

20

Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: sin techo, sin hogar,
XAPSLL, servicios sociales

La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: una mirada histórica y de futuro

María Virginia Matulič Domandžič¹, Carles Cabré Vacas², Albert García Gispert³

La ciudad de Barcelona tiene una larga trayectoria en la atención a las personas sin hogar. El programa municipal de atención a personas sin techo da respuesta a las situaciones más vulnerables mediante la creación de servicios y recursos en las diversas fases de los procesos de exclusión social. Estos dispositivos han experimentado un aumento y una diversificación, adaptándose así a los cambios de la sociedad. Paralelamente, diferentes entidades no gubernamentales también han llevado a cabo una labor importante a lo largo de todos estos años. Producto de este trabajo conjunto, en el año 2005 nace la Red de Atención a Personas Sin Hogar.

No obstante, quedan retos importantes para la ciudad, como la implicación de otros servicios de protección, especialmente el sanitario, y liderar la lucha contra el sinhogarismo más allá de los límites territoriales de la ciudad implicando en esta a otros municipios y otras administraciones.

1. Antecedentes

Las personas sin hogar han sido objeto de atención por parte de los poderes públicos a lo largo de la historia. Las medidas que empiezan a implementarse a partir del siglo XV en la mayoría de ciudades europeas surgieron a causa de los efectos producidos por la expansión urbana, donde la pobreza tomaría un importante protagonismo. Sus principales objetivos eran el control y la reclusión en las instituciones benéficas controladas por las autoridades municipales (Beltrán, 1997:86).

Los albergues fueron una de las principales respuestas asistenciales hacia los pobres. Según Cavillac (1975:60) estos dispositivos representaban una nueva versión de las Casas de Misericordia. A diferencia de ellas, los mendigos eran acogidos durante la noche y durante el día salían a mendigar o a trabajar y volvían por la noche. El Ayuntamiento de Barcelona incorpora en el siglo XIX este modelo asistencial en la ciudad. Como afirma García Roselló, antes de 1936 la ciudad disponía de tres equipamientos públicos, dos de ellos dirigidos a la atención de mujeres (situados en la calle del Cid y en el mercado de Santa Caterina) y otro dirigido a la atención de hombres (situado en la calle Calàbria). A partir de los años 40 se crea el albergue de Valldoncella, que funcionará en la ciudad durante toda la segunda mitad del siglo XX, siendo clausurado en 1998 (1999:79).

¹ Profesora de la Unitat de Formació i Recerca (UFR) / Escola de Treball Social. Universidad de Barcelona (mmatulic@ub.edu).

² Responsable de proyectos de Projectes i Gestió de Serveis Socials. PROGRESS (carles.cabre@progress.com).

³ Director técnico de Solucions Residencials. SORES (albert.garcia@sores.cat).

En el libro de Vilaró *Un món insospitat a Barcelona (1945)* se realiza una interesante descripción de los itinerarios de la mendicidad y las medidas de control asistenciales implementadas en la ciudad de Barcelona. Según la Ley de Vagos y Maleantes y las Ordenanzas Municipales (vigentes hasta los años 1979) la mendicidad estaba prohibida y debía ser perseguida; para eso, las ciudades disponían de diversos mecanismos para controlar esta práctica. En Barcelona, esta labor la realizaba la Guardia Urbana a través de la Comissaria de Beneficència⁴. El llamado rondín se realizaba con una furgoneta (llamada la piojosa) que se encargaba de recoger y distribuir a los equipamientos específicos a todas las personas indigentes y mendicantes de la ciudad⁵. Al día siguiente de acogerlos se les distribuía a los equipamientos correspondientes según su situación: los viejos iban al Asil del Parc, los profesionales vagabundos y discapacitados de ambos sexos eran acogidos en la Colonia Industrial Nostra Senyora del Port, los transeúntes a los albergues nocturnos, los accidentales o de buena fe (se estudiaba su caso); y los niños iban al Asil de la Infància Mendiga (Vilaró, 1945: 24-25).

Durante la Guerra Civil los equipamientos de la ciudad que atendían a las personas sin hogar se hallaban en pésimas condiciones, por lo que se planeó crear un nuevo dispositivo que concentrase la atención de toda la ciudad. Nace el albergue Vallldonzella (situado en la calle que le daba su nombre), que tenía una capacidad de 250 personas (distribuidas en cuatro grandes salas, dos para los hombres y dos para las mujeres y los niños) y disponía de varios servicios: duchas, vestuarios, lavado y desinfección). Para acceder a los servicios del albergue se necesitaban las tarjetas que se expedían desde la Comissaria de Beneficència. La prestación que se facilitaba desde este dispositivo era alojamiento nocturno, ya que la alimentación se proporcionaba en los comedores benéficos del Asil del Parc (situado en la calle Wellington).

En el año 1979 se crea el segundo equipamiento dirigido a las personas sin hogar de la ciudad, el Alberg de Sant Joan de Déu (en la calle Cardenal Casañas), regentado por la Orden religiosa del mismo nombre. El Ayuntamiento realiza un convenio para la contratación de 78 plazas. A través de este dispositivo crece la atención a las personas sin hogar, ya que se derivaban personas más jóvenes que tenían mayores posibilidades de reinserción.

Durante la década de los ochenta, se incrementan las entidades sociales que dirigen su atención a las personas sin techo de la ciudad. En el año 1986 se crea el proyecto Arrels Fundació, que ofrece servicios y recursos a las personas más vulnerables, aquellas que se encuentran en las fases más consolidadas del sinhogarismo. Y durante 1987 nace la Obra Social Santa Luisa de Marillac (de la Compañía de las Hijas de la Caridad)⁶, dirigido a hombres que se encuentran en la calle y en situación de convalecencia.

Con la aparición de los primeros ayuntamientos democráticos se inicia en la ciudad una importante reforma administrativa que descentraliza territorialmente los diez distritos municipales. Según Castiella i Serra (1998), a partir de este modelo se implemente una política de servicios sociales de atención primaria en toda la ciudad. Durante estos primeros años se abordan diversos temas emergentes y se produce un importante crecimiento de la red de equipamientos sociales en todos los barrios. Los servicios sociales de atención primaria se convierten hacia finales de los ochenta en el elemento central del primer nivel asistencial de la Xarxa Pública de Serveis Socials en Cataluña, atendiendo las situaciones sociales de mayor vulnerabilidad en los territorios de referencia (Matulič, 2004). A mediados de la década de los 80, se va consolidando en la ciudad

⁴ En esta Comissaria se acogían mensualmente entre 500 i 1000 transeúntes.

⁵ Según los datos del Arxiu de la Comissaria, el 80% de los mendicantes de la vía pública ejercían la mendicidad por profesionalismo. En su mayoría procedían de otras regiones de España (Murcia, Andalucía, Extremadura, entre otras). Las medidas aplicadas eran las reexpediciones de los mendicantes a sus lugares de origen.

