.17	19.59	23.97	29.63	22.59	32.81	51.28	60.00	28.90	40.00
Ingressos titular 01	92.23	95.42	61.35	52.51	46.72	43.99	45.74	51.13	51.48	59.38	84.62	60.00	54.91	60.00
Situació laboral titular 01	92.23	95.08	53.95	37.55	36.17	99.71	100.00	100.00	99.63	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Tipus identificador titular 02	98.06	94.16	74.05	56.17	46.00	47.39	53.64	62.45	53.33	51.56	79.49	80.00	83.24	82.96
Edat titular 02	100.00	99.89	98.27	95.80	84.71	47.51	53.78	63.07	53.33	52.34	79.49	80.00	83.24	82.96
Sexe titular 02	100.00	99.89	98.27	95.80	84.71	47.45	53.64	62.45	53.33	51.56	79.49	80.00	83.24	82.96
Estat civil titular 02	100.00	99.89	98.32	95.91	85.13	47.57	59.00	68.52	53.33	60.16	82.05	80.00	84.39	86.67

Estudis titular 02	100.00	99.89	98.65	96.40	89.14	54.78	64.70	70.58	54.81	65.63	84.62	80.00	88.44	87.41
Ocupació titular 02	99.03	99.08	85.03	71.89	60.19	47.45	57.42	66.56	53.33	53.91	82.05	80.00	83.82	84.44
Ingressos titular 02	99.03	98.86	85.51	75.82	66.26	66.63	71.29	77.78	68.89	70.31	87.18	100.00	90.75	86.67
Situació laboral titular 02	99.03	98.74	82.38	65.61	57.16	99.82	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Tipus identificador titular 03	100.00	99.20	98.00	95.14	93.99	93.78	94.57	95.58	95.56	97.66	100.00	100.00	98.84	100.00
Edat titular 03	100.00	100.00	99.84	99.40	98.18	93.78	94.64	95.68	95.56	97.66	100.00	100.00	98.84	100.00
Sexe titular 03	100.00	100.00	99.84	99.40	98.18	93.78	94.57	95.58	95.56	97.66	100.00	100.00	98.84	100.00
Estat civil titular 03	100.00	100.00	99.84	99.40	98.18	93.84	95.54	96.81	95.56	98.44	100.00	100.00	98.84	100.00
Estudis titular 03	100.00	100.00	99.89	99.40	98.73	94.60	95.74	96.71	95.93	98.44	100.00	100.00	98.84	100.00
Ocupació titular 03	100.00	99.89	99.08	97.11	96.06	93.78	94.85	96.60	95.56	97.66	100.00	100.00	98.84	100.00
Ingressos titular 03	100.00	99.89	99.46	96.94	97.09	96.54	96.57	97.84	97.41	99.22	100.00	100.00	99.42	100.00
Situació laboral titular 03	100.00	99.89	99.14	96.34	95.69	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Total ingressos titulars	92.23	95.08	57.95	45.25	36.04	34.02	38.05	44.65	42.96	53.91	84.62	60.00	50.87	54.81
PROCEDIMENTS SIDH (COMUNS A TOTS ELS PROGRAMES)														

