



Dossier Catalunya Social

Propostes des
del Tercer Sector

núm. 34
abril de 2014



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya



Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar



Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar

ALBERT SALES I CAMPOS

Abril de 2014

Índice de contenidos

■ 1. Introducción	3
■ 2. Sin hogar y sin techo	4
■ 3. Sinhogarismo, pobreza y marginalidad urbana	9
■ 4. El sinhogarismo sí es un problema de acceso a la vivienda	11
■ 5. La exclusión residencial y el sinhogarismo en Cataluña	13
■ 6. Atención a las personas sin hogar y políticas públicas	20
■ 7. Conclusiones	28
■ 8. Referencias bibliográficas	30

Dossier de capacitación del voluntariado para el análisis y el debate sobre políticas sociales.

1. Introducción

Des de antes de la industrialización, la pobreza extrema en las ciudades se asocia con la imagen del transeúnte o el trotamundos. Des de la configuración de las ciudades modernas, la persona sin residencia estable que sobrevive de la caridad viviendo en las calles o bajo el techo de instituciones caritativas se trata con recelo y se considera sospechosa de actividades indignas. Apelativos como vago y mendigo se han asociado a la situación de exclusión residencial y trazan una línea divisoria entre la gente con una vida "normalizada" y las personas que van de un recurso social a otro sin acceder a ninguna de las dos vías esenciales para construir un estilo de vida aceptado o coherente con la sociedad mayoritaria: una ocupación y, sobretudo una vivienda. Aún hoy en día la línea que separa la gente sin hogar del conjunto de la ciudadanía es una frontera imaginaria hecha de prejuicios y fundamentada en la idea de que quedarse en la calle es imposible para una "persona normal", y que el que acaba en esta situación tiene problemas de alcohol, drogas o ha llevado una mala vida.

Es necesario acercarse a la realidad cotidiana de quién padece la calle con ganas de ver más allá de las ideas preconcebidas para descubrir la diversidad que se esconde tras las etiquetas. Los caminos que han seguido las personas sin hogar para llegar a la situación en la que se encuentran son muy dispares y vivir en la calle es a la vez una consecuencia y una causa de la exclusión social. No se trata sólo de no tener un lugar dónde dormir. Vivir sin hogar supone no disponer de un espacio donde guardar las pertenencias, dónde desarrollar las relaciones personales e íntimas, donde descansar con cierta sensación de seguridad...Es vivir con una sensación constante de provisionalidad, sin generar relaciones sociales estables, sin rutinas, sin dirección y con muy pocas posibilidades de reconstruir una red de apoyo y solidaridad.

La barrera imaginaria entre la población "normalizada" y las personas sin hogar ha facilitado que tradicionalmente se desvinculase el sinhogarismo de los problemas de acceso a la vivienda. En la sociedad de la abundancia y el crédito era difícil explicar que se estaba produciendo una extensión de los riesgos ante las situaciones de pobreza y, por descontado, era casi imposible que la "ciudadanía de bien" aceptase la idea que el riesgo de quedarse sin hogar se estaba propagando a capas cada vez más amplias de la población. La explosión de la crisis de las hipotecas y la sucesión de ejecuciones hipotecarias y desalojos ha roto con la sensación de invulnerabilidad ante la exclusión residencial de gran parte de la opinión pública. La situación encarnada

por las personas que pernoctan en el espacio público requiere el apoyo de muchos más elementos de protección social que el propio acceso a la vivienda y es cierto que una familia que padece un desalojo no tiene porqué convertirse en sin hogar de una forma inmediata, pero el empobrecimiento generalizado de la población y las tensiones sociales que se acumulan en los hogares y las redes familiares y de apoyo están contribuyendo a un incremento constante de las personas que necesitan ayuda para no acabar durmiendo en un portal o un cajero automático.

Estas páginas son un repaso riguroso, pero entendedor de la evidencia empírica que nos ayuda a entender el fenómeno del sinhogarismo y sus múltiples caras. Se establecerá la relación entre las situaciones de "sin hogar", de "sin techo" y de "exclusión residencial", para facilitar un marco de análisis comparable con el que se utiliza en el resto de países de la Unión Europea. Se detallarán los factores explicativos del sinhogarismo como elemento de la marginalidad urbana y como expresión de la pobreza severa en nuestras ciudades. Se discutirá la relación entre sinhogarismo y crisis y, finalmente, se plantearán los debates vigentes en materia de políticas públicas para luchar contra la exclusión residencial.

2. Sin hogar y sin techo

La exclusión de la vivienda, el sinhogarismo, se identifica como una de las formas más extremas en que se manifiesta la pobreza en nuestras ciudades. Las personas sin techo que viven las 24 horas en el espacio público, son la parte más visible del sinhogarismo, pero no la única. La exclusión residencial se manifiesta en diferentes intensidades en función de la relación de las personas con el espacio del que disponen para su vida personal. Quien vive en un centro residencial de servicios sociales, en un hogar de acogida o en un espacio sin condiciones de habitabilidad, dispone de un techo pero no de un hogar.

Para facilitar el análisis de la exclusión residencial, FEANTSA (la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan para las Personas Sin Hogar) propone una clasificación de las situaciones de privación de vivienda que permite identificar diferentes intensidades de exclusión y romper con la distinción clásica entre la sociedad mayoritaria que dispone de un techo y las personas que pernoctan en la calle o en albergues para los sin hogar. La tipología de situaciones,

llamada ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) plantea que el acceso a la vivienda tiene tres dimensiones: des del punto de vista físico consiste en disponer de un espacio adecuado que pertenezca exclusivamente a una persona y su familia; des de un punto de vista social: disponer de un espacio de privacidad para disfrutar de las relaciones sociales; y des del punto de vista jurídico consiste en disponer de un título de propiedad o de un contrato de arrendamiento.

En función de las condiciones de habitabilidad que tiene el espacio donde vive una persona, la vida social y privada que permite y el régimen legal de autorización del alojamiento se definen cuatro situaciones o categorías:

- Sin techo: cuando la persona no dispone de un espacio físico para vivir.
- Sin vivienda: cuando la persona dispone de un espacio físico aunque este no reúna las condiciones necesarias de privacidad para considerarlo un espacio propio y que el ocupante no tenga la titularidad legal. Se considerara una persona sin hogar o sin vivienda aquella que pernocta en equipamientos públicos o de entidades sociales.
- Vivienda insegura: cuando la persona dispone de un espacio físico donde pueda desarrollar su vida privada pero no tiene permiso legal de utilización del alojamiento.
- Vivienda inadecuada: Cuando la persona vive en un espacio que no reúne las condiciones adecuadas para la habitabilidad. Dispone por lo tanto de un espacio físico donde puede desarrollar su vida privada con permiso legal de utilización u ostentando la propiedad pero con las incomodidades derivadas del deterioro de los equipamientos.

Estas cuatro categorías se han operacionalizado identificando trece situaciones concretas que cubren todas las formas de privación del derecho a una vivienda digna. Merece la pena presentar la conceptualización de las diferentes tipologías establecidas en el marco de FEANTSA, dado que es la clasificación que se está adoptando en toda Europa por las entidades y administraciones públicas para abordar el problema de la exclusión residencial.