⁶ En sus 35 años de historia, la comunidad religiosa de las Hijas de la Caridad se ha ocupado de atender a las personas más desfavorecidas de la ciudad. En 1980, Sor Genoveva Masip crea a en el barrio de la Barceloneta un servicio de convalecencia para hombres en situación de exclusión severa que será el embrión de la actual entidad

una red de actuación pública liderada por el Ayuntamiento a través del Programa de atención a Personas sin techo vulnerables que atiende a las personas sin techo y sin hogar de la ciudad.

2. El Programa de atención a personas vulnerables del Ayuntamiento de Barcelona

El Programa Municipal de Atención Social a Personas sin techo del Ayuntamiento nace en el año 1985. Se crean nuevos servicios en función de las necesidades y las fases de desvinculación social (inicial, avanzada y consolidada⁷) en la que se hallaban las personas sin hogar, superando la visión asistencial con nuevos planteamientos enfocados a los itinerarios de inserción social. Un equipo de educadores con tareas prospectivas trabajaba conjuntamente con los trabajadores sociales del Servicio de Acogida del Ayuntamiento (que desaparece en el año 1992). Los trabajadores y educadores sociales se constituyen en equipos de trabajo que asumen la detección y el tratamiento. A finales de la década de los 90 se inician las prospecciones territoriales que hacen necesaria la especialización de los equipos en la detección y prospección. Se crea el teléfono 900 para mejorar los canales de información con los ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad y se establecen acuerdos con entidades privadas que ya actuaban en la ciudad como Sant Joan de Déu, Hijas de la Caridad y Arrels.

En el año 1987 se crea la Oficina Permanente de Atención Social y Orientación, que se ubica en la calle Comerç y que atiende las situaciones de emergencias sociales de la ciudad. Este servicio funciona las 24 horas y se coordina con los servicios sociales de atención primaria desplegados en toda la ciudad y con el Programa de personas sin techo.

Durante el periodo 1995-2002 se produce una mayor consolidación y desarrollo del programa: se incrementan servicios, se crean circuitos de coordinación entre las diversas áreas implicadas (salud mental, drogodependencias, Guardia Urbana) y se establece una mayor vinculación (a través de convenios) con las entidades sociales que actúan en la ciudad. En el año 1995 se pone en marcha el Centre de Dia Meridiana (pionero en el estado español) para trabajar aspectos relacionados con la socialización.

El 28 de octubre de 1998 se inaugura el centro residencial Can Planas (50 places). Desde este centro se realiza un tratamiento integral de las personas. Tal como afirma García Roselló (1999), a finales del siglo XX «se ha ido construyendo y consolidando una nueva red de actuación pública en Barcelona, de la que formaban parte el centro de Can Planas, el Centre de Dia Meridiana, el dispositivo de acogida invernal⁸, la Oficina Permanente de Atención Social y el Servicio de Inserción Social; así como los convenios con las entidades no lucrativas que aumentan en toda la ciudad» (1999:21).

Durante el periodo 2003-2005 se diversifican y mejoran los servicios del Programa incrementando las bases de la atención de proximidad y en clave comunitaria. En este sentido, se produce un cambio en el modelo de intervención en el medio abierto, los equipos actúan en toda la ciudad (elaboración de mapas e informes que permiten un seguimiento detallado) y se establecen medidas de detección y coordinación con los diferentes agentes implicados en el territorio como la Secretaria de Prevención, la Guardia Urbana, los Servicios Técnicos y la Red Básica de Servicios Sociales. También en este periodo se consolida un modelo de cooperación entre el sistema público y la iniciativa social a partir de la configuración de la Red de Atención a Personas Sin Techo en el marco del Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva (Programa Municipal de Atención a Personas Sin Techo, 2007).

⁷ En la literatura científica se habla de fases de desestructuración y estas son de tres tipos: inicial (hasta tres años sin vivienda estable), avanzada (de tres a cinco años sin viviendas estables) y consolidada (más de cinco años sin vivienda estable).

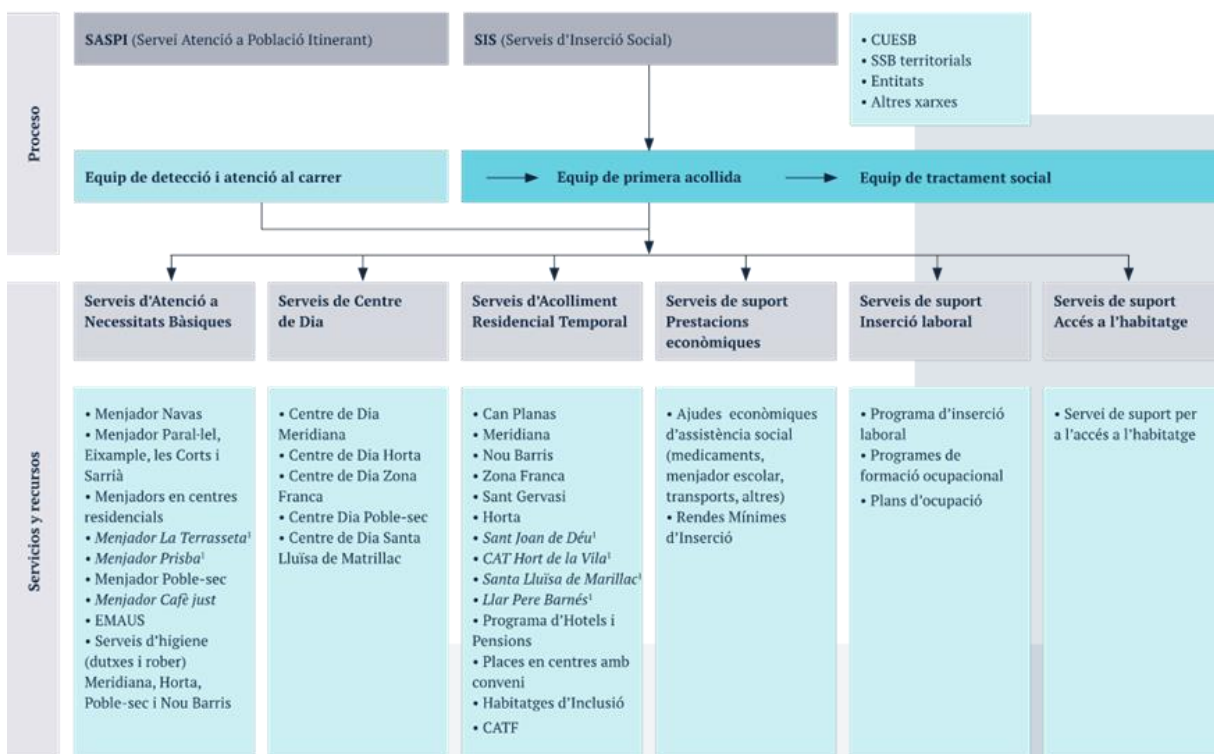
⁸ Este dispositivo se inicia en el año 1995 aumentando el número de plazas del Centro de Primeras Acogidas (CPA) en 75, para dar cobertura durante los meses de invierno a las personas sin hogar y protegerlas de las bajas temperaturas. Este dispositivo es el embrión de lo que posteriormente se conocerá como Centro de Primera Acogida.