Protocol entitat financera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Data agenda	98.06	98.86	39.30	53.88	80.22	90.44	93.96	95.78	22.22	85.16	92.31	0.00	91.91	98.52
Hora agenda	98.06	98.86	39.30	53.88	80.22	90.44	93.96	95.78	22.22	85.16	92.31	0.00	91.91	98.52
Data visita sol·licitant feta	0.00	0.00	30.38	19.87	15.90	12.67	11.74	15.12	18.89	26.56	46.15	20.00	20.23	20.00
Data avís de proposta	87.38	66.59	52.22	47.82	49.39	51.03	48.83	55.97	33.70	57.03	79.49	60.00	43.93	53.33
Data retorn proposta	100.00	100.00	97.95	87.17	86.53	79.77	89.29	95.58	96.67	87.50	97.44	80.00	88.44	92.59
Data de validació	87.38	66.70	53.62	48.53	50.30	51.61	49.79	60.39	34.44	60.94	84.62	60.00	52.60	62.22
Data de la darrera anotació addicional	96.12	89.24	54.43	37.83	31.92	31.67	28.23	41.05	12.96	30.47	53.85	0.00	34.10	37.78
Data del darrer moviment	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	3.70	0.00	0.00	15.38	0.00	0.00	5.93
Derivació SOJ Estat	100.00	100.00	99.19	95.74	80.22	75.43	68.96	69.03	96.30	91.41	97.44	80.00	54.34	68.15
Data de tancament	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Resolució	0.00	0.00	0.22	0.49	0.97	6.28	20.88	63.07	1.11	5.47	64.10	0.00	24.86	56.30
PROBLEMÀTICA RESIDENCIAL														
Quotes no pagades	94.17	96.45	36.22	33.79	33.56	52.73	55.84	67.80	43.70	73.44	84.62	80.00	66.47	71.85
Avís notarial	100.00	100.00	99.62	97.27	13.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Altres notificacions	100.00	100.00	99.62	97.27	13.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Llançament Data	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Llançament	100.00	100.00	100.00	100.00	99.70	98.89	93.89	92.08	99.63	100.00	100.00	100.00	65.32	74.81
VARIABLES COMUNES A OFI 1 I OFI 2														
Com ens has conegut	97.09	94.51	77.24	73.20	61.53	48.15	53.09	60.08	61.48	61.72	79.49	N/A	N/A	N/A
CONDICIONS PRÉSTEC														
Tipus habitatge de Valor de taxació	98.06	98.28	50.54	42.09	40.78	37.89	45.05	55.76	40.37	58.59	79.49	N/A	N/A	N/A
Entitat financera activa	99.03	99.54	58.65	47.82	35.86	34.02	42.38	54.01	47.04	54.69	71.79	N/A	N/A	N/A
Grup inversor Data constitució préstec	8.74	7.67	14.65	2.29	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Tipus préstec Hipoteca pont	100.00	99.77	99.41	97.27	92.78	91.38	92.03	96.71	99.63	97.66	97.44	N/A	N/A	N/A
Clàusula terra	100.00	100.00	99.95	99.07	89.14	30.44	36.40	46.19	53.33	48.44	71.79	N/A	N/A	N/A
Import inicial	97.09	94.51	68.16	62.61	44.30	30.73	38.53	48.56	42.22	51.56	69.23	N/A	N/A	N/A
Import pendent	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Anys d'amortització	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Interès	51.46	29.63	43.30	34.06	27.67	26.51	35.58	45.06	30.74	44.53	69.23	N/A	N/A	N/A
	96.12	92.68	52.54	45.74	34.10	38.48	48.76	56.38	43.33	60.94	84.62	N/A	N/A	N/A
	98.06	96.68	53.41	41.32	31.55	30.85	39.70	50.72	41.48	53.13	69.23	N/A	N/A	N/A
	100.00	100.00	100.00	100.00	99.88	91.14	85.10	86.32	84.07	73.44	89.74	N/A	N/A	N/A

Tipus referència	100.00	99.66	88.27	64.79	46.72	40.47	51.79	57.41	65.19	56.25	74.36	N/A	N/A	N/A
Quota actual	97.09	95.54	54.43	41.59	34.10	37.30	49.86	60.29	44.07	59.38	79.49	N/A	N/A	N/A
PROBLEMES AMB LA HIPOTECA														
Deute pendent vençut	99.03	94.74	92.70	90.94	80.89	81.52	85.85	74.59	84.81	92.97	92.31	N/A	N/A	N/A
Notificació jutjats	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Execució hipotecària	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Aturar procediment execució	100.00	100.00	99.41	95.31	79.92	75.37	79.88	86.73	94.44	94.53	97.44	N/A	N/A	N/A
Data aturar procediment execució	100.00	100.00	100.00	99.24	91.87	91.91	95.60	97.12	99.63	99.22	100.00	N/A	N/A	N/A
Aturar procediment extrajudicial	100.00	100.00	99.51	96.18	79.73	72.84	66.48	73.15	95.56	89.06	97.44	N/A	N/A	N/A
Data aturar procediment extrajudicial	100.00	100.00	100.00	100.00	99.88	99.65	99.18	98.97	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Subhasta	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Data subhasta	100.00	99.89	95.95	95.96	94.90	91.85	87.50	86.63	98.52	98.44	100.00	N/A	N/A	N/A
DADES DELS AVALADORS DE LA HIPOTECA														
Tipus identificador avalador 01	98.06	99.54	91.14	85.10	78.94	84.63	88.94	91.67	92.22	91.41	94.87	N/A	N/A	N/A
Edat avalador 01	100.00	100.00	99.62	98.96	96.30	84.69	89.08	92.28	92.22	91.41	94.87	N/A	N/A	N/A