Cuadro 2.1. Clasificación ETHOS

Situación	Categoría conceptual	Categoría operativa	Tipo de alojamiento
Sin hogar	Sin techo	1. Personas viviendo al raso	1.1. Espacio público o exterior
		2. Personas que pasan la noche en albergues para personas sin hogar.	2.1. Refugio nocturno
		3. Personas que viven en equipamientos para personas sin hogar.	3.1. Hogares y albergues para personas sin hogar. 3.2. Centros de estada limitada 3.3. Alojamientos con apoyo para momentos de transición.
	Sin vivienda	4. Personas que viven en refugios para mujeres	4.1. Refugios para mujeres
		5. Personas que viven en equipamientos residenciales para inmigrantes.	5.1. Centros de recepción o alojamiento temporal. 5.2. Alojamiento para trabajadores inmigrantes.
		6. Personas en proceso de salida de instituciones.	6.1. Centros penitenciarios 6.2. Instituciones de tratamiento medico 6.3. Casas de acogida para niños y jóvenes.
		7. Personas que reciben apoyo de larga duración (por haber estado sin hogar)	7.1. Residencias para personas mayores que han pasado por la situación de sin hogar. 7.2. Centros residenciales con apoyo para personas que han pasado por la situación de sin hogar.

Situación	Categoría conceptual	Categoría operativa	Tipo de alojamiento
Exclusión de la vivienda	Vivienda insegura	8. Personas que viven en un alojamiento inseguro	8.1. Con amigos o familiares 8.2. Realquiler 8.3. Ocupación ilegal de inmuebles
		9. Personas que viven bajo amenaza de desahucio.	9.1. En proceso de desahucio por impago del alquiler. 9.2. En proceso de ejecución hipotecaria.
		10. Personas que viven bajo amenaza de violencia.	10.1. Hogares con antecedentes de violencia doméstica o con denuncias interpuestas a la policía.
	Vivienda inadecuada	11. Personas que viven en estructuras "no convencionales" y temporales.	11.1. "Mobile homes", caravanas. 11.2. Edificación "no convencional" 11.3. Estructuras temporales.
		12. Personas que viven en viviendas insalubres.	12.1. Viviendas no adecuadas para la vida cotidiana.
		13. Personas que viven en situación de hacinamiento.	13.1. Viviendas ocupadas hasta condiciones de hacinamiento.

Fuente: FEANTSA

La misma descripción de las categorías nos deja ver que la situación de sin hogar está ligada a muchas otras situaciones de exclusión social. Las deficiencias graves en el espacio físico en el que habita una familia, igual que la masificación, son consecuencia directa de la pobreza económica. Vivir en recursos residenciales para mujeres que han sufrido violencia machista, no sólo es síntoma de haber convivido con esta lacra social; en muchas ocasiones la debilidad de las redes de apoyo hace imprescindible proveer a las afectadas de un alojamiento.

Residir en centros de internamiento para extranjeros es consecuencia directa de la exclusión jurídica y administrativa que sufren los inmigrantes. Vivir en pisos de inserción de titularidad pública o de una

entidad del tercer sector también responde a alguna situación grave de exclusión. (Sales 2012).

La intensidad con la que los individuos se ven afectados por la exclusión social está íntimamente relacionada con el acceso a una vivienda. Encontrarse en la situación de sin techo significa haber agotado todos los recursos personales y sociales para acceder a una vivienda estable que permita una vida privada y social mínimamente satisfactoria. Es por lo tanto, el resultado de una serie de factores de exclusión social que se acumulan y que hacen que las situaciones de marginalidad se acentúen progresivamente hasta que una persona pierde los vínculos con el conjunto de la sociedad.

En paralelo, las trabas en el acceso a la vivienda constituyen un potente factor de exclusión social o de reproducción generacional de la pobreza. La vivienda de propiedad está condicionada por la capacidad adquisitiva y por el patrimonio heredado de la familia. Para la configuración del mercado inmobiliario español y la causa de las políticas que durante décadas han incentivado la compra de viviendas, el alquiler ha sido hasta hoy una alternativa minoritaria. En un trabajo realizado en el 2008 (Sarasa y Sales, 2008), el análisis de las trayectorias vitales de 348 personas en situación de exclusión social demostraba claramente que la propiedad de una vivienda, una vez pagado, era una garantía contra el riesgo de caer en situación de sin techo. El mismo estudio evidenciaba que las personas que habían vivido situaciones de exclusión social severa habían tenido muchas más dificultades para acceder a la vivienda que el conjunto de la ciudadanía. El aumento de los precios sumado a la ausencia de patrimonio familiar había impuesto una barrera insalvable y una reproducción intergeneracional de la exclusión residencial.

Mientras que el grueso de la ciudadanía, los jóvenes que tienen problemas para pagar el alquiler a causa del paro u otras circunstancias personales, suelen recibir ayuda de los padres o, en última instancia retornan al hogar materno, las personas provenientes de familias muy humildes que abandonaron el hogar de los padres en edades muy jóvenes con ingresos muy escasos y un nivel educativo muy bajo, cuando no pueden hacer frente a los gastos de vivienda no pueden disfrutar de este apoyo familiar. Se incrementa así el riesgo de ser sin techo entre las capas más vulnerables de nuestra sociedad. Las personas en situaciones de pobreza o exclusión que no habían llegado a emanciparse caían en un alto riesgo de ser sin hogar cuando los titulares del alquiler de la vivienda donde vivían, habitualmente sus padres, morían siendo agotadas las posibilidades de subrogación. Este itinerario hacia la exclusión

severa estaba marcado también por niveles formativos muy bajos y por largos períodos de inactividad laboral o paro. En este contexto, hacer frente a un alquiler a precios de mercado se convertía en algo totalmente imposible y, al no disponer de patrimonio familiar, las personas se veían abocadas a pequeñas habitaciones realquiladas o en la calle.

3. Sinhogarismo, pobreza y marginalidad urbana

En Europa, durante mucho tiempo se ha preferido no relacionar de manera directa el sinhogarismo o las situaciones de exclusión social severa con la exclusión de la vivienda. De hecho durante gran parte del siglo XX, la perspectiva dominante en el estudio de las situaciones de exclusión social se centraba en los factores individuales que llevaban a las personas a mantenerse al margen de los estilos de vida de la sociedad mayoritaria.

El fuerte crecimiento económico alcanzado durante la reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial y la configuración de los Estados de Bienestar occidentales relucieron considerablemente la precariedad material de la clase obrera reduciendo también las amplias bolsas de pobreza formadas por familias del campo que habían emigrado a las zonas industriales. Los debates sobre la escasez de recursos del proletariado quedaron aparcados porque se asumía que las políticas redistributivas socialdemócratas eran, por sí mismas, el mejor programa de lucha posible contra la pobreza. Las socialdemocracias, aplicando el principio de "desmercantilización" ofertaban a las personas trabajadoras un marco de relaciones sociales estable frente a las contingencias que podían apartar a los individuos de la vida laboral. El objetivo de esta seguridad era hacer de los ciudadanos y las ciudadanas algo más que una mercancía intercambiable (Pagum, 2007:141) y romper con la reproducción social de las desigualdades ofertando oportunidades equiparables a los diferentes estratos de la población.

Aún la fuerte reducción de las desigualdades y de la precariedad material de la clase obrera que se produce durante este período, en las ciudades europeas y norte-americanas continúan existiendo personas y familias viviendo en la calle o pasando situaciones de pobreza extrema en infra-hogares. Una parte del mundo académico y político considera que si las instituciones hacen esfuerzos de integración social pero, aun y así existen pequeños sectores de la sociedad que continúan viviendo al margen de ésta, su marginalidad se tiene que explicar a través de

factores individuales. El 1958, en su ensayo sobre *La sociedad opulenta*, Galbraith ya desvincula la pobreza de circunstancias estructurales y la atribuye a factores como la deficiencia mental, la mala salud, la falta de disciplina, una fertilidad excesiva, el consumo de alcohol, una educación insuficiente o una combinación de diferentes de estos factores. Galbraith sólo asume la existencia de algunas islas de pobreza estructurales vinculados a modos de producción agrícola en zonas rurales. Esta visión es criticada años después por Michael Harrington a *The Other America*, que afirma que durante una etapa de prosperidad en la cual las grandes masas acceden al bienestar, los grupos minoritarios que quedan al margen llegan a molestar a la sociedad mayoritaria.