Actualmente, el Acord Ciutadà promueve, en el marco del Plan de Inclusión Social de Barcelona 2012-2015, el despliegue de una estrategia compartida, una hoja de ruta que compromete a las instituciones, empresas y entidades sociales para trabajar unidas hacia una Barcelona más inclusiva para hacer frente conjuntamente a los aspectos sociales de la crisis.

Los servicios de atención a personas sin techo se engloban en las líneas de actuación que contempla en el Plan de Inclusión Social del Ayuntamiento aprobado en febrero de 2005. Este plan sigue las líneas marcadas por el Consejo de Europa, que se plantea abordar la exclusión social desde un punto de vista más global que permita abordar la multidimensionalidad de la exclusión como planteamiento general de una ciudad inclusiva. Las líneas para avanzar en una ciudad más inclusiva se concretan en: el impulso y acceso a los derechos sociales y de ciudadanía, impulsar acciones positivas orientadas a las personas y colectivos en situación de exclusión social, promover la participación social y comunitaria, y promover la integración de políticas y de trabajo en red. A partir de la implementación del Plan de Inclusión Social 2005 se generan nuevas sinergias y se incrementan los servicios y actuaciones dirigidas a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona.

El Ayuntamiento de Barcelona crea el Departamento de Atención a Personas Vulnerables (donde se contempla la atención a las personas sin hogar de la ciudad) que depende actualmente del Área de Derechos Sociales. El actual organigrama del gobierno municipal se configura incorporando Vivienda, Educación y Salud a esta área, favoreciendo la coordinación e implementación de programas y actuaciones que vislumbran mejores perspectivas en la temática del sinhogarismo en la ciudad.

Esquema 1: Estructura de servicios y recursos



Y Convenios de colaboración con Entidades, ONG y Fundaciones

(1) En cursiva centres concertats

Fuente: Programa d'Atenció a Persones Vulnerables del Ayuntamiento de Barcelona, 2013

La estructura de servicios y recursos desplegados por el Programa de Atención a Personas Vulnerables del Ayuntamiento de Barcelona responde a la finalidad y objetivos marcados a través de la configuración de una red de servicios públicos y privados dirigida a la atención de los

diversos procesos que presentan las personas sin hogar. A continuación podremos observar la estructura de servicios y recursos desplegados en la ciudad:

Como vemos en este esquema, la red de servicios se estructura en diversos niveles de atención. Todos los dispositivos cuentan con equipos interdisciplinarios formados por trabajadores sociales, educadores y psicólogos que acompañan a las personas en sus diversos itinerarios de inserción. Según la finalidad de cada equipamiento, se incorporan otros perfiles profesionales, como integradores sociales, insertores laborales o monitores. En el primer nivel encontramos los Servicios de Atención en la Calle, Primer Acogimiento y Tratamiento (SIS) y el SASPI (Servicio de Atención a Población Itinerante Galaicoportuguesa)⁹. Estos servicios se coordinan con otros dispositivos de primera línea, como son los Servicios Sociales Básicos del Territorio (SSBT), el Centro de Urgencias y Emergencias Sociales de Barcelona (CUESB) y otros equipos y redes de atención social y sanitaria de la ciudad. Entre ellos, debemos destacar la labor que realizan los Equipos de Salud Mental para Personas Sin Techo (ESMESS) formados por profesionales sanitarios: psiquiatras, psicólogos y enfermeras. Estos equipos creados en el año 2007 (después de una larga reivindicación de los profesionales) realizan su intervención en la calle, atendiendo situaciones donde aparecen patologías asociadas a la salud mental (trastornos mentales severos y patologías duales) que no están diagnosticadas o que no realizan tratamiento psiquiátrico.

El Servicio de Inserción Social (SIS) atiende a personas/familias que se hallan en situación inicial, avanzada o consolidada de desarraigo social. El servicio está organizado en varios equipos profesionales: equipos de calle, equipos de primera acogida y de tratamiento que están formados por trabajadores/as sociales, educadores/as sociales y psicólogos/as. Los equipos de detección de calle actúan en todos los barrios de la ciudad. Su intervención se orienta a la vinculación de las personas sin techo a los recursos de la red específica de atención y a la adherencia a planes de planes de trabajo personalizados, a los aspectos relacionados con la mejora de hábitos, la información, orientación y seguimiento de los diversos aspectos relacionados con las dificultades de las personas sin hogar de la ciudad. Los profesionales vinculan a estas personas con los servicios adecuados y realizan un seguimiento de su proceso de inserción. Y los equipos de tratamiento son los responsables de facilitar el desarrollo de los procesos de inserción y rehabilitación de las personas atendidas desde un modelo proactivo. Desde el SIS se despliegan dos ejes de intervención: la detección y seguimiento social de las personas que se hallan en situación de calle y la gestión del impacto en el espacio público.

Se han establecido Mesas de Coordinación con los diferentes distritos para abordar de manera multidisciplinaria (educadores, servicios técnicos, Guardia Urbana...) situaciones de extrema fragilidad que generan inquietud social o conflictividad. También estos equipos elaboran mensualmente unos mapas de personas contactadas en la calle (por distritos y global de la ciudad) que aportan una visión gráfica de los perfiles y evolución de estas personas en toda la ciudad. En el esquema que vemos a continuación se describe el circuito de atención del Equipo de Detección del SIS.

⁹ Actualmente SISFA Rom (Servei d'Inserció Social de Famílies Rom no Autòctones amb Infants a Càrrec)

Esquema 2. Circuito de atención del Equip de Detecció



Font: Argumentari sobre el Model Municipal d'intervenció en Persones Sense Sostre,2011.

Los **Servicios de Atención a Necesidades Básicas** acaban siendo centros de atención paliativa para detener el proceso de degradación personal y social que sufren las personas que pernoctan en la calle). En el diseño municipal del Programa Municipal de Atención a Personas Sin Techo se ha tendido a crear dispositivos integrales, como es el caso del Centre de Dia Meridiana, donde confluyen diversos servicios: centro de acogida residencial de atenciones básicas, un comedor social, un centro de día y un servicio de higiene.

Los servicios de **Centro de Día** son equipamientos orientados a la atención diurna de las personas sin hogar con la finalidad de atender las necesidades básicas, de atención médica y de formación y socialización, y ayudan a complementar los planes puestos en marcha por los distintos referentes. Existen varias entidades privadas en la ciudad que facilitan este servicio conjuntamente con otras actividades.