Sexe avalador 01	100.00	100.00	99.62	98.96	96.30	84.63	88.94	91.67	92.22	91.41	94.87	N/A	N/A	N/A
Estat civil avalador 01	100.00	100.00	99.62	99.13	96.36	84.75	91.00	93.72	92.22	94.53	94.87	N/A	N/A	N/A
Estudis avalador 01	100.00	100.00	99.68	99.18	96.84	87.27	91.41	93.72	92.59	94.53	94.87	N/A	N/A	N/A
Ocupació avalador 01	100.00	100.00	98.27	93.40	90.29	84.75	90.66	93.52	92.22	92.97	97.44	N/A	N/A	N/A
Ingressos avalador 01	99.03	100.00	97.46	92.47	88.17	90.85	93.34	94.86	94.44	94.53	94.87	N/A	N/A	N/A
Situació laboral avalador 01	99.03	100.00	96.92	89.25	82.40	84.63	88.94	91.67	92.22	91.41	94.87	N/A	N/A	N/A
Tipus identificador avalador 02	98.06	100.00	94.97	93.07	88.65	91.79	94.44	95.88	96.30	96.09	94.87	N/A	N/A	N/A
Edat avalador 02	100.00	100.00	99.62	99.62	98.00	91.79	94.51	96.19	96.30	96.09	94.87	N/A	N/A	N/A
Sexe avalador 02	100.00	100.00	99.62	99.62	98.00	91.79	94.44	95.88	96.30	96.09	94.87	N/A	N/A	N/A
Estat civil avalador 02	100.00	100.00	99.68	99.62	98.06	91.85	95.60	96.91	96.30	96.88	94.87	N/A	N/A	N/A
Estudis avalador 02	100.00	100.00	99.68	99.62	98.30	93.08	95.67	96.81	96.30	97.66	94.87	N/A	N/A	N/A
Ocupació avalador 02	100.00	100.00	98.97	97.54	94.90	91.91	95.40	96.60	96.30	97.66	94.87	N/A	N/A	N/A
Ingressos avalador 02	99.03	100.00	98.97	96.89	94.11	95.48	96.91	97.02	97.78	97.66	94.87	N/A	N/A	N/A
Situació laboral avalador 02	99.03	100.00	98.38	95.09	90.41	91.79	94.44	95.88	96.30	96.09	94.87	N/A	N/A	N/A

Tipus identificador avalador 03	99.03	100.00	99.08	98.85	97.69	99.00	99.31	99.79	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Edat avalador 03	100.00	100.00	100.00	100.00	99.82	99.00	99.31	99.90	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Sexe avalador 03	100.00	100.00	100.00	100.00	99.82	99.00	99.31	99.79	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Estat civil avalador 03	100.00	100.00	100.00	100.00	99.82	99.00	99.38	99.90	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Estudis avalador 03	100.00	100.00	100.00	100.00	99.94	99.18	99.45	100.00	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Ocupació avalador 03	100.00	100.00	99.84	99.67	99.09	99.00	99.38	100.00	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Ingressos avalador 03	99.03	100.00	99.73	99.40	98.97	99.41	99.66	100.00	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Situació laboral avalador 03	99.03	100.00	99.68	99.29	98.36	99.00	99.31	99.79	99.26	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A
Total ingressos avaladors	99.03	100.00	97.35	91.65	86.89	89.97	92.79	94.44	94.07	93.75	94.87	N/A	N/A	N/A
OFI 1 - Línia de mediació hipotecària														
Arxiu	91.26	77.35	48.81	73.25	69.54	97.07	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Fills	94.17	95.54	73.68	66.59	69.48	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Antecessors Fills	100.00	99.89	99.19	99.29	99.88	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
dependents	94.17	95.65	67.57	65.12	66.93	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Antecessors dependents	100.00	99.89	99.41	99.34	99.64	100.00	100.00	100.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
OFI 2 - Línia de Consum														
PROBLEMES AMB LA HIPOTECA														

Burofax	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00	0.00	0.00	N/A	N/A	N/A
Data burofax	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	44.07	76.56	76.92	N/A	N/A	N/A
PROCEDIMENTS SIDH (ESPECÍFIC OFI2)														
Data registre sol·licitud mediació	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	28.52	53.91	64.10	N/A	N/A	N/A
Data comunicació EEFF sol·licitud mediació	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	71.11	89.84	87.18	N/A	N/A	N/A
Data comunicació EEFF sol·licitud inici	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	63.70	68.75	92.31	N/A	N/A	N/A
Data comunicació EEFF admissió	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	56.67	91.41	94.87	N/A	N/A	N/A
Data resposta EEFF admissió	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	58.15	86.72	89.74	N/A	N/A	N/A
Data recepció proposta per EEFF Motiu finalització procediment de mediació	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	40.00	67.97	94.87	N/A	N/A	N/A
Data finalització	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	39.63	67.19	87.18	N/A	N/A	N/A
Data finalització	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	39.63	67.19	87.18	N/A	N/A	N/A

procediment de mediació														
OFI 3 - Línia de Lloguer														
CONDICIONS LLOGUER														
Propietari	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	60.00	8.09	13.33
Data formalització lloguer	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	80.00	30.64	20.74
Preu lloguer	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	80.00	39.31	28.89
PROBLEMES AMB EL LLOGUER														
Import no pagat	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	100.00	63.01	61.48
Desnonament	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00	0.00	0.00
Aturar desnonament	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00	0.00	0.00
PROCEDIMENTS SIDH (ESPECÍFIC OFI3)														
Conveni d'entitat financera	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0.00	0.00	0.00
Data derivació	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	100.00	99.42	100.00
Data màxima proposta	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	100.00	99.42	100.00

2. Variables que valdria la pena que fossin incloses i obligatòries

En primer lloc, les variables obligatòries del SIDH no inclouen moltes de les que la literatura analitzada identifica com a rellevants. Per exemple, entre la informació obligatòria no s'inclou informació com ara: l'historial d'impagaments previ a l'obertura de l'expedient, valor de de taxació de la propietat en el moment de la hipoteca i en el moment d'obertura de l'expedient, o qui es va encarregar de fer la taxació. Tampoc no demana informació sociodemogràfica dels membres de la llar més enllà dels que són titulars de la hipoteca, com ara el nombre de persones que viuen a la llar, el nivell educatiu dels membres, o informació que permeti establir l'ocupabilitat de la persona i la capacitat de fer front a futurs pagaments del deute.

Tot i que molts d'aquests camps estan presents a la base de dades d'Habicat, en tramitar l'expedient habitualment queden buits, ja que no són obligatoris. A més, alguns dels que s'omplen queden fixos a nivell d'identificador únic i generen situacions confuses. Per exemple, l'edat de la persona. Més enllà que normalment es recomana demanar la data de naixement i no pas l'edat⁶⁰, en la base de dades d'Habicat trobem que una mateixa persona amb diferents expedients en anys diferents manté la mateixa edat. El mateix passa amb la resta de variables, com per exemple l'ingrés o la situació ocupacional.

A més, la base de dades d'Habicat no té prou informació disponible sobre la proposta que s'envia a l'entitat financera. Tot i que la base de dades té informació relativa al darrer acord, no consten les diferents propostes realitzades, en el cas que n'hi hagi hagut més d'una, ni les respostes de l'entitat financera. Tampoc no consta el tipus d'acord proposat a l'entitat financera i quin és el valor actual net d'aquestes proposta per a l'entitat financera.

3. Variables amb valors que presenten problemes

Adicionalment, hi ha un conjunt de variables per a les quals la informació registrada sembla presentar problemes, i que per tant valdria la pena revisar:

Camp de la base de dades	Observacions
Núm. expedient	En general, els primers 4 números del núm. d'expedient són l'any d'obertura. Però els expedients oberts el 2010, 2011 i 2012, tots comencen per 2012.

⁶⁰ La data de naixement d'una persona mai no canvia.

	<p>→ Hi va haver algun tipus de migració entre sistemes d'informació o què explica aquest desajust?</p>
DNI	<p>Hi ha hi ha 123 casos amb *OFIXXX.</p> <p>→ Són expedients reals o són proves que es van fer?</p>
DNI	<p>Hi ha 927 DNI que estan duplicats a la base de dades. Entenem que això pot ser o bé perquè s'han obert dos procediments diferents, i per tant, ja està bé que hi hagi dos expedients. O bé perquè s'han obert dos expedients per al mateix cas per error.</p> <p>→ De quina manera podem aconseguir distingir aquests dos casos?</p>
Edat de l'usuari	<p>Hi ha 71 casos en què l'usuari és menor.</p> <p>→ Per què consta que hi ha usuaris menors?</p>
Edat del titular o avalador	<p>Hi ha menors entre els titulars i els avaladors</p> <p>→ Per què consta que hi ha titulars i avaladors menors?</p>
Fills dependents	<p>Incoherències entre el nombre de fills dependents i el nombre de fills total</p> <p>→ Per què a vegades el nombre de fills dependents és superior al nombre total de fills?</p>

4. Variables categòriques amb problemes en la definició de les categories

Camp de la base de dades	Observacions
Motiu d'obertura	<p>Barreja categories de conceptes diferents:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el tema que es vol adreçar (per exemple, Llei 24/15: Comissió de sobreendeutament) - la línia del programa (per exemple, Consum) - la situació de l'usuari (per exemple, impagament lloguer) - qui el deriva (per exemple, derivat serveis socials) <p>I té categories poc explicatives com "per defecte". A què es refereix?</p>

	A més, les categories són específiques de cada programa, cosa que dificulta analitzar-la.
Situació laboral del titular o avalador	<p>Les categories no són completes ni excloents. Una persona aturada també pot ser activa. Hauria de ser actiu/inactiu, o aturat, treballant, inactiu.</p> <p>A més, no coincideix amb la variable ocupació.</p>

VI. Annex: Indicadors

Un bon sistema d'indicadors requereix una definició prèvia d'objectius estratègics i operatius. Definir uns objectius realistes i concrets, i eliminar possibles ineficàcies derivades de l'adopció de metes utòpiques o insuficientment relacionades amb l'estratègia de l'organització, facilita trobar indicadors per a mesurar si ens aproximem o no a aquells objectius. Un sistema d'indicadors ideal hauria de complir una sèrie de requisits tècnics:

- Referir-se a processos importants o crítics.
- Representar fidelment els objectius que cal mesurar mitjançant una relació directa.
- Ser quantificables a través de dades numèriques o d'un valor de classificació .
- Ser rendibles i superar el benefici del seu ús al cost de la seva obtenció.
- Poder definir l'evolució en el temps de l'objectiu, és a dir, ser comparables en el temps.
- Ser fiables per a donar confiança als usuaris sobre la seva validesa.
- Ser fàcils de mantenir i d'utilitzar.
- Ser compatibles amb altres indicadors.
- Permetre a la direcció conèixer la informació en temps real.

En aquest sentit, la primera fase en la construcció d'un sistema d'indicadors és la mesura i concreció dels conceptes com ara: població de referència, població diana i població elegible. Un cop comptem amb això, cal definir els indicadors d'implementació, gestió i ús de recursos. Aquests indicadors tenen el propòsit de facilitar el seguiment administratiu i pressupostari del programa, i proporcionar informació com ara la taxa de cobertura del servei, el perfil dels usuaris, possibles desviaments amb relació al disseny del servei, entre d'altres qüestions. Aquests indicadors els podem separar entre aquells vinculats amb els inputs del servei (recursos monetaris i administratius), els *outputs* administratius (seguiment i anàlisi dels expedients) i els *outputs* referents a la població atesa (total, perfilat i taxa de cobertura).

Finalment, s'haurien de generar els indicadors de resultat, els quals capturen els resultats o canvis esperats com a producte de la intervenció i estan relacionats amb els objectius estratègics de curt, mitjà i llarg termini del SIDH. En aquest sentit, els resultats o *outcomes* haurien de tenir sentit per a mesurar els canvis que pretén assolir el programa i no pas per a un diagnòstic inicial de la població.

A continuació, hi ha un suggeriment d'indicadors en els diferents àmbits que s'haurien d'omplir a nivell de municipi o punt acollidor SIDH a partir dels registres d'informació del mateix sistema combinat amb fonts d'informació externes de registres administratius, per tal de poder fer un seguiment adequat del servei. Val

la pena aclarir que, en el cas dels *outputs*, hem preferit no incloure aquells pels quals caldria fer una enquesta *ex professo*, atès que la idea d'aquests indicadors és que puguin omplir-se de forma anual amb un cost baix.