Es en el entorno académico y activista francés en que se empieza a utilizar la expresión "exclusión social". El movimiento ATD Cuarto Mundo, comprometido con la defensa de los colectivos sub-proletarios utilizaba este término para referirse a la situación de marginación de los beneficios del crecimiento económico en que se encontraban los grupos "tradicionalmente pobres" o los "pobres de siempre". Esta noción de exclusión se refiere mucho más al proceso activo de marginación de estos grupos que a la situación individual de rotura con el mercado laboral y con las redes de apoyo social.

El debate hoy se ha visto modificado por los profundos cambios que han vivido las sociedades de primera industrialización. La visión de la pobreza como fenómeno marginal empieza a quebrarse con la expansión del que Ulrich Beck (1984) llamó "la sociedad del riesgo". La globalización neoliberal y la crisis de los Estados del Bienestar, provocaron una "democratización" de los riesgos sociales entre extensos grupos de las amplias clases medianas de los países ricos. Las deslocalizaciones, la desindustrialización y la terciarización de la economía, la individualización de los hábitos sociales y el deterioro de las redes de relación de apoyo mutuo, la contención de los salarios reales y las reformas laborales que reducen la protección de los sitios de trabajo, son algunos de los factores que hacen que el riesgo de caer en situaciones de exclusión social vaya más allá de colectivos tradicionalmente marginados.

Si en el siglo XX el sinhogarismo era una situación con gran diversidad de factores casuales que iban más allá de los tópicos sobre los trotamundos y los mendigos, hoy se hace muy difícil hablar de perfiles de personas sin hogar y de causalidades. Ante el incremento de la exclusión de la vivienda a la UE el Comité Económico y Social Europeo emitió un Dictamen sobre "El problema de las personas sin hogar" en el

que se identifican cinco tipos de factores que inciden sobre el riesgo de las personas de sufrir exclusión social severa y exclusión de la vivienda:

- los factores estructurales: la evolución de la economía, la inmigración, los derechos de la ciudadanía y del mercado inmobiliario;
- los factores institucionales: la actuación de los servicios sociales, el funcionamiento de los mecanismos de ayuda, los procedimientos y la burocracia institucional;
- los factores relacionales: la situación familiar, las redes de relación, las situaciones de ruptura;
- los factores personales: el estado de salud, las situaciones de dependencia, la edad;
- la discriminación o ausencia de un estatuto legal, un factor que puede afectar en particular y a algunas minorías étnicas como, por ejemplo, las comunidades romanas.

Estos factores incrementan o disminuyen la probabilidad de los individuos de ser personas sin hogar pero es la confluencia de experiencias de ruptura y la aparición a través en el desarrollo de su ciclo vital el que puede iniciar el proceso hacia la exclusión residencial o la vida en la calle. Los desencadenantes también pueden estar ligados al ámbito estructural, institucional, relacional, personal o legal y tienen diferentes niveles de importancia en función del momento en el que impactan en la vida de las personas y la coincidencia de estos eventos traumáticos en el tiempo puede llevar a acelerar el proceso de ruptura con la sociedad y de entrada en el sinhogarismo (Sarasa y Sales 2008).

4. El sinhogarismo sí es un problema de acceso a la vivienda

Tradicionalmente se ha desvinculado el sinhogarismo de los problemas de acceso a la vivienda entendiendo que para vivir en la calle hace falta haber seguido un largo proceso de exclusión social en el que la pobreza económica se haya consumado a una exclusión continuada del mercado laboral, el deterioro de las redes sociales de apoyo, la rotura de las solidaridades familiares y la presencia de trastornos mentales o adicciones. En el imaginario colectivo, las personas sin hogar, identificadas con apelativos como vago, trotamundos o transeúntes forman parte de una marginalidad integrada en el paisaje urbano atribuido a circunstancias individuales de las personas que la protagonizan y a

itinerarios personales marcados por actividades consideradas reprobables como la pequeña delincuencia, el consumo de drogas ilegales o el abuso del alcohol. Si en la sociedad de la abundancia era difícil transmitir que se estaba produciendo una extensión de los riesgos ante las situaciones de pobreza, intentar convencer a la ciudadanía de una implicación del riesgo de quedarse sin hogar se hacía imposible. La explosión de la crisis de las hipotecas y la sucesión de ejecuciones hipotecarias y desalojos ha roto con la sensación de invulnerabilidad ante la exclusión residencial de buena parte de la opinión pública.

Aunque es cierto que la situación encarnada por las personas que pernoctan en el espacio público requiere la falla de muchos más elementos de protección social que el propio acceso a la vivienda, un ciclo vital marcado por la imposibilidad de disponer de una vivienda digna conduce con toda probabilidad a sufrir exclusión en otras dimensiones de las relaciones humanas (Sarasa y Sales, 2009; CESE 2011). En Cataluña, el acceso a la vivienda se convirtió en un privilegio fuera del alcance de una parte importante de la población mucho antes de la explosión de la crisis, el año 2006, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, visitó el Español y emitió un informe en el que llegaba a la conclusión que el derecho a la vivienda había sido vulnerado sistemáticamente con la colaboración y connivencia de las Administraciones Públicas (Colau y Alemany, 2012). El informe denunciaba la mercantilización extrema a la que se había sometido el parque de vivienda estatal.

Un acceso al crédito hipotecario extremadamente fácil y unas políticas públicas (como la aplicación de la "Ley de Arrendamientos Urbanos") que potenciaban el mercado de viviendas de compra y convierten el alquiler en una opción insegura y poco rentable generaba relevantes problemas de acceso. Las capas de población con menos ingresos no podían plantearse hacer frente a las exigencias de una hipoteca por muchas facilidades que ofertaran las entidades bancarias. Entre estos grupos sociales estaban muchos y muchas jóvenes que ya sufrían en su propia trayectoria personal el deterioro de las condiciones laborales y personas adultas con itinerarios laborales inestables o en situaciones de desocupación recurrentes. Entre estos segundos las dificultades para estabilizar su situación residencial se sumaba a otros factores de exclusión social e incrementaba el riesgo de encontrarse sin hogar. Si en 1997, los hogares que contraían una deuda hipotecaria dedicaban un 37'6% de sus ingresos a satisfacer las cuotas de la hipoteca, el 2007 la proporción se había incrementado al 51'2% (Colau

y Alemany, 2012; 54). En el estudio realizado por Sarasa y Sales (2009) sobre los itinerarios y factores de exclusión social en la ciudad de Barcelona, se evidenciaba que las personas que sufrían formas severas de exclusión social se habían encontrado constantes barreras al acceso a una vivienda digna durante su vida debido a su escasa capacidad financiera y a no disponer de un apoyo o patrimonio familiar para acceder a una propiedad inmobiliaria.

Si la falta de acceso a una vivienda constituye un factor de exclusión social que incrementa el riesgo de pobreza, sufrir una ejecución hipotecaria y un desalojo constituye un punto de inflexión en el ciclo vital de las personas que agrava y puede cronificar la situación de pobreza que lleva al impago de las cuotas de crédito. Es cierto que una familia desalojada no pasa a pernoctar en la calle de forma automática. En general, los recursos familiares, comunitarios e institucionales protegen a las personas que son expulsadas de su hogar de dormir al raso, pero estos recursos se deterioran con facilidad si no se encuentran las vías de inclusión social. La legislación española que permite que la deuda con la entidad financiera se convierta en impagable no ayuda a las familias desalojadas a rehacer su vida.