Los **Servicios de Acogida Residencial Temporal** están especializados por varios perfiles. Existen los siguientes tipos de acogimiento residencial:

- Residencial de Primera Acogida (acceso directo, contacto e inicio de trabajo) con una estancia máxima de tres meses.
- Residencial de Atenciones Básicas de "baja exigencia" (dirigida a personas más crónicas, con poca capacidad para adherirse a planes de trabajo y adquirir compromisos e cambio) con estancia máxima de un año.
- Residencial de Inserción (compromiso de trabajo hacia la máxima autonomía posible) con Máxima estancia de seis meses.

En la ciudad de Barcelona se cuenta con varios servicios públicos y privados que facilitan estos procesos de inserción social a través de equipamientos orientados a facilitar la máxima autonomía de las personas sin hogar. Los recursos residenciales han crecido priorizando los pisos de inserción social frente a los equipamientos de gran capacidad.

El Ayuntamiento de Barcelona ha puesto en marcha nuevos dispositivos para atender las demandas emergentes. Entre ellos, destacan el Centre d'Allotjament Temporal Hort de la Vila (concertado por el Ayuntamiento de Barcelona y gestionado por la entidad Sant Joan de Déu), la pensión social Mambré (una iniciativa de la Fundació Mambré) y el Centro de Alojamiento Temporal para Familias (CATF) creado por el Ayuntamiento de Barcelona (Sales, 2013).

En un segundo nivel se encuentran los **Servicios de Viviendas de Inclusión Social con Apoyo Socioeducativo**. Estos servicios atienden a personas y familias con necesidades específicas para que puedan finalizar su proceso de inserción social. Actualmente el Ayuntamiento de Barcelona dispone de 50 pisos de inclusión. Los servicios que derivan son los SSBT, el SIS y el SASPI.

El Ayuntamiento de Barcelona ha ofrecido durante 2006 unas 1.776 plazas, agrupadas en 22 equipamientos o servicios situados en los diez distritos de la ciudad. Este crecimiento de plazas y servicios articulados en la oferta correspondiente a la Red Social en el marco del Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva ha permitido al final del periodo municipal 2003-2007 mejorar la atención del conjunto de personas sin hogar de la ciudad.

El Departamento de Personas Vulnerables que lidera la red asistencial de atención a personas sin hogar en la ciudad cuenta desde el año 2007 con una serie de instrumentos que permiten cuantificar y observar la evolución del sinhogarismo en Barcelona: recuentos trimestrales, mapas de localización y memorias anuales. Según datos de 2015, las plazas ofrecidas han sido las siguientes:

Esquema 3: Número de plazas y centros para personas vulnerables. Mayo 2015

Plazas	Plazas
Servicio de higiene (4 centros)	Servicio de comedor (18 centros)
140	1.567

Puesta en funcionamiento Primer la Llar
municipio

Tipo de servicio	Equipamiento	Plazas	
		Acolliment Nocturn	Centre de dia
Acollida	- Zona Franca	120	70
	- Nou Barris	75	30
	- Sant Gervasi	60	-
Atencions bàsiques	- Meridiana	45	60
	- Poble-sec		30
	- Horta	30	40
Inserció	- Can Planas	50	
	- Sant Joan de Déu*	52	-
	- Santa Lluïsa Marillac*	34	45
	- Llar Pere Barnés*	25	-
	- Hotels i Pensions	100	-
	- Hort de la Vila	90	-
Centres Allotjament	- CATF Navas 25 habitacions	100	-
	- Centres maternoinfantils	10	-
Habitatges d'Inclusió (50 viviendas)	- Zona Nord, Sud i Oest...	221	-
Housing First	-10 Habitatges (RAIS)	10	-
		1.022	275
Total		1.297 places	

Fuente: Programa d'Atenció a Persones Vulnerables del Ayuntamiento de Barcelona, 2015.

Desde el año 2008, el Ayuntamiento de Barcelona se incorpora al Grupo de Trabajo sobre Atención a Personas Sin Hogar que funciona dentro del Foro de Asuntos Sociales de EUROCIITIES (una red fundada en 1986 que reúne a los gobiernos locales de más de 130 grandes ciudades de más de 30 países europeos). Su funcionamiento se basa en una o dos reuniones anuales en diferentes ciudades miembros para compartir y debatir temas relacionados con las políticas y actuaciones en diversas temáticas, entre ellas las personas sin hogar. El Grupo de Trabajo sobre Atención a Personas Sin Hogar está compuesto por 12 miembros, entre los que se encuentra una representante del Programa Municipal de Atención a Personas Sin Hogar de la ciudad de Barcelona.

Los objetivos de esta red son: compartir las mejores prácticas para reducir el sinhogarismo, desarrollar principios de calidad de los servicios y fomentar la prevención; así como indicar recomendaciones sobre políticas a nivel municipal y europeo (Parlamento). Entre las principales acciones realizadas destacan: consenso en relación a conceptos y estrategias, catálogo del funcionamiento de los programas municipales de atención a personas sin hogar de cada una de las ciudades participantes, edición de un documento resumen del funcionamiento de las ciudades miembro fruto del trabajo realizado y elaboración de un instrumento de análisis comparativo para identificar las diferencias entre ciudades miembro -Cadena Integrada-. También se han tratado temas vinculados a vivienda realizando reuniones conjuntas con el grupo existente sobre vivienda, sobre la inmigración de los países del Este de Europa, sobre Housing First, entre otros.

3. La Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSLL) de la ciudad de Barcelona

La Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSLL) se constituyó en el año 2005 con la finalidad de fortalecer la capacidad de organización de la ciudad de Barcelona. En esta red participan 33 entidades y organizaciones que acompañan a las personas sin hogar en su proceso de inclusión y rehabilitación. Esta red está impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona en el marco del Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva. Las entidades que forman parte de la XAPSLL son:

Taula 1. Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar de Barcelona (XAPSLL)

1. ACCEM	17. Comunitat de Sant'Egidio
2. ADAMA	18. Congregació Servés de la Passió - Llar Santa Isabel i Residència Mare Teresa
3. Amics del moviment Quart Món Catalunya	19. Cooperativa Suara
4. Associació ATRA	20. Creu Roja a Barcelona
5. Associació Centre Acollida Assis	21. Fundació Arrels
6. Associació Dit i Fet	22. Fundació Futur
7. Associació Lligam	23. Fundació Iniciatives Solidàries
8. Associació per a la promoció social Cedre	24. Fundació IReS
9. Associació per la Recerca i l'Acció Social VINCLE	25. Fundació Mambré
10. Associació Prohabitatge	26. Fundació Privada Engrunes
11. Associació Rauxa	27. Fundació Quatre Vents
12. Associació Social Yaya Luisa	28. Fundació Salut i Comunitat
13. CALIU – Espai d'acolliment	29. Llar de Pau
14. Càritas Diocesana de Barcelona	30. Parròquia Sant Miquel del Port Projecte Sostre
15. Centre Obert Heura	31. PROGRESS
16. Companyia de les Filles de la Caritat de Sant Vicenç de Paül – Obra Social Santa Lluïsa de Marillac	32. Sant Joan de Déu, Serveis Socials
	33. Ajuntament de Barcelona

Fuente: Memoria de XAPSLL, 2014:4.