Taula 16. Indicadors de necessitats

Variable	Indicador
Població diana	Llars en situació d'emergència residencial
	Percentatge de llars amb hipoteca en situació d'emergència residencial
	Llars en situació de vulnerabilitat residencial
	Percentatge de llars amb hipoteca en situació de vulnerabilitat residencial
	Total de llars amb data de llançament hipotecari
	Percentatge de famílies amb llançaments hipotecaris amb relació al total d'hipoteques

Taula 17. Indicadors de gestió

Variable	Indicador
Temps entre fases	Percentatge d'expedients tancats sense retorn de l'usuari
	Mitjana del temps entre la primera visita i la data d'entrevista
	Mitjana del temps entre la data d'entrevista i la validació de la proposta
Incidències	Mitjana del temps entre la validació de la proposta i el tancament de l'expedient
	Percentatge d'expedients oberts per error
	Percentatge dels expedients amb una data d'obertura posterior a la data d'entrevista inicial
Impacte administratiu	Percentatge d'expedients oberts sense la informació bàsica
	Percentatge d'expedients que no porten la informació necessària en arribar
	Mitjana del temps des de l'obertura de l'expedient fins a que es compta amb tota la informació necessària
	Nombre de vegades que un cas ha necessitat assistència amb la informació
	Nombre d'hores destinades per expedient

Taula 18. Indicadors de recursos del servei

Variable	Indicador
Tècnics SAC	Nombre total de tècnics destinats a expedients SIDH
	Total d'hores de tècnics destinats a expedients SIDH
	Total d'hores de formació dels tècnics destinats al SIDH
Advocats	Total d'hores d'advocats (mediadors) destinats al SIDH
	Cost en euros dels advocats destinats al SIDH

Mediadors	Total d'hores de mediadors destinades a expedients SIDH
Difusió	Cost en euros de la publicitat i difusió del SIDH

Taula 19. Indicadors d'output

Variable	Indicador
Atenció d'usuaris	Nombre d'usuaris del servei
	Nombre d'entrevistes realitzades
	Nombre d'expedients oberts
	Nombre d'entrevistes informatives realitzades
	Nombre d'assessoraments realitzats
	Nombre de mediacions realitzades
	Ràtio d'expedients oberts a total entrevistes inicials
	Percentatge d'entrevistes que arriben amb un llançament hipotecari
	Mitjana del temps des del primer impagament i l'execució hipotecària
	Percentatge d'expedients que arriben al mediador amb relació als expedients oberts

Taula 20. Indicadors d'implementació

Variable	Indicador
Perfils dels usuaris	Percentatge de llars on la persona de referència és dona
	Percentatge de llars monoparentals
	Percentatge de llars unifamiliars
	Percentatge de llars nombroses
	Percentatge de llars amb persones de més de 65 anys
	Percentatge de llars amb persones amb discapacitats
	Percentatge de llars amb menors de 14 anys
	Percentatge de llars amb estudis secundaris o menys
	Grandària familiar mitjana
	Percentatge de llars on cap dels integrants de més de 25 anys és espanyol
	Renda familiar mitjana
	Situació laboral dels adults a la unitat de convivència familiar
	Distribució de la professió principal de la persona de referència
	Distribució de la font d'ingrés principal de la llar
	Percentatge de llars on cap persona està treballant
	Percentatge de llars en risc de pobresa
	Percentatge de llars amb sobrecàrrega residencial
	Percentatge de llars amb més de impagaments de l'habitatge
	Histograma del temps des del primer impagament

	Percentatge de llars que reben ajuts públics
	Percentatge de llars amb problemàtiques en serveis socials
	Percentatge de llars que reben recursos de serveis socials
	Percentatge de llars que arriben amb execució hipotecària iniciada, data de llançament, data de subhasta o embargament
	Mitjana del temps des del primer impagament i l'execució hipotecària
Perfil del préstec	Mitjana dels metres quadrats de l'habitatge
	Mitjana d'antiguitat de l'habitatge
	Mitjana d'antiguitat del préstec
	Distribució de les entitats financeres
	Percentatge d'hipoteques amb tipus fixe
	Taxa d'interès mitjana
	Mitjana de l'amortització inicial de la hipoteca
	Mitjana del temps restant de la hipoteca
	Ràtio del préstec inicial amb relació al valor de taxació de la propietat
	Ràtio del deute romanent amb relació al valor de la propietat actual
	Ràtio inicial de quota hipotecària a renda de la llar
	Ràtio actual de quota hipotecària a renda de la llar
Accés	Percentatge de llars que arriben derivades de serveis socials
	Percentatge de llars que arriben derivades de l'entitat financera
	Percentatge de llars que arriben derivades del poder judicial
	Percentatge de llars que arriben derivades d'entitats del tercer sector
	Percentatge de llars que arriben derivades d'altres administracions públiques
Cobertura	Percentatge d'usuaris en situació d'emergència residencial
	Percentatge d'usuaris en situació de vulnerabilitat residencial
	Percentatge d'usuaris en situació d'urgència residencial

Taula 21. Indicadors de resultat

Variable	Indicador
Evolució de la mediació	Percentatge dels expedients amb mediació que acaben reestructurant el deute i mantenint l'habitatge
	Percentatge dels expedients amb mediació que acaben amb dació de l'habitatge i lloguer social
	Percentatge dels expedients amb mediació que acaben amb dació de l'habitatge i condonació del deute restant
	Percentatge dels expedients amb mediació que acaben amb un acord privat
	Percentatge dels expedients amb mediació que acaben amb llançament i pèrdua de l'habitatge
Evolució del temps fins a arribar a un acord favorable	Temps fins a arribar a un acord amb pèrdua d'habitatge

	Temps fins a arribar un acord sense pèrdua d'habitatge
	Temps fins a arribar un acord considerat d'èxit
Sostenibilitat de l'acord	Percentatge dels expedients resolts amb un acord favorable que tornen a tenir problemes durant l'any posterior
	Percentatge dels expedients resolts amb un acord favorable que tornen a tenir problemes durant els dos anys posteriors
	Percentatge dels expedients resolts amb un acord favorable que tornen a tenir problemes durant els cinc anys posteriors
Mantenir habitatge	Percentatge d'expedients que mantenen l'habitatge dos anys després
Recursos	Percentatge d'expedients que disminueixen l'ús de recursos de Serveis Socials

VII. Annex: Guió entrevistes

Guió del treball de camp qualitatiu per l'Avaluació de la implementació del programa Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge (SIDH)

A) Visió general del programa

1. Imagineu que us trobeu a un periodista, com li explicaríeu en què consisteix el programa SIDH?

B) Població diana i accés al programa

2. A qui creieu que va dirigit el programa? A quin tipus de problemàtiques d'habitatge? Creieu que són els perfils ideals? Per què?
3. El programa, demana uns requisits mínims d'accés? Quina és la vostra opinió?
4. Serveis socials és una de les portes d'entrada al SIDH. Quins són els perfils que es deriven al SIDH? Com funciona aquesta derivació?
5. Hi ha persones que haurien de participar en el servei i ara no ho fan? Quin tipus de problemàtiques presenten? Quines penseu que en són les principals causes?
6. Creieu que el SIDH hauria de tenir una vessant preventiva? Quin paper tenen o haurien de tenir els serveis socials a l'hora de detectar aquests casos? Quins altres mecanismes de detecció hi hauria d'haver?
7. Quins mecanismes hi ha establerts per a detectar persones que puguin estar en necessitat dels serveis que ofereix el SIDH? Quins altres mecanismes creieu que es podrien establir?

D) La utilitat del programa

8. Quins creieu que són els principals beneficis que aporta aquest servei?
9. Creieu que els participants estan satisfets amb les activitats del programa? Quina devolució n'heu obtingut?

10. Quin és el valor afegit del servei d'intermediació respecte d'altres programes o serveis que conegueu que tinguin objectius similars en el territori?

E) Els aspectes organitzatius

11. Està clara la distribució de responsabilitats entre serveis socials i la resta dels actors? Com la veieu? On creieu que grinyola?

12. Els recursos que teniu disponibles, són adequats? Quina és la vostra opinió?

13. Com funciona a la pràctica la coordinació entre els serveis socials i els diferents actors que participen en el SIDH?

G) Els suggeriments de millora

14. Com funciona a la pràctica la coordinació entre els serveis socials i els diferents actors que participen en el SIDH?