El año 2008, el informe "itinerarios y factores de exclusión social, impulsado por la Síndica de Greuges de Barcelona analizó las trayectorias personales hacia la exclusión social de más de 300 personas de la ciudad. La investigación evidenciaba que las personas que sufrían formas severas de exclusión social se habían encontrado constantes barreras para el acceso a una vivienda digna durante su vida debido a su escasa capacidad financiera y a no disponer de apoyo o patrimonio familiar para acceder a una propiedad inmobiliaria. Si la pobreza puede llevar a una persona a no acceder a una vivienda, no poder tener un hogar en condiciones puede condenarla a la exclusión más severa.

5. La exclusión residencial y el sinhogarismo en Cataluña

Los datos sobre sinhogarismo son más bien escasos. El hecho que la atención social a las personas sin hogar sea competencia municipal hace que la sistematización de información dependa en gran medida de la voluntad política de la administración municipal y de sus prioridades. Por esta razón se hace difícil cuantificar el fenómeno en su complejidad, no hay datos sobre el conjunto de situaciones de exclusión

residencial y, de la más extrema, pernoctar a la vía pública, hay vacíos muy significativos para tratar el tema a nivel de país. En los próximos párrafos se presentan pues cifras estimadas por diferentes instituciones para intentar contextualizar la situación de Cataluña y para mostrar la realidad concreta de la ciudad de Barcelona, donde la sistematización de los datos sí permite hacer un seguimiento de la evolución del sinhogarismo con fiabilidad.

La Comisión Europea (2013) estima que unas 410.000 personas duermen en la calle una noche cualquiera a la UE. También se estima que más de 4 millones de ciudadanos y ciudadanas de la UE están expuestos a una situación de sin techo o sin hogar en uno u otro momento a lo largo del año. El Eurobarómetro de 2010 indicaba que más de 3 millones de europeos y europeas afirmaban sentirse en riesgo de quedarse sin hogar¹. En Cataluña, como en el resto del Estado, se hace complicado aproximar el número de personas que pasan las noches en la calle. Lo que sí podemos saber es el nombre de personas atendidas en centros especializados en ofrecer servicios básicos a personas en situación de exclusión residencial. El año 2003 el Instituto Nacional de Estadística (INE) inició la "Encuesta sobre centros de atención a personas Sin Hogar" de la que se han realizado 5 ediciones (2003, 2006, 2008, 2010 y 2012). En esta encuesta se analizan datos e informan sobre los aspectos sociodemográficos de su población usuaria.

Cuadro 5.1. Personas sin hogar en centros de atención por sexo. Valor absoluto y porcentaje. Cataluña, España. 2012.

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	personas	%	personas	%	personas	%
España	22938	100.00%	18425	80.33%	4513	19.67%
Cataluña	4888	100.00%	3943	80.67%	945	19.33%

Fuente: Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar. INE.

A partir de la Encuesta sobre centros de atención a Personas Sin Hogar podemos establecer que en Cataluña había en el año 2012 4.888 personas atendidas por recursos especializados en sinhogarismo y en el Estado español sumaban 22.938. Mayoritariamente se trata de hombres (un 80'67%), entre los 20 y 64 años (76'84%). De estos, más de la

¹ Eurobarómetro especial sobre pobreza y exclusión social realizado por la Comisión Europea, Diciembre 2010.

mitad son de nacionalidad Española (un 63'6% en Cataluña, un 54'2 en el conjunto del estado).

Cuadro 5.2. Personas sin hogar en centros de atención por edades. Porcentajes. Cataluña, España 2012

	España	Cataluña
Entre 18 y 29 años	19.33%	13.65%
Entre 30 y 44 años	38.44%	38.15%
Entre 45 y 64 años	38.40%	44.58%
Más de 64 años	3.83%	3.62%
Total	(22938)	(4888)

Fuente: Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar. INE.

Cuadro 5.3. Personas sin hogar atendidas en recursos sociales especializados por zona geográfica de origen. Cataluña, España 2012.

	España	Cataluña
Española	63.6	54.2
Extranjera	36.4	45.8
Unión Europea	16.6	22.3
Resto de 'Europa	3.5	2.3
África	52.2	56.6
América	18.5	15.2
Asia	9.2	3.6
Total	(22938)	(4888)

Fuente: Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar. INE.

La otra fuente de información relevante es la Encuesta a las Personas Sin Hogar que ha realizado también el INE los años 2005 y 2012. Según esta encuesta se produce entre estas fechas a un incremento del 4'8% en las personas sin hogar en todo el Estado. En esta encuesta no se pueden tener en cuenta las personas no atendidas. Existe pues, serias limitaciones debido a las interacciones entre oferta y demanda y se hace difícil extraer conclusiones. Pero si nos fijamos en la variación de las características más relevantes observamos un incremento del 55% en el número de personas que atribuyen su situación a haberse quedado desocupados, y del 122% en las que hace más de un año que

buscan ocupación. También aumenta en un 199% el número de personas sin hogar que tiene como principal fuente de ingresos una renta mínima de inserción, consolidando la tendencia que indica que esta es del todo insuficiente para frenar trayectorias de exclusión social causadas por la pobreza económica.

Cuadro 5.4. Cambios en las principales características de las personas sin hogar. España 2005-2012.

	2005	2012	Variación %
Personas sin hogar	21900	22938	4.7%
Personas sin hogar extranjeras	10559	10513	-0.4%
Personas sin hogar que atribuyen su situación a haber perdido el trabajo.	6678	10328	54.7%
Personas sin hogar con estudios secundarios.	14002	13805	-1.4%
Personas sin hogar que pernoctan en alojamientos colectivos.	9739	10062	3.3%
Personas sin hogar que no tienen ocupación sin estar jubiladas ni incapacitadas para trabajar.	16582	17835	7.6%
Personas sin hogar que buscan ocupación desde hace más de un año.	2195	5100	132.3%
Personas sin tarjeta sanitaria	14656	18393	25.5%
Personas sin hogar que tienen como principal fuente de ingresos una RMI.	874	2617	199.4%
Personas sin hogar que no consumen alcohol.	8941	12941	44.7%

Fuente: Encuesta a las personas sin hogar. INE.

En el ámbito catalán, es en la ciudad de Barcelona donde el seguimiento de la realidad de las personas sin hogar es más sistemático. La Red de Atención a las Personas Sin Hogar de Barcelona (XAPSLL), formada por cerca de una treintena de organizaciones y el mismo ayuntamiento de la ciudad, ha realizado sucesivos informes sobre la situación del sinhogarismo y sobre la evolución de las políticas de atención en las que se ha sistematizado la información de todas las entidades y se ha contado (en dos ocasiones con recuentos sistemáticos de una noche) el número de personas que dormían en la calle en una noche concreta. Estos datos, complementados con los del Servicio de Inserción Social

de la administración municipal, permiten un seguimiento excepcionalmente detallado, teniendo en cuenta las lagunas de conocimiento existentes en el resto de Cataluña y en el Estado español.

En Barcelona se tiende a considerar todos los ámbitos de la exclusión residencial dentro de la misma problemática social. Es por eso, que en los informes de diagnóstico de los últimos años, la recogida de datos se plantea en base a las categorías ETHOS anteriormente expuestas. Aun así, hay categorías que, tradicionalmente, se han considerado espacio de actuación de otros ámbitos de la administración pública o de las entidades y que aún restan sin informar. Se hace imposible obtener cifras fiables de las personas que viven bajo amenaza de desalojo o de lanzamiento de su vivienda, tampoco es fácil saber la cantidad de gente que vive en viviendas masificadas, y no se han establecido los mecanismos para sistematizar los datos referentes a salidas de instituciones de internamiento como hospitales psiquiátricos o centros penitenciarios. Cualquiera de estas situaciones de precariedad habitacional es exclusión residencial y puede construir el paso previo a quedarse sin techo.