Los objetivos principales de la XAPSLL son: la sensibilización y denuncia, el análisis constante de la realidad, la mejora de servicios y recursos, la definición del modelo de atención y el intercambio de información entre los servicios y profesionales (Memoria XAPSLL, 2014: 7-8).

Durante los primeros años se crearon las bases (objetivos y finalidades, miembros que podían participar, metodología y organización, así como los servicios y recursos que deberían desplegarse desde todas las entidades y organizaciones participantes) y a partir del año 2007 empezó a adquirir un fuerte impulso y actividad que se ha visto plasmada a través del aumento del número de reuniones y de la constitución de diversos grupos operativos de trabajo. Destacan como más relevantes las siguientes: el primer recuento nocturno de personas sin hogar realizado en marzo de 2008, las dos jornadas técnicas realizadas en 2009 y 2010, la creación de un Catálogo de Servicios que está disponible en la página web del Ayuntamiento de Barcelona (<http://vulnerables.bcn.cat/catalegxapss>), la organización de una mesa de participación de las personas atendidas desde las entidades, la formación de grupos de trabajo entre los que destacan el Grupo de Mujeres con Hijos a Cargo, el Grupo de Intervención con Personas en Situación Irregular y el Grupo sobre el Recuento y Diagnóstico de las Personas Sin Hogar en la Ciudad, entre otros.

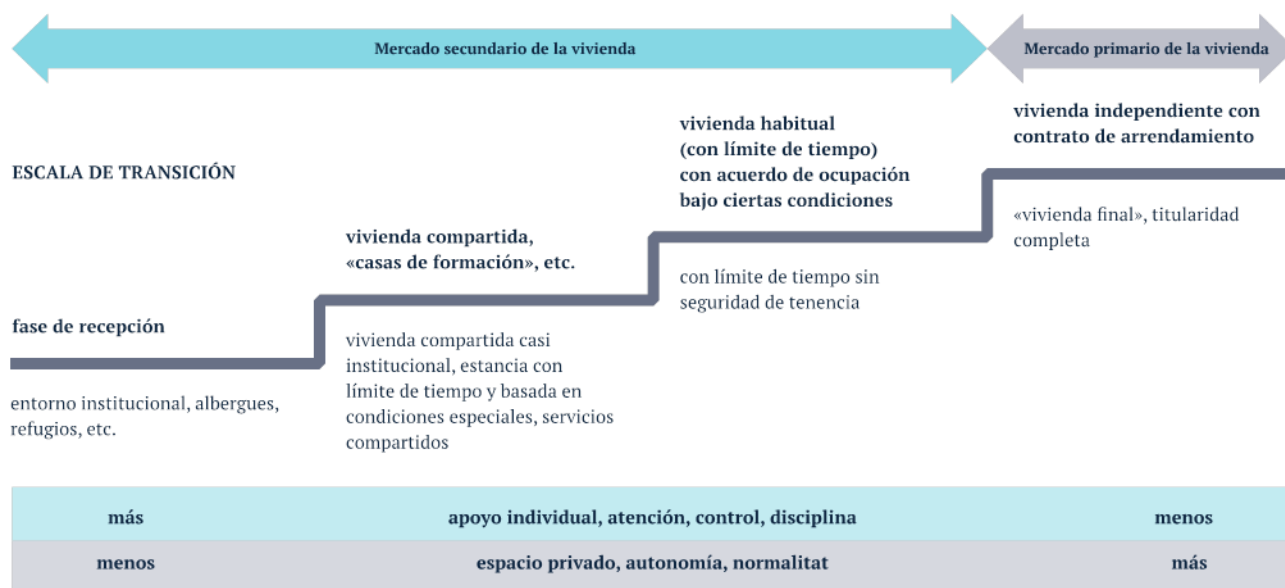
También la XAPSLL ha tenido una participación importante en la realización de diversas acciones de sensibilización como la flashmob *Retrats Sense Sostre* o varias acciones de difusión y sensibilización en los medios de comunicación (radio, prensa y televisión). Se han articulado diversos espacios de reflexión conjunta entre los miembros de la XAPSLL para introducir mejoras tanto en la recogida de datos como en la organización de los grupos de trabajo y temas fundamentales que ayuden en la mejora de la intervención con las personas sin hogar de la ciudad (Memoria de la XAPSLL, 2014).

En la actualidad, la XAPSLL está incrementando los grupos de trabajo y las acciones encaminadas a la mejora de la atención y la sensibilización en relación a las personas sin hogar de la ciudad. Estas actividades se realizan a través de procesos participativos con las entidades y organizaciones de la ciudad que trabajan en esta temática, así como con otros colaboradores externos procedentes del espacio académico nacional e internacional. A partir de este año 2015 se incorpora el modelo *Housing First* en la ciudad. También este año se crea un Grupo de Comunicación que incrementará la difusión de las actividades realizadas por la XAPSLL y la promoción de nuevas sinergias entre las entidades, organizaciones implicadas y la ciudadanía.

4. Modelos de intervención con personas sin hogar

Barcelona es una de las ciudades europeas que dispone de un modelo de atención a personas sin hogar centrada en la referencia de “cadena integrada”, es decir, la agrupación de servicios orientados a la autonomía de una manera integrada y coordinada. La lógica aplicada se centra en el modelo de escala de transición, que se caracteriza por ser gradual y en clave de proceso, tanto en la provisión de recursos (atención a primeras necesidades, alojamientos temporales breves, recursos intermedios hasta la adjudicación de recursos finalistas) como en la intervención social realizada. Este modelo es el que se utiliza en la mayoría de países europeos (Busch-Geertsema, 2012). En el siguiente esquema podremos ver la ilustración del mismo:

Esquema 4: Modelo de intervención de escala de transición en la lucha contra el sinhogarismo