Si atendemos a las cifras informadas, el número de personas sin techo que pernoctan en el espacio público se ha incrementado entre 2011 y 2013 en un 20%. Quedar en la calle constituye el último paso en un proceso de rotura con la sociedad y, muchas veces, de rotura con instituciones o servicios sociales. El incremento de personas pernoctando en albergues ha estado más marcado: un 31'5%. Aumentan también de forma importante el número de personas que viven en una vivienda en régimen de tenencia inseguro (en un 25'1%), mientras que el número de personas que viven en asentamientos de chabolas o en estructuras abandonadas fluctúa en función de factores que se deberán observar con detenimiento durante los próximos años.

Cuadro 5.5. Número de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona según la clasificación ETHOS.

Categorías operativas		Número de personas 8 de Noviembre de 2011	Número de personas de 11 de marzo de 2012	Número de personas 11 de marzo de 2013
Sin techo	1. Vivir en un espacio público o a la intemperie.	726	731	870
	2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público.	197	230	259
Sin vivienda	3. Vivir en albergues o centros para personas sin hogar. Alojamiento temporales.	320	281	333
	4. Vivir en refugios para mujeres.	nd	20	4
	5. Vivir en alojamientos temporales reservados a inmigrantes y a demandantes de asilo.	nd	nd	nd
	6. Vivir en una institución residencial o de internamiento con la perspectiva de ser despedido/da en un plazo definido sin una vivienda de acogida disponible.	nd	nd	nd
	7. Vivir en un alojamiento con apoyo sostenido para personas sin hogar.	342	332	356
	8. Vivir en una vivienda con régimen de tenencia insegura. Sin pagar alquiler.	399	698	499
Vivienda insegura	9. Vivir bajo amenaza de desalojo	nd	nd	nd
	10. Vivir bajo amenaza de violencia por parte de familia o pareja.	nd	nd	nd
Habitatge inadequat	11. Vivir en estructuras temporales o no convencionales.	695	834	595
	12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación.	nd	nd	nd
	13. Vivir en una vivienda masificada.	nd	nd	nd
TOTAL		2679	3126	2916

Fuente: Sales, Albert (2013)

Tomando como referencia los primeros datos recogidos de forma sistemática, del 2008, podemos observar algunas tendencias de forma más evidente. Se observa un incremento del 47% en las personas que pernoctan en la calle entre 2008 y 2013, y un aumento del 42'5% en el conjunto de personas sin hogar (incluyendo las que pernoctan en equipamientos y las que viven en asentamientos de chabolas o estructuras abandonadas).

Cuadro 5.6. Número de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona, 2008, 2011, 2013.

	2008		2011		2013	Variación 2008-2013 %
	Según el recuento realizado la noche del 11 de marzo de 2008	Según la estimación del SIS	Según el recuento realizado la noche del 8 de noviembre de 2011	Según la estimación del SIS	Según estimación del SIS	
Recuento de calle, detección SIS i recuentos	658	562	838	726	870	46.80%
Asentamientos, detección SIS	265	265	695	695	595	124.50%
Personas alojadas en recursos residenciales de la XAPSL	1190	1190	1258	1258	1451	21.90%
Total personas sin hogar	2113	2017	2791	2679	2916	42.50%

Fuente: Sales, Albert (2013)

6. Atención a las personas sin hogar y políticas públicas

La necesidad de actuaciones supramunicipales

Las políticas de atención a las personas sin hogar dependen de la administración municipal. La ciudad con un modelo de intervención más desarrollado en Cataluña es la de Barcelona. Según un informe publicado a finales de junio por la Red de Atención a las Personas Sin Hogar de Barcelona, la noche del 11 al 12 de marzo de 2013 se estima que dormían en las calles de la ciudad unas 870 personas. En asentamientos y estructuras precarias, lo que en otros tiempos habíamos llamado chabolas, la estimación era de 595 personas, gran parte de las cuales sobreviven en naves industriales abandonadas de Poblenou, recuperando y vendiendo chatarra. En los recursos de las entidades sociales y del Ayuntamiento durmieron aquella noche 1.468 personas. Para hacer frente al incremento del sinhogarismo en la ciudad, las entidades sociales y el Ayuntamiento han incrementado las plazas disponibles en recursos residenciales. A nivel municipal, además, existe una red de atención que apuesta por la calidad y por la diversidad de modalidades de atención a las personas sin hogar. Pero la exclusión residencial es un problema que requiere intervenciones que superan el ámbito municipal. Si bien nuestro sistema de servicios sociales deja en manos de la administración municipal casi todas las competencias en materia de servicios a las personas, las políticas de atención a las personas sin hogar sobrepasan muchas veces el ámbito administrativo y geográfico municipal. Factores clave para comprender las situaciones de exclusión que viven las personas sin hogar se encuentran en las políticas migratorias, el diseño de las prestaciones no contributivas a la seguridad social, los servicios sanitarios o la regulación del mercado de la vivienda.

Las llamadas "políticas de austeridad" y la consecuente retirada o reducción de ayudas y subsidios a la población más vulnerable, la rémora de unas nefastas políticas de vivienda y una recesión a la que aún le queda mucho recorrido por delante permiten prever un constante flujo de nuevas personas que se tendrán que enfrentar al sinhogarismo. Al mismo tiempo, las perspectivas de salida del sinhogarismo se complican sin acceso a rentas del trabajo y sin ayudas ni rentas mínimas.

En la trayectoria hacia la situación de sin hogar cada vez toman más importancia los problemas económicos y la incapacidad de hacer frente al pago de la vivienda. Este hecho y las experiencias europeas recomiendan

repensar el planteamiento de los procesos en las aproximaciones sociales y educativas. Cuando la necesidad más importante de una persona es la vivienda se tienen que buscar mecanismos que pongan por delante de otras intervenciones y facilitarles un sitio para vivir y reconstruir su vida social con un mínimo de privacidad y autonomía.

Aún las grandes dificultades para registrar y comparar los datos sobre sinhogarismo en los diferentes países europeos, FEANTSA hace tiempo que se esfuerza en sistematizar la información disponible y en identificar tendencias. En el informe *On the way home?* (FEANTSA 2012), sostiene que el número de personas sin hogar ha aumentado en quince de los veintiún estados miembros con representación en esta federación. En tres de los estados no se han podido identificar tendencias, en Dinamarca se ha mantenido el número de personas sin hogar y sólo en Finlandia y los Países Bajos se detecta una reducción del impacto del sinhogarismo. También en el lander alemán de North Rhine-Westphalia y en Escocia se muestran reducciones. Los incrementos son atribuidos a la crisis económica y a la extensión de la vulnerabilidad social que esta ha implicado en toda Europa pero presenta variantes. Las entidades y las personas expertas de FEANTSA mantienen que los países que han registrado un descenso del número de personas sin hogar han aplicado políticas específicas basadas en una recogida de datos rigurosa y en poner la necesidad de vivienda en el centro de atención a las personas sin hogar (*housing-led policies*).

FEANTSA constata que "los países más afectados por la crisis, como son Grecia, Portugal y España, han experimentado los incrementos dramáticos en el sinhogarismo" (FEANTSA 2012, P30). Los perfiles de las personas sin hogar identificadas por las entidades y servicios sociales de los diferentes países europeos también se perciben los efectos de la crisis. En 6 de los 21 países analizados para FEANTSA se detecta un incremento de las familias sin hogar; en 10, un incremento de las mujeres; en 14, un aumento de los inmigrantes extranjeros; y en 10, un aumento de la juventud. En 4 de estos países, España, Italia, Portugal y Grecia, se documentan "nuevas caídas" en situación de sin hogar directamente derivadas de la crisis. En el estado español se materializan todas las tendencias presentes en el resto de Europa excepto el incremento de familias con niños. Así pues, la realidad del sinhogarismo en el Estado se hace más diversa y presenta una incidencia aún mayor que en el anterior ciclo económico sobre las personas inmigradas. Cada vez queda más lejos de la realidad el estereotipo del trotamundos hombre, de mediana edad, con problemas de alcoholismo y que para su

aislamiento social o para la exclusión permanente del mercado laboral se queda en la calle.