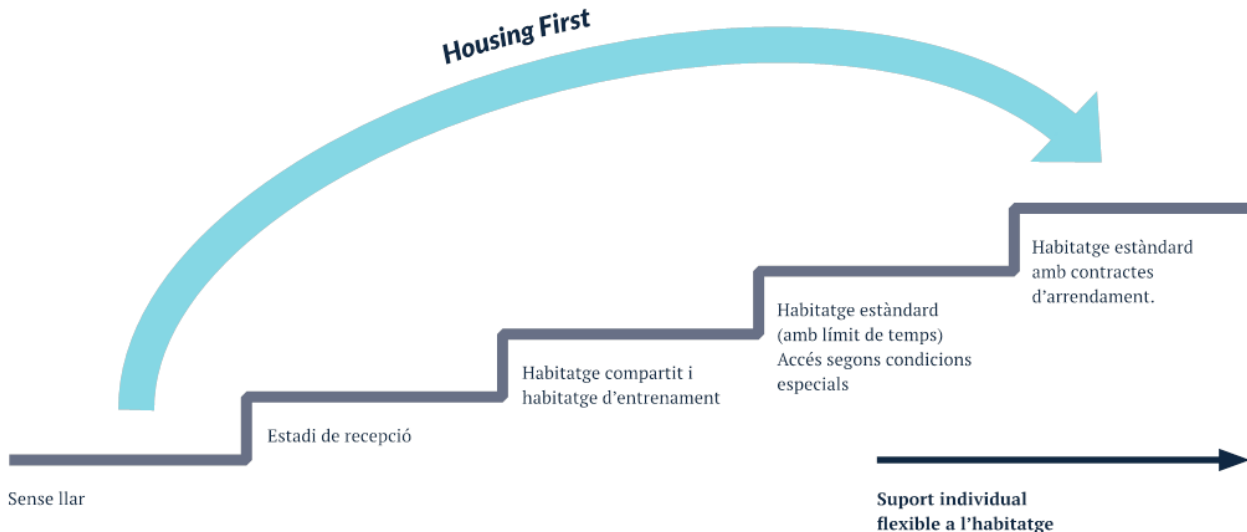


Fuente: Busch Geertsema 2012, On the Way Home?

Las bases fundamentales sobre las que se articulan las intervenciones sociales con personas sin hogar desde este modelo son la proximidad y el acompañamiento social. A través de la relación de proximidad se despliega una metodología de intervención basada en el acompañamiento social proactivo, intensivo y en clave de proceso (Matulič, 2015). Tal como definen Funes y Raya (2001), acompañar es avanzar, “al lado de” es compartir un proyecto común a lo largo de los itinerarios de incorporación social, de forma complementaria al trabajo comunitario y a otro tipo de derechos sociales, garantía de ingresos y recursos de apoyo (Raya y Caparrós, 2014:83).

Desde el año 2014 el Ayuntamiento de la ciudad está incorporando nuevas propuestas de actuación: unas centradas en la creación de nuevos equipamientos para atender a personas y familias en situación de más cronificación, y otras orientadas en los nuevos modelos de intervención. En relación a la segunda propuesta, el Ayuntamiento de Barcelona hace una verdadera apuesta por el modelo Housing First . Este modelo centra la atención en la vivienda primero, ofreciendo posteriormente el apoyo a través de equipos profesionales, a diferencia del modelo de escala de transición en el que la vivienda es el último paso del proceso. Durante el año 2015, a través de un concurso público se externaliza la gestión de dos lotes de veinticinco pisos, a través una UTE compuesta por Suara, Sant Pere Claver i Garbet y de la entidad Sant Joan de Déu. Estas actuaciones se implementan siguiendo las directrices de diversos documentos y organizaciones nacionales y europeas sobre el sinhogarismo (EAPN,2013; European Comission, 2013; FEANTSA, 2013; FEPSH; 2013; Sales, 2013; Uribe, 2014). En el esquema siguiente podremos ver la ilustración del mismo:

Esquema 5: Modelo Housing First



Fuente Adaptación Busch-Geertsema, 2013

El Housing First implica un cambio en el equilibrio de poder entre los proveedores de servicios y los usuarios de estos (Busch-Geertsema, 2012). Estamos ante un nuevo paradigma que implica una transformación en la concepción de las personas atendidas y en la metodología aplicada por los profesionales que las acompañan. Desde este modelo se interviene, de manera interdisciplinaria, en las necesidades manifestadas por las personas atendidas, donde los ejes temáticos se centran en la proximidad, la máxima flexibilidad y en creer en el cambio de las personas.

En la actualidad, la atención a las personas sin hogar de Barcelona dispone de dos modelos intervención: el modelo de escala, planteado desde una lógica de acceso a los servicios sociales configurados en clave de proceso; y un modelo de Housing First, centrado en el derecho de la vivienda como base fundamental de la atención a la exclusión residencial. Uno de los principales retos que tienen las organizaciones y entidades que actúan en la ciudad es adecuar los servicios y las formas de intervención a los diversos programas de exclusión social presentes en las situaciones de sinhogarismo.

5. Los retos de futuro

La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona ha crecido de manera considerable durante las últimas décadas, incidiendo en los dispositivos de alojamiento y en la diversificación de servicios. A partir de 2005 se ha articulado una XAPSLI en la ciudad y se está apostando por nuevos modelos de intervención centrados en el derecho a la vivienda. Sin embargo, también a lo largo de estos años, han surgido un conjunto de problemas que afectan a los diferentes servicios que integran la red de atención. Algunos de estos problemas superan el ámbito local y corresponden a situaciones y maneras de actuar de otros sistemas de servicios e, incluso, de otras administraciones públicas. En este sentido, lo que sigue intenta no sobrepasar el ámbito local, pese a que la transversalidad de algunos de los problemas expresados hace difícil encontrar soluciones sin la implicación de otras administraciones. Por eso, es necesario establecer mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan actuaciones integrales y coordinadas hacia las personas, que deben compartir una política y unos objetivos comunes.

A pesar del aumento y la diversificación de los recursos, estos se muestran poco eficaces y promueven actitudes reiteradas de entrada y salida del sistema de protección. La respuesta del sistema queda limitada a las ayudas puntuales y a los ingresos en centros residenciales temporales que no dan, a largo plazo, respuesta a la situación. Las personas acogidas en

equipamientos de la red específica de atención con problemas de integración graves, derivados de factores como la salud física y psíquica y la edad, y las personas en situación administrativa irregular, por poner unos ejemplos claramente identificables, transitan por los diferentes recursos del sistema sin una solución a corto y medio plazo. Se ha constatado que hay un porcentaje sin techo a la que los recursos actuales de la red de atención dan una respuesta parcial. Es lo que podríamos denominar no insertables o con una situación de mayor cronificación, personas que por causas diversas no alcanzarán un grado de autonomía personal y económica y que, carentes de apoyos familiares, requerirán de una asistencia continuada. Se identifican tres subgrupos con serias dificultades a la hora del abordaje integral de su situación:

1.- Personas refractarias a la atención social, con larga trayectoria de vida en la calle, con dificultades de adaptación y problemas asociados no resueltos que les impiden adaptarse a los diferentes equipamientos de atención social de los que dispone la red. Su relación con los servicios se caracteriza por la falta de vinculación y continuidad, abandonos constantes por incumplimientos reiterados de la normativa mínima de convivencia y la incapacidad para seguir los acuerdos y las acciones pactadas en los planes de trabajo; reingresos regulares en cortos periodos de tiempo.

2.- Personas sin otras alternativas, que, pese a ser susceptibles de atención por parte de otros sistemas de protección, no pueden acceder a ellos por falta de capacidad de absorción de estos sistemas, o por no reunir todas las características que hacen posible el acceso. También enfermos convalecientes que no tienen alternativas de alojamiento mientras dure el proceso de convalecencia; enfermos crónicos sin apoyo que requieren de atención socio sanitaria continuada. En resumen, un conjunto de personas que, una vez finalizadas todas las acciones posibles, no se encuentran en situación de vivir sin apoyo, bien por razones de edad o de incapacidad personal y/o física, entre otras causas.