La Comisión Europea insta a los estados miembros de la UE a desarrollar estrategias a nivel regional o estatal para hacer frente al sinhogarismo. Los servicios sociales y la atención a colectivos vulnerables es a menudo un campo de actuación que recae sobre los gobiernos municipales, responsables del nivel de administración más próximo al ciudadano. Pero los procesos de exclusión social que llevan a las personas a la exclusión de la vivienda tienen relación con políticas de ámbito supramunicipal. Las políticas migratorias, la gestión de los procesos de salida de centros penitenciarios, la relación entre servicios sociales y servicios sanitarios son ejemplos de la necesidad de establecer líneas de actuación políticas de consenso.

Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Escocia, Gales y el lander alemán Rhine-Westfalia, disponen de estrategias integrales para luchar contra el sinhogarismo, con el objetivo de minimizar el impacto de la exclusión de la vivienda. Es necesario destacar que ninguno de los pocos territorios que han conseguido reducir el número de personas sin hogar desde 2008 lo ha hecho sin un plan de actuación consensuado a nivel supramunicipal.

Luchar contra la estigmatización

Desde 2006, más de 500 personas sin techo han muerto en las calles del Estado español, la mitad víctimas de agresiones. Es imposible encontrar personas que hayan vivido en la calle que no relaten el miedo y la alerta constante en la que han pasado días y noches enteras, o que no hayan sufrido violencia física o robos. Pero las personas sin hogar continúan siendo consideradas un elemento distorsionador de la seguridad ciudadana.

En el ámbito municipal, carreras electoralistas han llevado a numerosos ayuntamientos a aprobar ordenanzas municipales que habilitan a la policía local para sancionar a las personas sin hogar que ocupan la vía pública. Las administraciones municipales niegan que se multe por dormir en la calle y afirman que se sancionan las actividades potencialmente molestas por el resto de la ciudadanía. Pero las multas por "dormir de noche o de día en el espacio público" existen, tienen un importe de unos 180 euros y constituyen un acto de cinismo. En el caso de Barcelona, desde 2005, con la aprobación de la ordenanza

de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público, la Guardia Urbana puede multar a las personas que piden caridad y duermen en la calle, las que obstaculicen el tráfico, las que realicen malabares y las que ofrezcan servicios no requeridos. La exposición de motivos del polémico texto refleja una preocupación por la convivencia en el espacio público propio de planteamientos electoralistas y de políticas públicas diseñadas a trozos.

La reforma del código penal propuesta por el ministro Gallardón permitirá actuar con más contundencia convirtiendo faltas en delitos y reforzando la utilización del sistema penal como herramienta de control de la marginalidad. Estas políticas solo desplazan personas y problemas de un barrio a otro y acaban generando costes sociales elevados por propiciar trayectorias hacia una exclusión aún más severa (Sales, 2014).

La prevención: medidas para evitar la pérdida de la vivienda

La CE asume en sus documentos oficiales que las medidas para prevenir el sinhogarismo tienen un importante retorno social y económico en el largo plazo y suponen un importante ahorro a los servicios sociales, los sistemas sanitario y judicial y que contribuyen a la cohesión social. Un estudio holandés realizado el 2011 (Van Leerdam) calculaba que por cada euro invertido en la prevención del sinhogarismo, la sociedad conseguía un retorno de 2,20 euros. El estudio detallaba que las partidas de gasto en el que se ahorraba eran la atención sanitaria de emergencia, las curas sanitarias ambulatorias, los servicios psiquiátricos, las intervenciones policiales, las prisiones, los procedimientos judiciales y los alojamientos temporales. Otros estudios han confirmado la otra ratio-coste-beneficio de las políticas de prevención de los desalojos. Los cálculos realizados en Escocia el 2010 mostraban que el proceso de realojamiento para una familia tenía un coste económico de unas 5.300 libras por año, mientras que una intervención de mediación entre arrendatario e inquilino para evitar el desalojo no supera las 600 libras (Comisión Europea, 2011).

Ante la evidencia que muestra que muchos desalojos se podrían prevenir, tanto FEANTSA como la propia Comisión Europea recomiendan poner en marcha mecanismos de intervención social previos a las ejecuciones hipotecarias y a los desalojos tanto en el mercado de alquiler como en el de compra. Prácticas como obligar a los agentes inmobiliarios y a las entidades bancarias a informar a los servicios sociales antes de impulsar una ejecución hipotecaria, buscar vías de colaboración con las

administraciones para identificar los inquilinos con dificultades antes de que acumulen más de dos retrasos en el pago del alquiler, o prestar ayuda especializada en la administración de las finanzas personales a las personas en riesgo de impago, son algunas de las políticas que se han puesto en marcha en países tan diferentes como Suecia o Austria.

Sin prejuicio de avanzar en debates como el del modelo de tenencia de la vivienda y su regulación legal, o el de la dación en pago como mecanismo para romper con lo que la deuda impagable en el que quedan sometidas las personas que sufren una ejecución hipotecaria, la prevención de la pérdida de la vivienda en situaciones de pobreza y alta vulnerabilidad social puede ahorrar mucho sufrimiento en familias así como importantes costes sociales.

Prever los procesos de desinstitucionalización

El momento de salida de ciertas instituciones que proporcionen a las personas alojamiento continuado durante largos períodos de tiempo (prisiones, hospitales, centros de tratamiento...) puede ser desencadenante de procesos hacia la exclusión severa y hacia la situación de sin hogar (Sarasa y Sales, 2009; Cassey et al, 2007). Las estrategias de lucha contra el sinhogarismo más elaboradas prevén medidas específicas para abordar la desinstitucionalización de colectivos de riesgo para garantizar la coordinación entre las instituciones de carácter residencial de los servicios de apoyo a las personas sin hogar.

En Finlandia, uno de los países que ha conseguido reducir la población sin hogar pese la recesión económica, existe un programa de actuación que incluye como a grupo de especial atención personas que salen de prisión. En Suecia, el vigente plan de actuación contra el sinhogarismo plantea como objetivo específico la reducción de la población excarcelada sin hogar. La estrategia danesa para la reducción del sinhogarismo prevé que la puesta en libertad de una persona reclusa tiene que ir acompañada de una solución en vivienda adecuada para ella. Han diseñado un modelo llamado "good release" que define los pasos que se tienen que seguir y los actores que se tienen que coordinar en los procesos de excarcelación, dotando de una hoja de ruta a las administraciones implicadas, instituciones penitenciarias y ayuntamientos (servicios sociales de proximidad) para reducir los tiempos de respuesta y dar coherencia a sus actuaciones hacia la persona que se integra a la vida convencional. Los datos apuntan que el programa está funcionando, la encuesta danesa sobre sinhogarismo recoge en cada edición el nombre de personas institucionalizadas con la perspectiva

de salir en libertad durante el mes siguiente a la encuesta. Incluye internos e internas penitenciarias y personas en tratamiento en hospitales. La sexta semana de 2007, 129 personas estaban en esta situación en las prisiones del país y 223 en los hospitales. El 2011, las cifras habían caído a 88 y 173 respectivamente (FEANTSA, 2012)

En la estrategia británica de lucha contra el sinhogarismo destacamos medidas como mantener un subsidio a la población reclusa con condenas cortas para que puedan cubrir los gastos de vivienda, garantizando así que no pierdan el hogar de retorno una vez salgan de prisión. Un estudio reciente ponía en manifiesto que la salida de hospitales y centros de tratamiento sigue siendo un foco generador de exclusión residencial en el Reino Unido. En Escocia los servicios sanitarios y las administraciones penitenciarias han introducido medidas con el objetivo explícito de que nadie que salga de hospitales y prisiones se encuentre sin un hogar donde ir. Existen diversos proyectos de acompañamiento en la desinstitucionalización para evitar que las personas que salgan de situaciones de rotura con la cotidianidad se conviertan en personas sin hogar. En Irlanda del norte, todos los centros penitenciarios y de detención tendrán el compromiso de acompañar el proceso de realojamiento de las personas excarceladas a partir del 2014, y hay un plan especial de apoyo a personas de 16 y 17 años que abandonen centros de internamiento u hospitales y que no tengan red familiar.