3.- Inmigrantes en situación administrativa irregular. El problema de la atención es claro: la situación administrativa no permite dar soluciones a corto plazo que se traducen en itinerarios de inclusión con expectativas de éxito, condenando a estas personas a una especie de invisibilidad social en tanto no titulares de derechos básicos. En estos casos la situación administrativa no permite desarrollar estrategias de atención efectivas y se reduce a la satisfacción de primeras necesidades: salud, alimentación y alojamiento temporal. Está claro que estas atenciones crean un problema de retorno: las personas acuden una y otra vez al sistema de protección, sin que este se muestre capaz de romper esta dinámica. La inserción de la persona vía trabajo (la mayoría de personas en estas circunstancias son personas en busca de un trabajo) es imposible a causa de razones administrativas. Si lo que se pide es una atención puntual para cubrir necesidades básicas, ¿cuál es el plazo razonable de la atención? Si la atención que ofrecen el SIS y otros equipamientos de alojamiento y atención integral se define como temporal, como paso previo y apoyo a la inclusión, ¿cuál es la temporalidad óptima en estos casos? ¿La regularización administrativa deber permitir el acceso a un lugar de trabajo y la obtención de ingresos y, por tanto, de vivienda? Desgraciadamente, no hay, en este momento, respuesta a estas preguntas. La realidad es que las personas sin papeles de residencia se convierten en usuarios recurrentes del sistema, sin que este ofrezca más que respuestas paliativas y temporales, con un riesgo evidente de consolidar a la persona como usuaria de los servicios sociales.

En resumen, hay determinadas situaciones que hacen que el actual modelo de atención no responda a sus necesidades de manera eficaz ni eficiente. La condición de usuarios de modalidades de atención residencial no transitorias o sin una temporalidad claramente definida (equipamiento/pisos) se debe establecer para hacer frente a las necesidades sociales y vitales de las personas con dificultades de inserción, siendo necesario establecer criterios técnicos que otorguen esta condición y canales claros de derivación. Desgraciadamente, los nuevos recursos creados, excepto la novísima experiencia en Barcelona del Housing First, no se ajustan a estos perfiles y continúan teniendo un carácter transitorio y temporal. Es necesario profundizar en los

resultados obtenidos de esta experiencia, que puede ser un espejo de las grietas del sistema de protección.

Por otra parte, determinados condicionantes administrativos actúan como mecanismos expulsivos al no reconocer como sujetos de atención a personas que no cumplen determinadas condiciones. La movilidad de las personas sin techo, de acuerdo con sus necesidades, expectativas y búsqueda de recursos y atención, no se ajusta a las políticas de atención basadas en el criterio de arraigo territorial. Barcelona y sus ciudades limítrofes, e incluso más lejanas, juegan a un mismo juego, pero con reglas diferentes. Así, en algunos municipios el empadronamiento es un hecho necesario e ineludible para recibir un determinado tipo de atención, mientras que en Barcelona este empadronamiento no es exigido de manera clara. Pese a disponer de empadronamiento, este puede tener un carácter confuso: es el caso del empadronamiento sin domicilio fijo. Esta fórmula permite invalidar el requerimiento del padrón para recibir atención: es escasamente demostrable la residencia real en la ciudad. Así, si tenemos primero que Barcelona es una ciudad con una densa red de recursos especializados en población sin techo, red y recursos que no se encuentran en igual volumen y especialización en los municipios vecinos; y, segundo, que hay cierta laxitud en los criterios que regulan la atención en función de la vinculación real en la ciudad, el problema puede ser doble. Primero, el desequilibrio territorial en cuanto a recursos y servicios en materia de atención a personas sin techo o personas en situación de extrema pobreza, que hace de Barcelona una ciudad única en materia de atención; y segundo, mientras que Barcelona mantiene una política flexible en cuanto a criterios de atención basados en el arraigo y la vinculación a la ciudad, otros municipios disponen de criterios restrictivos basados en la residencia y el padrón como prueba de esta residencia. En este sentido, es necesario que el conjunto de municipios que integran el Área Metropolitana de Barcelona, con sus más de tres millones de habitantes, desarrollen políticas para hacer frente a este desequilibrio.

Otro elemento fundamental en la atención a las personas en situación de sin hogar son los profesionales sociales que acompañan los diversos procesos de inserción social. La labor desarrollada por los diferentes profesionales de los servicios existentes a día de hoy no he ha analizado detenidamente para poder sacar conclusiones sobre qué praxis y metodologías se han utilizado, y cuáles son sus resultados. Hasta la actualidad, las pocas líneas de investigación que han existido sobre la problemática en la ciudad se han centrado mayoritariamente en las características de la población sin hogar (características sociodemográficas, peticiones expresadas, problemáticas...) dejando de lado un análisis sobre las intervenciones efectuadas por los profesionales. Es necesario establecer los mecanismos para poder recoger todo el conocimiento de los profesionales en relación al trabajo social con personas sin hogar, información que nos debe facilitar también una mejora en la creación de los nuevos enfoques o nuevos recursos de atención a las personas sin hogar, basados en conocimientos propios y no exportados de otras realidades. Por tanto, es necesario profundizar en los tipos de acompañamientos y en las formas de intervención aplicadas por los profesionales que han generado procesos exitosos y de calidad hacia las personas atendidas (Matulič, 2015).

Finalmente, visualizar la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el estudio y en el diseño de las políticas sociales. Las mujeres se enfrentan a mayores discriminaciones y presentan niveles de riesgo diferenciados que les hacen más vulnerables ante situaciones de sinhogarismo (Cabrera, 2000; Escudero, 2003; Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Sales et al, 2015). Es necesario identificar las estrategias utilizadas a lo largo de sus trayectorias para poder actuar preventivamente y en clave de proceso en las situaciones de exclusión severa (Matulič, 2016).

Por todo esto, hay cuatro retos de futuro de gran importancia. Primero, una necesidad de coordinación interadministrativa, porque los diferentes sistemas de servicios se integren en una única política de acción de lucha contra el sinhogarismo y se adopte una perspectiva transversal del fenómeno, sin segmentar al individuo según problemáticas, puesto que eso no es posible en tanto que la persona no es la suma de unas circunstancias determinadas, sino también, y sobre todo, la interconexión de estas circunstancias. Eso incluye no únicamente servicios sociales y

sanitarios, también todos aquellos estamentos vinculados a la justicia, las políticas de vivienda y de ocupación, la cultura y, por qué no, el fomento de ella participación en la esfera comunitaria y en la política de proximidad. Especialmente importante resulta establecer una coproducción de políticas de atención con el Servei Català de Salut, sobre todo para aquellos casos que requieren de una atención vinculada al componente sanitario; y con la Delegación del Gobierno en Cataluña en el caso de las personas extranjeras en situación irregular.

Segundo, es ineludible a medio plazo establecer políticas unificadas entre municipios a través de un plan único de acción. Por un lado, para evitar el desequilibrio que supone la acumulación de recursos en determinados territorios, lo que obliga a las personas sin recursos a desplazarse y desarraigarse de sus entornos naturales. Por otro, para unificar una cartera de servicios adecuada a las necesidades y potencialidades de cada municipio y actuar preventivamente.

En tercer lugar, es necesaria la coordinación intramunicipal para evitar una acumulación de recursos que a menudo es ineficaz y no responde a criterios reales de planificación. Es necesario ordenar los diferentes servicios y equipamientos que operan en la red específica de atención. Y es necesario ordenarlos para evitar duplicidades y mejorar su eficacia y eficiencia. La política de acción contra el sinhogarismo requiere de una respuesta coordinada entre los servicios sociales municipales. La ordenación de los servicios pasa por mejorar los mecanismos de detección de situaciones de desatención, no solo desde la propia red específica de atención, sino también desde los servicios sociales del territorio. Es necesario ampliar a estos servicios la responsabilidad de advertir y prever futuras situaciones de sinhogarismo antes de que estas lleguen a los servicios y equipamientos específicos; hay que actuar preventivamente. En este sentido, es fundamental la articulación de programas conjuntos con otros servicios del territorio, como es el caso de los servicios sociales básicos, que atienden a las personas y familias en situación de exclusión social severa.

El modelo de atención debe tender a una diversificación de tipologías de atención, con entradas múltiples y distribución adecuada de los recursos dadas las necesidades de las personas. No solo son necesarias plazas residenciales para afrontar un problema de falta de vivienda, también son necesarias alternativas de alojamiento en los centros residenciales. En este, el primer problema que hay que abordar es el de la vivienda. Brendan O'Flaherty (1996) y Christopher Jenks (1997) definen el concepto de sin techo como una condición de la vivienda. Una persona o una familia que se encuentre en la condición de sin techo es simplemente la que por unas circunstancias determinadas no puede vivir en una vivienda de mayor calidad que la de sin techo. Una de las ventajas de esta definición es que su simplicidad permite ir más allá de la propia inclusión de patologías individuales y centrarse básicamente en el mercado de la vivienda como fuente del problema. Es urgente plantear soluciones para ampliar el parque de vivienda social. No obstante, la concesión de una vivienda como solución única y definitiva no es adecuada en todos los casos. Si las circunstancias y problemas que han arrastrado las personas a la condición de sinhogarismo no se atenúan, tratan y trabajan, no podemos esperar que la concesión de una vivienda por sí misma haga desaparecer estos problemas. Es más, en algunos casos aparecerán nuevos problemas. La morosidad que afecta al parque de vivienda pública y los problemas de convivencia y conflictología diversa son una buena muestra de ello. Por eso, el modelo debe adaptar sus respuestas a las diferentes circunstancias individuales. La atención desde una perspectiva que combina una transición a una vivienda desde modelos como las viviendas de inclusión con equipamientos que contemplan privacidad con espacios de uso comunitario puede ser una buena apuesta de futuro.

En cuarto lugar, es fundamental profundizar en los elementos clave que forman parte de la intervención profesional para poder identificar los itinerarios de éxito en las diversas fases del proceso. Finalmente, se constata la necesidad de articular estudios y políticas sociales en clave de género que permitan diseñar dispositivos y actuaciones profesionales adecuadas a las trayectorias vitales de las mujeres en situación de exclusión severa. Estos grandes retos podrán hacerse efectivos a través de un compromiso compartido que permita revisar y ampliar las

actuales políticas sociales de la ciudad para hacer frente a las diversas situaciones de sinhogarismo.

Bibliografía

Ayuntamiento de Barcelona. Argumentari sobre el Model Municipal d'intervenció en Persones Sense Sostre. Barcelona, 2011.

Programa Municipal d'atenció a Persones Sense sostre.Barcelona,2007.

Programa d'atenció a Persones Vulnerables de l'Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 2013.

Memòria de Xarxa d'atenció a Persones Sense Llar.Barcelona,2014.

Pla per a la Inclusió Social de Barcelona, 2012-2015.

Beltrán Moya, J. L. "Pobreza y enfermedad en los inicios de la Época Moderna". Revista Debats, 60. Barcelona: Alfons El Magnanim. (1997). p.84-90.

Busch-Geertsema,V."The Potential of Housing First from a European Perspective". European Journal of Homelessness, 6 (2). (2012), p. 209-216.

Cabrera, P.J. Mujeres sin hogar en España. Informe Nacional para FEANTSA 1999. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2000.

Castiella, T., Sierra, A. "Les politiques locals de Benestar Social". El cas de l'Ayuntamiento de Barcellona. Revista Barcelona Societat, nº 8 .(1998), p.80-95.

Cavillac, M. Introducción a la Obra Cristóbal Pérez de Herrera Amparo de los pobres.Madrid: Espasa-Calpe, 1975.

Escudero, M.J. Mujeres sin hogar en Granada. Un estudio etnográfico. Granada: Colección Feminae. Universidad de Granada, 2003.

European Commission.Confronting Homelessness in the European Union. Brussels: SWD, 2013.

FEANTSA. 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, 2013.

FEPESH. Documento marco de la Federación de entidades de apoyo a las personas sin hogar. Madrid: FEPESH, 2013.

Fernández –Rasines., Gámez-Ramos."La invisibilidad de las mujeres sin hogar en España". Revista de Psicología.22 (2). Universidad de Chile.(2013), p. 42-52.

García Roselló, M. "Apunts històrics sobre l'Alberg Municipal del carrer Valldonzella". Revista Barcelona Societat, nº 10. (1999), p. 79- 81.

Jenks, C.; The Homeless. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997

Ley de Vagos y Maleantes, de 4 de agosto de 1933.

Matulič,M.V. "El reto pendiente del siglo XXI: los Servicios Sociales de Proximidad". Revista de Trabajo Social (RTS),num.176 (2004), p.57-69.

Matulič, M.V. Procesos de inclusión social de las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: Relatos de vida y acompañamiento social. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona 2015.

Matulič, M.V. "Mujeres sin hogar en la ciudad de Barcelona: resiliencia y trabajo social".

Comunicación presentada en el II Congreso Internacional de Trabajo Social (CIFETS). XI Congreso de Facultades y Escuelas de Trabajo Social. Universidad de La Rioja. Logroño, 2016.

O'Flaherty, B.; Making room: The Economics of Homelessness. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1996

Sales, A. Diagnosi 2013. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona. XAPSELL, 2013.

Sales, A; Uribe, J; Marco, I. Diagnosi 2015. La situación del sensellarisme a Barcelona. Evolució i polítiques d'intervenció. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona: XAPSELL, 2015.

Uribe, J. De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Barcelona: Ediciones Sant Joan de Déu. Barcelona, 2014.

Vilaró, J.E. Un mundo insospechado en Barcelona. Barcelona: Negociado de Beneficencia del Ayuntamiento de Barcelona, 1945.