En Irlanda se garantiza el apoyo concertado con organizaciones de la sociedad civil a las personas que salen de un período de institucionalización y que no disfrutaban de apoyo familiar. Un estudio del Irish Penal Reform Trust concluyó que el Irish Prison Service ha conseguido que nadie salga de los centros penitenciarios del país sin una dirección de referencia a la que poder disfrutar de unas condiciones de vida aceptables.

En los Países Bajos, el foco de las políticas de protección a la desinstitucionalización se pone en las excarcelaciones. Las personas profesionales de los servicios sociales trabajan activamente en los centros penitenciarios para asegurar que las salidas se hagan teniendo un alojamiento, seguridad social y con la documentación para acceder a subsidios y prestaciones sociales.

FEANTSA no considera que exista en el Estado español ninguna estrategia integrada de atención a las personas sin hogar que incluya de manera explícita la cuestión de la desinstitucionalización y de los riesgos de exclusión social que viven las personas que pasan por prisión o por centros de tratamiento de largo plazo.

Garantizar la calidad de los servicios

La situación dramática de muchas personas sin hogar combinada con la buena voluntad de ciudadanos, ciudadanas y entidades, ha dado lugar a formas de atención basadas en el voluntarismo y la espontaneidad que no siempre acaban dando resultados positivos. El subsector de la atención a las personas sin hogar ha estado tradicionalmente falto de regulación y de estandarización de las condiciones de prestación de servicios. La gravedad de las situaciones de exclusión no puede llevar a asumir que cualquier ayuda es mejor que nada. Cuestiones básicas como la densidad de ocupación de los servicios de alojamiento o el número de personas que hacen falta para gestionar correctamente un servicio han estado a menudo abandonadas sin analizar las implicaciones en los procesos personales de las ciudadanas y los ciudadanos atendidos.

Los grandes equipamientos con habitaciones que reúnen a muchas personas con problemáticas diversas generan una identidad de "sin techo" que puede reforzar los procesos de rotura de los usuarios y usuarias respecto la sociedad. En algunos países europeos, como Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y Finlandia se ha apostado por un modelo de alojamiento en habitaciones individuales en todos los equipamientos para personas sin hogar con la finalidad de que las personas atendidas puedan reencontrar un cierto nivel de intimidad y privacidad (FEANTSA, 2012).

Estrategias "housing-led": asumir que el sinhogarismo es un problema de acceso a la vivienda

En la *European Consensus Conference on Homelessness* se reafirmó la efectividad de las llamadas "housing-led strategies", o estrategias orientadas al alojamiento. Se trata de actuaciones que establecen como prioridad de la intervención de los servicios de atención proporcionar una vivienda a las personas que se queden sin hogar. A partir de constatar que la exclusión de la vivienda es un relevante factor de riesgo de exclusión social, las políticas "housing led" buscan poner a disponibilidad de las personas y las familias una vivienda desde donde rehacer sus vínculos sociales.

Las políticas *housing-led* contrastan con las políticas de atención más clásicas que establecen una serie de pasos previos a la vida independiente que han de seguir las personas atendidas por servicios asistenciales. La intervención clásica, denominada a menudo "escala de transición" hacia la vida independiente, prevé que las personas sin hogar entren en el circuito de atención a través de los equipamientos

de pernocta de baja exigencia y los refugios y albergues temporales. De estos recursos, y con apoyo socioeducativo, las personas atendidas pasarían a viviendas de inclusión o pisos compartidos con otras personas que estén siguiendo itinerarios similares. Posteriormente, se facilitarían viviendas unifamiliares que permitirían cierta independencia, con un apoyo socioeducativo menos intenso, y que constituyan el paso previo a la reinserción en el mercado de la vivienda convencional, al que tendrían acceso gracias a la reincorporación laboral o con la obtención de otras rendas (Busch Geertsema, 2002).

De las estrategias *housing-led*, la más reconocida es la llamada Housing First, que debe su nombre a un programa iniciado en los Estados Unidos por la organización *Beyond the Shelter* el año 1988. Inicialmente, el proyecto fue concebido para dar respuesta a las necesidades de las familias que se quedaron sin hogar por problemas socioeconómicos. Partía de romper la visión de la persona sin hogar como alguien en quien no se puede confiar para gestionar su propio hogar y del reconocimiento del derecho de todo ciudadano y ciudadana a acceder a una vivienda. Inspirándose en los programas pioneros, y frente el vínculo cada vez más fuerte y evidente entre los problemas socio-económicos y el sinhogarismo en Europa, las políticas *housing-led* constituyen una respuesta para las familias que pierden la vivienda por causa socioeconómicas u que necesiten un punto de partida para rehacer su vida con un apoyo socioeducativo mínimo.

En la última década, también se ha aplicado el *Housing First* para intervenir sobre situaciones de sinhogarismo crónicas, proporcionando a personas sin techo con larga trayectoria en las calles una vivienda independiente en primera instancia y el apoyo socioeducativo posteriormente y de manera voluntaria. Existen trabajos que detallan notables éxitos en los Estados Unidos, pero en el caso de las personas solas con una experiencia en la calle cronificada es un tipo de intervención aún en debate. (Tsemberis, 2010).

Conocer para actuar

Tanto FEANTSA como la Comisión Europea instan a los Estados Miembros a generar información rigurosa sobre su población sin hogar a fin de poder mejorar la efectividad de las políticas. El carácter marginal del fenómeno durante hasta el inicio de la crisis de los Estados del Bienestar y la tendencia, creciente en toda Europa, de dejar la atención a las personas sin hogar fuera de las políticas sociales considerándolas

una cuestión en manos de entidades y congregaciones religiosas ha generado un vacío de conocimiento y sistematización de datos.

En el Estado español es el INE (Instituto Nacional de Estadística) quien ha realizado algunas encuestas sobre población sin hogar atendida en recursos y alojamientos públicos y de entidades. Pero sobre la realidad de las personas que duermen en la calle solo cuentan con iniciativas de ámbito municipal en Barcelona, Lleida y Madrid. Por el diseño de las políticas integradas y coherentes en los diferentes niveles de la administración es necesaria una visión supramunicipal de la exclusión de la vivienda.

7. Conclusiones

Después de 6 años de destrucción masiva de puestos de trabajo y de 5 años de caída de la renta familiar disponible, la capacidad de los hogares para resistir los embates de los problemas económicos derivados del paro y la falta de ingresos ha erosionado notablemente, y la familia extensa y las redes de relación social de proximidad han perdido buena parte de su capacidad de reacción solidaria. El incremento de las personas sin hogar y de las que se encuentran sin techo es la expresión más visible de un empobrecimiento económico generalizado de nuestra sociedad y de una sensible extensión de la vulnerabilidad social. Si al constante goteo de personas que requieren la atención de los servicios especializados en sinhogarismo sumamos las dificultades cada vez mayores de impulsar itinerarios de inclusión para las personas atendidas las entidades y los servicios sociales especializados, tienen por delante una difícil tarea de atención a unas necesidades y demandas crecientes.

El crecimiento de las familias sin hogar supone un gran reto en la manera de luchar contra la exclusión residencial. Los recursos de atención pensados para responder a las necesidades de personas solas no se adaptan a las de un núcleo familiar ni a las de los menores. La apuesta de la XAPSLI para incrementar el número de pisos de inclusión, la creación de nuevos equipamientos dirigidos específicamente a familias y el esfuerzo para evitar que los hogares más vulnerables de la ciudad pierdan la vivienda sin las primeras respuestas a una realidad difícil de cuantificar. No disponemos de datos fiables que nos permitan aproximar cuantas familias corren el riesgo de desalojo o ejecución hipotecaria y tampoco sabemos cuántas de estas no disponen de red social o familiar de apoyo.

La prevención entendida aquí como la intervención que tiene como finalidad que un individuo o una familia no pierda su vivienda, se muestra en todos los análisis realizados en Europa mucho más efectiva en el momento de parar los itinerarios vitales hacia situaciones de exclusión severa que la asistencia una vez estas personas se queden sin hogar. Tanto la actuación preventiva como la intervención sobre las personas que ya se encuentran sin hogar chocan con los límites del municipio. Si bien nuestro sistema de servicios sociales deja en manos de la administración municipal casi todas las competencias en materia de servicios a las personas, las políticas de atención a las personas sin hogar sobrepasan muchas veces el ámbito administrativo y geográfico municipal. Factores clave para comprender las situaciones de exclusión que viven las personas sin hogar se encuentran en las políticas migratorias, el diseño de las prestaciones no contributivas de la seguridad social, los servicios sanitarios, o la regulación del mercado de la vivienda. Las grandes ciudades, y en el caso catalán, Barcelona, son un polo de atracción tanto por su actividad económica, que favorece la aparición de actividades marginales que pueden servir para sobrevivir, como la recogida de chatarra, como por la aparente abundancia de recursos de asistencia. Poner en marcha un plan de actuación para frenar el crecimiento del sinhogarismo exigiría pues un compromiso de país o de, como mínimo de coordinación a nivel metropolitano.

En la trayectoria hacia la situación de sin hogar cada vez toman más importancia los problemas económicos y la incapacidad de hacer frente al pago de la vivienda. Este hecho y las experiencias europeas recomiendan repensar el planteamiento de los procesos de inclusión social. La realidad diversa de las personas sin hogar requiere diversidad en las aproximaciones sociales y educativas. Cuando la necesidad más importante de una persona es la vivienda, se tienen que buscar mecanismos que pongan por delante de otras intervenciones facilitarle un sitio para vivir y desarrollar su vida social con unos mínimos de privacidad y autonomía.

La preocupación por el crecimiento del número de personas sin hogar no tiene que provocar que se olviden aquellos individuos que no podrán seguir itinerarios inclusivos i que requerirán siempre un apoyo social por parte de recursos públicos o de entidades. Por su edad, por problemas de salud física o mental, o a causa de largos procesos de desestructuración social, una parte de las personas que hoy se encuentran sin hogar requerirán el acompañamiento de profesionales y entidades y es necesario que las nuevas necesidades derivadas de la crisis no las desplacen generando una doble exclusión.

Con unos sistemas de protección social cada vez más pobres y un mercado laboral en el que un sector de la población no encontrará nunca un sitio, el sinhogarismo constituye la cara más visible de una exclusión muy extendida que requiere una profunda reflexión sobre los modelos de atención social o sobre el rol de las instituciones en la lucha contra la pobreza. Para incidir sobre el sinhogarismo es necesario cambiar políticas de vivienda, de atención a la dependencia, sanitarias y de redistribución de rendas.

8. Referencias bibliográficas

- Anderson, I., & Christain, J. (2003). "Causes of Homelessness in the UK: A Dynamic Analysis". *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, 105–118.
- Atkinson, R., & Davudi, S. (2000). "The concept of social exclusion in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 38(3), 427–448.
- Avery, R., Goldscheider, F., & Alden, S. (n.d.). "Feathered Nest/Gilded Cage: Parental Income and Leaving Home in the Transition to Adulthood". *Demography*, 29(3).
- Busch-Geertsema, V. (2010). "Homelessness and Homeless policies in Europe: lessons for research". Report prepared for the *European Consensus Conference on Homelessness*.
- Cabrera. (2008). *Qui dorm al carrer? Una investigació social i ciutadana sobre les persones sense sostre*. Fundació Caixa Catalunya.
- Casey, R., Goudie, R., & Reeve, K. (2007). "Resistance and identity: homeless women's use of public spaces". *People, Place & Policy Online*, 1/2, 90–97.
- European Commission. (2013a). *Confronting Homelessness in the European Union*. European Commission. Disponible a <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770>
- European Commission. (2013b). *Towards Social investment for Growth and Cohesion - including implementing the ESF 2014-2020*. European Commission.
- FEANTSA. (2013). *On the Way Home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. Brussels: European Federation of National Organisations working with the Homeless, AISBL.
- Lee, B., Price-Spartlen, T., & Kanan, J. W. (2003). "Determinants of homelessness in Metropolitan Areas". *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 335–355.

- Lee, B., Tyler, K., & Wright, J. (2010). "The New Homelessness Revisited". *Annual Review of Sociology*, 36, 501–521.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.
- Sales, A. (2012). *La situació de les persones sense llar a Barcelona el 8 de novembre de 2011 i l'evolució dels serveis residencials*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar. Disponible a http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2012/4/xarxa2_diagnosi2011.pdf
- Sales, A. (2013). *Diagnosi 2013. Les persones sense llar a la ciutat de Barcelona i l'evolució dels recursos de la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar*. Barcelona: XAPSL. Disponible a http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2013/7/xarxa2_diagnosi2013.pdf
- Sales, A. (2014). *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*. Barcelona: Icària.
- Sarasa, Sebastià, & Sales, A. (2009). *Itineraris i factors d'exclusió social*. Ajuntament de Barcelona. Sindica de Greuges.
- Sarasa, Sebastián, & Sales, A. (2009). "Una propuesta de análisis de la exclusión social a lo largo del ciclo vital". A *La situación social en España III*. Programa de Políticas Públicas y Sociales UPF, Fundación F. Largo Caballero, Biblioteca Nueva.
- Seccombe, K. (2000). "Families in Poverty in the 1990s: Trends, Causes, Consequences and Lessons Learned". *Journal Marriage and the Family*, 62(4).
- Tsemberis, S. (2010). "Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs". *A How to house the homeless*. New York: Russell Sage Foundation.
- Uribe, J., & Alonso, S. (2010). *Personas en situación de sin hogar en Barcelona: Perfiles, estado de salud y atención sanitaria*. Labor Hospitalaria, XLII.
- Van Leerdam, J. (2011). *Cost-benefit analysis of tackling homelessness in the Netherlands*. CEBEON.

9.- ¿Qué se puede hacer desde el voluntariado?

- Arrels Fundació - www.arrelsfundacio.org
- Càritas Diocesana de Barcelona - www.caritasbcnc.org
- Orde Hospitalària Sant Joan de Déu - www.santjoandedeu.org



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

Rocafort 242 bis 2n
08029 Barcelona
T 93 310 57 07
www.tercersector.cat



En colaboración con:

ara.cat

Ateneu Barcelonès
A B C D E F G H I J K
L M N O P Q R S T U
V W X Y Z

Dossier de capacitación del voluntariado para el análisis y el debate sobre políticas sociales

Con el apoyo de:



FOR LIGANDERO
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL