20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis

Tribuna

Sinhogarismo: Crisis de derechos humanos

Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables

En profundidad

No tener hogar perjudica (y mucho) la salud

Los problemas para hacer frente a la hipoteca y su efecto en la salud: un estudio con personas de la plataforma de afectados por la hipoteca

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

Derecho a habitar, derecho a vivienda (social)

El modelo Housing First en España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat

El acceso a la vivienda para Rom Inmigrantes: un enfoque comparativo entre Turín Y Barcelona

Experiencias

Juntos podemos hacer más: Y-Foundation y Housing First en Finlandia

El Banco de Experiencias y Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales

Housing First en Arrels Fundació: Un viraje en proceso

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Diciembre 2016

Ajuntament de Barcelona

Sumario

Presentación

Editorial
Albert Sales

Tribuna
Sinhogarismo: Crisis de derechos humanos Leilani Farha

El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables Marta Llobet Estany, Manuel Aguilar Hendricksón

En profundidad
No tener hogar perjudica (y mucho) la salud Marta Plujà

Los problemas para hacer frente a la hipoteca y su efecto en la salud: un estudio con personas de la plataforma de afectados por la hipoteca Laia Palencia, Hugo Vásquez-Vera, Carme Borrell

La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: una mirada histórica y de futuro María Virginia Matulič Domandzič, Carles Cabré Vacas, Albert García Gispert

Derecho a habitar, derecho a vivienda (social) Joan Uribe Vilarrodona

El modelo Housing First en España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat Roberto Bernad, Vanesa Cenjor y Rebeca Yuncal

El acceso a la vivienda para Rom Inmigrantes: un enfoque comparativo entre Turín Y Barcelona Cecilia Vergnano

Experiencias
Juntos podemos hacer más: Y-Foundation y Housing First en Finlandia Juha Kaakinen,CEO, Y-Foundation / Y-Säätiö

El Banco de Experiencias y Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales Yolanda Fierro

Housing First en Arrels Fundació: Un viraje en proceso Arrels Fundació

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Diciembre 2016

Ajuntament de Barcelona

Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social
Núm. 20 - diciembre 2016

Consejo editorial
Laia Ortiz, tercera teniente de alcalde
Carmen Andrés, concejala de Infancia, Juventud y Personas Mayores
Josep Maria Montaner, concejal de Vivienda
Miquel Àngel Essomba, comisionado de Educación y Universidades
Lola López, comisionada de Inmigración
Gemma Tarafa, comisionada de Salud

Dirección académica
Albert Sales

Redacción y coordinación
Pep Gómez, Departamento de Investigación y Conocimiento
Txus Molar, Departamento de Investigación y Conocimiento
Magda Orozco, Departamento de Comunicación

Consejo de redacción
Charo Borda, Instituto Municipal de Personas con Discapacidad
Dolors Cortina, Gabinete Técnico de Programación
Marta Cruells, Feminismos y LGTBI
Sergi de Maya, Tenencia de alcaldía de Derechos Sociales
Pep Gómez, Equipo de Dirección y Coordinación
Laia Herrera, Tenencia de alcaldía de Derechos Sociales
Davide Malmusi, Comisionado de Salud
Albert Pérez, Instituto Municipal de Educación
Maika Rodríguez, Agencia de Salud Pública
Albert Sales, Equipo de Dirección y Coordinación
Maria Truñó, Instituto Infancia
Vanessa Valiño, Concejalía de Vivienda

Asesoramiento lingüístico
Mònica Molera (Traductora y correctora)
TREELOC
Victoria Martín (Traductora y correctora)

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diseño original
Croma Studio

Maqueta
Jordi Salvany

Fotografía
Istockphoto, Arrels Fundació (Juan Lemus, fotógrafo) y RAIS Fundació

Impresión
Vanguard Gràfic SA

Edición

Observatori Social Barcelona

Observatorio Social de Barcelona
Departamento de Investigación y Conocimiento
Gerencia del Área de Derechos Sociales
Ayuntamiento de Barcelona
Diagonal, 233 - 08013 Barcelona
Teléfono: 934132669

ISSN: 1133-635
Depósito legal: B-21.686-1993

© Ayuntamiento de Barcelona
Barcelona Societat tiene una periodicidad semestral.
Se permite reproducir los datos y la información procedentes de fuentes municipales si se cita su procedencia. Los artículos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Diciembre 2016

Ajuntament de Barcelona

Presentación

Laia Ortiz
Teniente de alcalde de Derechos Sociales, Ayuntamiento de Barcelona

Me complace presentaros el número 20 de la revista *Barcelona Societat,* con la que el Ayuntamiento de Barcelona retoma una publicación de referencia para la divulgación de estudios relacionados directamente con la ciudad de Barcelona. *Barcelona Societat* nació en 1993 con la voluntad de ser un instrumento de divulgación y difusión de la investigación social que se realiza en la ciudad con el objetivo de mejorar las políticas sociales y la vida de sus habitantes.

Partimos del convencimiento de que el desarrollo de políticas públicas en una sociedad cada día más compleja, en la que se dan fenómenos interdependientes y aparecen nuevas realidades emergentes, exige un gran conocimiento de la realidad social. *Barcelona Societat* quiere ser una herramienta que dé a conocer el trabajo que realizan personas expertas y profesionales que, desde el ámbito académico o de la gestión pública, desde el nivel político o técnico, desde el sector público, privado o asociativo, intervienen en la creación de conocimiento en torno a la realidad social de la ciudad.

Tras un descanso de casi cinco años, empezamos una nueva etapa con un número dedicado al sinhogarismo y a la exclusión habitacional, una expresión de la pobreza que resulta cada vez más relevante en las grandes ciudades occidentales. Al mismo tiempo que crecen los recursos destinados por las administraciones municipales y las entidades sociales a atender a las personas sin hogar, aumenta el número de gente que queda excluida del mercado de la vivienda de forma permanente.

En Barcelona, los recuentos de ciudadanos y los datos del Servicio de Inserción Social del Ayuntamiento indican un aumento del número de personas que duermen en la calle. Si en el primer recuento exhaustivo, realizado el 11 de marzo de 2008, se contabilizaron 658 personas que pernoctaban en el espacio público, en el recuento del 18 de mayo de 2016, pasaban la noche al raso 941. Esto supondría un incremento del 37% en ocho años. En el mismo periodo, el número de personas que dormían en recursos residenciales especializados de entidades sociales y de la administración municipal ha crecido un 60%; de las 1.190 personas alojadas en recursos de diferentes tipos del 11 de marzo de 2008 a las 1.907 del 18 de mayo de 2016.

El evidente incremento de la presión sobre el sistema de atención a las personas sin hogar nos obliga a proyectar una mirada compleja y rigurosa sobre el fenómeno de la exclusión habitacional severa que permita romper estereotipos y proponer nuevas metodologías de intervención social dirigidas a recuperar la estabilidad habitacional, económica y emocional que necesitan las personas que pasan por el duro episodio de vida que supone quedarse sin vivienda o dormir en la calle.

El Ayuntamiento de Barcelona y todas las entidades sociales que forman parte de la Red de Atención a las Personas sin Hogar han reafirmado su compromiso con las personas más duramente golpeadas por el empobrecimiento con la elaboración y la presentación del Plan de lucha contra el sinhogarismo. Una hoja de ruta para profundizar y acelerar la transformación de las políticas de atención a las personas sin hogar y para impulsar el diseño de actuaciones que pivoten sobre el acceso a la vivienda y la estabilidad emocional y económica de quien lo ha perdido todo y tiene que reconstruir su hogar.

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Diciembre 2016

Ajuntament de Barcelona

Editorial

Albert Sales

La revista Barcelona Societat retoma su actividad después de un descanso de cinco años. Vuelve en un nuevo formato, apostando por la difusión digital de los contenidos, pero manteniendo su compromiso de siempre con el rigor técnico y académico, y con el servicio a la ciudad y a las personas. Es en el marco de este compromiso que iniciamos esta nueva etapa dedicando el número 20 al sinhogarismo y a la exclusión residencial, reuniendo diferentes visiones, investigaciones y experiencias con el fin de orientar uno de los retos a los que se enfrentan todas las grandes ciudades europeas y ante el que el tejido asociativo, la ciudadanía y la administración municipal de Barcelona siempre se han mostrado sensibles.

En 2008, la Red de Atención a Personas Sin Hogar de Barcelona, formada por 31 entidades sociales y el Ayuntamiento, puso en marcha un esfuerzo de sistematización de datos y de conocimiento de la situación del sinhogarismo en la ciudad, que se ha concretado en una serie de informes periódicos y en el impulso de varias metodologías de investigación y de explotación de los registros de los servicios públicos y privados que atienden a las personas con problemas de exclusión residencial severa. Entre 2008 y 2016, el número de personas que dormían en recursos residenciales especializados de entidades y de la administración ha crecido un 60%, de las 1.190 alojadas el 11 de marzo de 2008 a las 1.907 del 18 de mayo de 2016. Este crecimiento ha contribuido a contener los efectos de la exclusión residencial, pero no ha supuesto una reducción del número de personas que duermen en la calle. Mientras que en el primer recuento, realizado el 11 de marzo de 2008, se contabilizaron 658 personas pernoctando en el espacio público, el 18 de mayo de 2016, 800 voluntarios y voluntarias localizaban a 941 personas durmiendo al raso. Un incremento del 37% en ocho años[1]. Los datos de estos recuentos ciudadanos confirman la percepción de las entidades y de los servicios municipales y coinciden con las tendencias que señalan los informes de los equipos de calle del Servicio de Inserción Social del Ayuntamiento.

Durante las décadas de expansión del estado del bienestar y, posteriormente, hasta los años 90, se ha intentado reducir el problema del sinhogarismo en su expresión en la calle considerando que el secreto del sistema de atención era tratar a las personas en situación de calle como si sufrieran una patología social y estuvieran necesitadas de un gran

1. Datos de 2011 extraídos de Sales et al. (2015); datos de 2016 proporcionados por la Red de Atención a las Personas Sin Techo de Barcelona a partir del recuento del 18 de mayo.

acompañamiento social. En consecuencia, se ha considerado que la acogida de emergencia en albergues conforma un buen momento para que los servicios sociales restablezcan vínculos con la persona atendida a través de la cobertura de sus necesidades básicas. Desde hace tres décadas, sin embargo, el crecimiento de la proporción de población que no puede acceder a una vivienda y que se encuentra en situaciones de fuerte vulnerabilidad social es un fenómeno común en la mayoría de grandes ciudades occidentales.

Las políticas orientadas por imágenes estereotipadas y dirigidas a la provisión de alojamientos de emergencia implican aproximarse a las víctimas de la exclusión como si fueran personas afectadas por una patología social para la que hay que prescribir tratamiento. Las pruebas empíricas revelan que la variedad de itinerarios que llevan hacia la exclusión residencial y la compleja interacción entre factores estructurales y personales que impactan sobre las trayectorias vitales de las personas afectadas por el sinhogarismo y por la pobreza extrema, nos obligan a romper con los tópicos y a asumir que las personas sin hogar comparten precisamente la imposibilidad de reclamar el derecho a la vivienda. Los autores y las autoras que participan en este número nos ayudan a comprender el sinhogarismo como la consecuencia del fracaso de nuestra sociedad cuando se trata de garantizar derechos, identificar este fenómeno como un continuo de situaciones que tienen como punta visible del iceberg la vida en las calles de la ciudad, y a romper con los paradigmas de intervención que han fijado las metodologías utilizadas por los servicios sociales para acompañar a las personas atendidas.

Las páginas que vienen a continuación repasan la perspectiva de los derechos para aproximarnos al problema del sinhogarismo, explican la evolución de las políticas de atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona, abren el foco hacia formas de sinhogarismo vinculadas a la movilidad internacional y a la exclusión administrativa que sufren cada vez más personas migrantes, y analizan la revolución que supone poner el acceso a la vivienda en el centro del sistema de atención a personas sin hogar reflexionando sobre el potencial de una metodología como Housing First para generar cambios en el diseño de políticas sociales y en la praxis cotidiana de los servicios.

La maquinaria que empuja a la gente a la calle está engrasada por un mercado de la vivienda altamente excluyente, por un mercado laboral inaccesible para muchas personas, por un sistema de garantía de rentas precario y por una gestión de los flujos migratorios que condena a la irregularidad administrativa a muchos vecinos y vecinas. Pero a pesar de que muchas de las causas estructurales del sinhogarismo sobrepasan el ámbito de actuación de las políticas locales, un mejor diseño de la intervención de los actores que trabajan a diario con el que sufre las consecuencias del sinhogarismo tiene la

capacidad de evitar mucho sufrimiento, de transformar la percepción social de la problemática y de generar espacios de cohesión social imprescindibles para construir el derecho a la ciudad. Me complace presentaros el número 20 de la revista *Barcelona Societat,* con la que el Ayuntamiento de Barcelona retoma una publicación de referencia para la divulgación de estudios relacionados directamente con la ciudad de Barcelona. *Barcelona Societat* nació en 1993 con la voluntad de ser un instrumento de divulgación y difusión de la investigación social que se realiza en la ciudad con el objetivo de mejorar las políticas sociales y la vida de sus habitantes.

Tribuna

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: sinhogarismo, derechos humanos, sociedad, pobreza, especulación

Sinhogarismo: Crisis de derechos humanos

Leilani Farha
Relatora Especial de NU sobre el Derecho a la Vivienda

El sinhogarismo es una crisis global de derechos humanos que exige una respuesta urgente. Se está produciendo en todos los contextos socioeconómicos – economías desarrolladas, emergentes y en vías de desarrollo; contextos de prosperidad, así como de austeridad– e incide de manera impune.

Al designar no sólo la falta de vivienda, sino también a un grupo social, el término 'sinhogarismo' resulta impreciso porque pretende abarcar varias manifestaciones del fenómeno bajo un mismo concepto. Las características comunes de las personas sin hogar son la privación de derechos y la carencia de dignidad necesaria para el individuo en su día a día. A nivel mundial, el sinhogarismo se ha interpretado erróneamente como un mal social o como un simple problema de recursos. Sin embargo, el sinhogarismo es la señal de alarma que indica que los Estados han fracasado en la protección de derechos humanos de las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

El sinhogarismo es una de las consecuencias menos abordadas de la prolongada desigualdad, de la injusta distribución de suelo y propiedad y de la pobreza que están incidiendo a escala global. Es el resultado de la connivencia entre los Estados, la especulación inmobiliaria y los mercados liberalizados –al considerar la vivienda como una comodidad y no como un derecho humano. Es, también, el resultado de privilegiar la riqueza y el poder y despreciar y estigmatizar a aquellos que no tienen hogar.

En tanto violación de los derechos humanos, abordar de manera adecuada el sinhogarismo, requiere de una serie de respuestas fundamentadas en los derechos humanos que enfrenten las causas sistémicas del mismo así como también un cambio de actitud social y de estructuras sociales que conduzcan a su erradicación.

Una crisis mundial se extiende delante de nuestros ojos y, aún y así, sigue siendo invisible. El sinhogarismo, un fenómeno ante el cual ningún país es inmune, tiene muchas caras y matices, pero está vinculado a una serie de obstáculos comunes basados en el reconocimiento de los derechos humanos y la dignidad.

Las realidades del sinhogarismo inciden en el mundo de manera significativa:

En la costa oeste de Canadá, se erige una ciudad de barracas donde las personas viven bajo toldos, sin servicios básicos, en estructuras temporales atestadas de insectos.

Apiñados entre edificios nuevos y bloques antiguos que imponen precios abusivos por condiciones pésimas de habitabilidad, las personas sin hogar que viven en este asentamiento son sólo una parte de las muchas en el país, y que plantean a las autoridades una simple petición: cumplan con opciones reales de vivienda accesible.

En ciudades extensas de India, las profundas desigualdades conviven codo con codo: construcciones nuevas que prometen estilos lujosos de vida complementados con decorados de alta gama y una percepción de elevado estatus social colindantes con los suburbios más extensos del mundo donde el acceso al agua y la sanidad son un espejismo, y donde las familias carecen de la sensación de seguridad, esperanza o propiedad.

En Europa, numerosos testimonios e imágenes de la crisis de inmigración ilustran la situación de personas cuyas vidas penden de un hilo; familias huyendo de conflictos y el anhelo de una vida mejor. Millones de personas buscan refugio atravesando países, desesperados por encontrar la oportunidad de reencontrarse con la sociedad y tirar hacia delante.

Una mujer de Rio de Janeiro, Brasil, se desplaza largas distancias para llevar a sus hijos a la escuela. Su vínculo social es ya un recuerdo del pasado desde que la comunidad fue derruida para dar cabida a los Juegos Olímpicos. Ella y su familia se han visto forzadas a desplazarse a la periferia de la ciudad, despojados de sus redes sociales, escuela y empleo.

Desde mi perspectiva como Relatora Especial, el sinhogarismo es, desde sus múltiples variantes, un hecho sintomático en los gobiernos que han fracasado en su tarea de combatir las desigualdades de crecimiento en lo que respecta a presupuesto, riqueza y acceso al suelo y propiedad. Para ser más precisos, es el fracaso de los gobiernos en su tarea de implementación del derecho a la vivienda.

¿A qué nos referimos con 'sinhogarismo'?
En inglés, 'homelessness' sugiere falta de vivienda física y pérdida del sentido de pertenencia social. Según otras designaciones, la palabra más cercana a sinhogarismo sería 'rooflessness', falta de refugio o transitoriedad. En francés, el sinhogarismo hace referencia tanto a 'sans domicile fixe' como a 'sans-abrisme'. En español, el sinhogarismo se refiere a 'sin hogar'; 'sin techo'; 'en situación de calle'; 'poblaciones callejeras'.

Definir a las personas sin hogar simplemente por su falta de techo limita la comprensión de una problemática mucho más profunda. Términos como 'dormir en la calle' o 'sinhogarismo de calle' describen a un pequeño grupo de población sin hogar, la mayoría de los cuales son hombres. Esto puede conllevar a la implementación de políticas distorsionadas que subestimen el problema, como ha ocurrido en Japón. Al definir sinhogarismo como fenómeno que atañe a las personas que viven en la calle, los datos proporcionados indicaron un descenso en el número de personas como resultado de los programas de atención directa. Sin embargo, cuando el fenómeno se definió como "falta de acceso a las condiciones mínimas de vivienda adecuada", los datos arrojaron cifras ascendentes de personas sin hogar[2]. Ello limita la comprensión de la profundidad del problema de discriminación y exclusión que muchas personas sin hogar padecen en su lucha diaria por la dignidad.

Las definiciones acotadas también pueden excluir a poblaciones enteras. En zonas rurales de Bangladesh, por ejemplo, donde el sinhogarismo se mide en función del acceso a una porción de terreno legal y a su techo[3]. Otras definiciones subrayan la ausencia de una calidad de vivienda mínima, teniendo en cuenta que los individuos que habitan en viviendas precarias o masificadas se pueden considerar personas sin hogar al no disponer de un espacio seguro que puedan asumir como propio.

En mi investigación sobre este problema, he optado por una definición de sinhogarismo basada en los derechos humanos, que proporcione una visión flexible y contextual a la vez. La definición establece que el sinhogarismo está vinculado a circunstancias personales y reconoce al mismo tiempo las causas estructurales del fenómeno. Este marco de análisis se basa en tres conceptos fundamentales:

1. Ausencia de hogar –términos materiales y aspectos sociales relativos a la vivienda.
2. Discriminación sistémica –"los sintecho" constituyen un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.
3. Reconocimiento de las personas sin hogar como sujetos de derecho e identificación de los agentes del sistema que niegan estos derechos.

2. Rayna Rushenko, *Homelessness and related policy In Japan and Malaysia* (*Sinhogarismo y legislación en Japón y Malasia*) Seminario sobre sinhogarismo en un fórum simultáneo de contexto global: Japón, Malasia, China y Corea. 2 junio 2015.
3. Graham Tipple y Suzanne Speak, *Definitions of homelessness in developing countries* (*Definiciones de sinhogarismo en países desarrollados*) (2005) 29 Hábitat Internacional 337 a 342.

Modelo basado en los derechos humanos
El sinhogarismo es una violación de los derechos humanos y, como tal, requiere una respuesta basada en derechos humanos.

La ley internacional especifica las obligaciones de los Estados. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), que vela por el cumplimiento de los derechos humanos en materia de derecho a la vivienda por parte de los Estados, ha afirmado lo siguiente: un Estado Parte en el que un número significativo de individuos "carezca […] de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto"[4]. Los Estados están llamados a "demostrar que han realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas[5]"

La ley internacional lo expone de manera clara: los Estados tienen responsabilidades en materia de derechos humanos y estas se deben cumplir con inmediatez. Abordar el sinhogarismo es una de estas responsabilidades.

Las obligaciones inmediatas en el plano del sinhogarismo son la adopción e implementación de estrategias exhaustivas orientadas a los derechos humanos. Estas deben señalar hacia objetivos y plazos temporales, así como definir las responsabilidades en todos los niveles de gobernación. Lo más importante es que las medidas se implementen, se desarrollen y se evalúen por parte de personas que hayan experimentado sinhogarismo –principio básico de un modelo basado en los derechos humanos.

Medir el alcance del sinhogarismo e informar sobre los resultados ayudará a depurar las responsabilidades pudiendo incorporarlas en todas las estrategias. Sin embargo, las cifras sólo revelan una parte de la historia. Los testimonios e imágenes deberían servir de complemento a las estadísticas y acentuar el componente humano del sinhogarismo, así como las circunstancias que llevan a padecerlo. Ello proporcionaría una herramienta tangible para las políticas: imágenes e historias que describan las deplorables condiciones en las que viven las personas; su miedo a ser desahuciadas o su sufrimiento cuando se les considera una 'plaga' o 'cucarachas'. Las asociaciones de ciudadanos deben contribuir a visibilizar esta realidad con el objetivo de ofrecer una perspectiva más rigurosa de la problemática.

---

4. Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, observaciones generales apart. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 10.
5. Ibíd.

Un modelo basado en los derechos humanos sitúa a las personas –sobre todo a las más vulnerables– en el foco de atención. Es el reconocimiento de que las personas 'sin hogar' son individuos –sujetos de derecho– y son el punto de partida de todas las acciones que

emprendan los Estados en relación al sinhogarismo. Este reconocimiento impone un cambio en el que todas las decisiones se tomarán teniendo en cuenta cómo afecten en los derechos de los individuos y en el objetivo de acabar con el sinhogarismo.

Bajo este paradigma, combatir la discriminación es una prioridad. Es imperativo que las políticas de los Estados, leyes y programas se adecúen a las obligaciones internacionales y se alejen de estereotipos negativos. En cuanto a los desahucios forzados, los Estados deben prohibir cualquier tipo de desahucio que conduzca a una situación de sinhogarismo y realizar, así, un seguimiento de los individuos, así como opciones adecuadas de realojo. Sin preámbulos.

Los ejecutores de planes urbanísticos deben garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Los Estados están obligados legalmente a regular y establecer compromisos con las empresas e individuos con el fin de garantizar que todas sus medidas y acciones se ejerzan en consonancia con el derecho a una vivienda digna y con la prevención y disminución del sinhogarismo. La especulación inmobiliaria, el desarrollo urbanístico y las inversiones no pueden menoscabar los derechos humanos.

Personas sin hogar: estigmatizadas, discriminadas, excluidas, criminalizadas

Las personas sin hogar se perciben como un grupo social. A nivel mundial, su identidad se construye y se refuerza por parte de aquellas personas que atesoran más que ellos: más dinero, más poder, más influencia. Es un círculo vicioso. Leyes, políticas, prácticas empresariales y crónicas en los medios retratan y tratan a las personas sin hogar como 'moralmente inferiores', desmerecedoras de asistencia, autoras de su propio infortunio, culpables de los problemas sociales que ellos encarnan. Una vez estigmatizadas, sus necesidades son peor atendidas y la discriminación y desigualdades aumentan.

Me han llegado innumerables testimonios de personas sin hogar que relatan la constante intimidación y acoso por parte de autoridades y del público en general. Se encuentran con una negación al acceso a los servicios básicos; a los servicios de ducha o a los sanitarios para orinar y defecar; se les amontona y obliga a salir de las ciudades y se les recoloca en plazas inhabitables; se les pisa y se les ignora; son objeto de las formas extremas de violencia que incluyen delitos de odio y violencia sexual y a menudo son víctimas de actos denigrantes. En esta línea, algunas formas de sinhogarismo permanecen totalmente invisibles y abandonadas; en concreto, en los países del sur donde el fenómeno es

relativamente desconocido o donde la brecha entre condiciones de vivienda muy precarias y sinhogarismo no está bien definida.

Tratados como 'despojos humanos' y segregados hacia las periferias de las sociedades, las personas sin hogar sufren humillaciones en el día a día. Categorías como legal/ilegal; formal/informal o apto/no apto subrayan la dicotomía a la que se enfrentan muchas personas sin hogar. Los derechos de los individuos quedan excluidos de la historia.

Ser una persona sin hogar significa exponerse a la violencia; ver la esperanza de vida reducida a la mitad, ser más propenso a padecer enfermedad crónica o trastorno y ser criminalizado por usar herramientas de supervivencia –incluso por dormir o comer en el espacio público. El Comité de Derechos Humanos reconoce también que el sinhogarismo extendido provoca graves consecuencias de salud y muerte y exige la aplicación de medidas reales descritas en el artículo 6 (derecho a la vida) para acabar con el sinhogarismo[6]. Sin embargo, este reconocimiento no ha acelerado acciones de gobierno como sí ha ocurrido con la tortura o el conflicto.

No se trata tan sólo de una historia aislada, sino de la experiencia personal de billones de personas sin hogar o sin acceso a una vivienda adecuada. Me han explicado, a menudo entre lágrimas, que, antes que cualquier cobertura de seguridad, lo que más ansían es el hecho de ser 'vistos', reconocidos y tratados como seres humanos, con el respeto y dignidad inherentes.

En lugar de recibir apoyo, las personas sin hogar son cada vez más criminalizadas bajo el amparo de leyes y medidas que no protegen sus derechos y que los califican de infractores. Se crean leyes para invisibilizar a las personas sin hogar, para desplazarlos de su parcela o vivienda y para destruir sus refugios temporales. Por ejemplo, en muchos lugares, hábitos de supervivencia como dormir o comer en espacio público son susceptibles de multa[7]. Las leyes permiten a las autoridades "rescatar" a los menores en situación de calle, privándoles de libertad sin el debido proceso legal o el respeto hacia las redes sociales en las que se sustentan.

La triste realidad es que la discriminación inherente al sinhogarismo todavía espera a ser abordada de manera efectiva por parte de instituciones nacionales de derechos humanos,

6. Ver por ejemplo, PIDCP /C/79/Add.105 (1999), párrafo 12.
7. Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need, 2014. (Aquí ya no se reparte: La criminalización de los esfuerzos por alimentar a las personas con necesidad). National Coalition for the Homeless. Online: < http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>.

instancias jurídicas o administraciones, mientras que la ley sobre derechos humanos señala hacia la intervención inmediata de los Estados para erradicar el problema.

¿Cómo ha ocurrido?

La rápida urbanización global ha producido una insólita acumulación de riqueza para unos pocos, acompañada de pobreza creciente para otros muchos. La especulación inmobiliaria y el concepto de vivienda han guiado el desarrollo urbanístico hacia el extremo opuesto de la necesidad, de la asequibilidad y del respeto hacia los derechos humanos.

El sinhogarismo es una de las consecuencias menos abordadas de la prolongada desigualdad, de la injusta distribución de suelo y propiedad y de la pobreza que están incidiendo a escala global. Es el resultado de la connivencia entre los Estados, la especulación inmobiliaria y los mercados liberalizados –al considerar la vivienda como una comodidad y no como un derecho humano. Es, también, el resultado de privilegiar la riqueza y el poder y despreciar y estigmatizar a aquellos que no tienen hogar.

Las crisis financieras en todo el mundo también han provocado aumentos significativos de sinhogarismo y han hecho aflorar una nueva categoría de personas sin hogar –individuos formados de perfil alto que mantenían un elevado estilo de vida pero, tras el impacto de la crisis económica, han padecido desempleo y en última instancia sinhogarismo. Europa no ha sido inmune. La crisis económica de 2008, por ejemplo, y las medidas de austeridad que la acompañaron, causaron un incremento masivo de sinhogarismo en distintos países europeos, incluido España[8].

A nivel mundial, se observa la evidencia de una constante: los gobiernos han abandonado su tarea crítica en la preservación de la protección social –que incluye la vivienda asequible–, han recortado o privatizado prestaciones sociales y han cedido competencias al mercado privado, permitiendo que élites y actores privados con acceso al poder y al dinero controlaran órganos principales de decisión[9].

Si bien las causas del sinhogarismo varían en función de los grupos, a menudo son los más vulnerables los primeros afectados: mujeres huyendo de violencia; comunidades enteras desplazadas por conflictos o desastres naturales; jóvenes sin posibilidad de

8. Para más información, ver la respuesta al cuestionario del Defensor del pueblo español; Olga Theodorikakou et al Neo-homelessness' and the Greek Crisi (2013) 7:2 Sinhogarismo europeo 203 a 205; Comisión Europea, Sinhogarismo durante la crisis. Nota 8/2011 online: < http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en> en 4, 8, 15.
9. Respuesta al cuestionario del Instituto Danés de Derechos Humanos.

acceso a una vivienda por edad o a falta de documentación; desigualdad en el acceso al suelo, leyes de propiedad discriminatorias o personas con discapacidad y pocas perspectivas de un empleo seguro y adecuado.

El denominador común en casi todas las causas estructurales de sinhogarismo es una toma de decisión y unas políticas gubernamentales desvinculadas de los derechos humanos.

Políticas estratégicas: la clave para el cambio

Después de reunirme con varios expertos, hemos podido inferir que, si bien la respuesta en forma de medidas específicas se debe amoldar a circunstancias personales, las estrategias deben ser siempre multifactoriales y estar conectadas con una amplia gama de políticas y programas, abordando de manera simultánea tanto la exclusión social como la precariedad habitacional. Lo más importante es que sean los agentes implicados quienes impulsen las estrategias y que estas se fundamenten en los derechos humanos.

El CESCR ha señalado la necesidad de estrategias de vivienda integrales para combatir el sinhogarismo, enmarcadas en el derecho a la vivienda con el fin de asegurar el seguimiento y responsabilidades asociadas a los objetivos, plazos y sistemas de reclamación. Paralelamente, en el caso de los niños en situación de calle, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos aboga por un acercamiento holístico que reconozca los derechos como interdependientes e interconectados a través de una red coordinada de departamentos gubernamentales, con la implicación de la familia y la comunidad[10].

Desde la creación de estrategias nacionales, la implementación del programa Primero el hogar, las acciones legales y los movimientos sociales, hasta el desarrollo de consejos civiles de participación: no hay medidas universales o soluciones legislativas para el sinhogarismo. Se debe abordar de múltiples maneras, trabajando sobre las causas estructurales y teniendo en cuenta las circunstancias particulares.

Sin un acceso a la justicia, los derechos se convierten en una quimera –impresos sobre papel pero imposibles de poner en práctica–. El acceso a soluciones efectivas fue la primera materia de análisis del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en referencia a las ejecuciones hipotecarias que se dictan en España, donde se estima que se ejecutaron 400.000 procesos de desahucio

10. A/HRC/19/35, párr. 30 [Consejo de Derechos Humanos].

entre 2008 y 2012[11] . El Comité ratificó que la garantía de soluciones judiciales efectivas por el derecho a una vivienda adecuada es obligación inmediata de los Estados, ya que "no existe un derecho sin una medida que lo ampare" y sostuvo que el Estado había infringido la obligación de proveer soluciones efectivas en el contexto de las ejecuciones hipotecarias.

Tras el reconocimiento del poder de asentar y reclamar sus derechos, algunas personas sin hogar han llevado su lucha a los tribunales. En Argentina, las personas sin hogar tienen derecho a asistencia médica, debe ser reclamada caso por caso delante de los tribunales. Por ejemplo, en el caso de Q.C.S.Y. versus el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al gobierno de Buenos Aires proveer de atención adecuada a una madre sin hogar y a su hijo con discapacidad. Se evidencia, así, que se deberían dar las mínimas garantías de acceso a una vivienda para aquellos que padecen situaciones de extrema vulnerabilidad[12].

Cualquier circuito legal o asistencial debe abordar problemas que afecten a diferentes grupos y apoyar a los individuos en sus dificultades personales, así como reconocerlos como sujetos de derecho. Una encuesta formulada por la Federación europea de sinhogarismo FEANTSA revelaba que las estrategias eficientes son las que están basadas en resultados; en el enfoque transversal y multifactorial; en los derechos; en la participación; en los estatutos y la legislación; en la sostenibilidad; en el abordaje de las necesidades y en un criterio ascendente.

En todos los niveles de gobernación, se deben formular e implementar medidas, leyes y estrategias de tratamiento y prevención del sinhogarismo. El fracaso a este respecto refleja la falta de abordaje y la falta de reconocimiento del sinhogarismo como violación de los derechos humanos. Falta un compromiso común –en todos los niveles de gobernación– de garantía de cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada, tan ligado a derechos como la vida o la salud.

Tomando como punto de partida la firme responsabilidad legal de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de todos los niveles de gobernación, los legisladores deben incorporar los derechos humanos dentro de sus leyes, políticas y programas; por ejemplo: consultar con las personas sin hogar el desarrollo de políticas y

11. I.D.G. v. Spain, Communicado 2/2014. Arrels Fundació Barcelona en su respuesta al Cuestionario estima que, de cada 100.000 personas, 71 son sinhogar en España.
12. Corte Suprema de Justicia Nacional, Q.C.S.Y (caso de Sonia Quisbeth Castro). c/GCBA s/amparo, 24 Abril 2012. Ver Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Economic, Social and Cultural Rights in the City of Buenos Aires. (Derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de Buenos Aires), Octubre 2015, pág. 64-67.

el proceso de implementación; fijar objetivos y plazos alcanzables en relación las estrategias; incluir procesos de seguimiento y revisión de los mecanismos para garantizar resultados satisfactorios y formular un mecanismo de reclamación de derechos y de acceso a soluciones. Se trata de condiciones esenciales para la adecuada inclusión de las personas sin hogar dentro de dinámica humana, restableciendo su dignidad y respeto y protección bajo el amparo de la ley.

Conclusión

La extensión del sinhogarismo evidencia el fracaso de los Estados en la protección y garantía de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables. Se está produciendo en todos los países, en sus distintas fases de desarrollo económico o en sus distintos modelos de gobernación, incidiendo de manera impune. La naturaleza y alcance del sinhogarismo señalan una falta de empatía global de las sociedades hacia la escala de precariedad y hacia la pérdida de dignidad asociada a las personas sin hogar. Es un fenómeno que requiere de acciones urgentes e inmediatas por parte de la comunidad internacional y de todos los Estados.

En lugar de ser considerados como sujetos de derecho cuyos derechos han sido sistemáticamente negados, las personas sin hogar se han convertido en un grupo estigmatizado, objeto de criminalización, discriminación y exclusión social. Según ley internacional, esto es inadmisible. Queda establecido, así, que los Estados deben cumplir con obligaciones inmediatas para erradicar el sinhogarismo. Más concretamente: el sinhogarismo y las necesidades de las personas sin hogar deben ser una prioridad en todos los niveles de gobernación.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han ofrecido a los Estados la oportunidad de ajustar la legislación y las políticas de vivienda y de adoptar un modelo basado en los derechos humanos.
En consonancia con el objetivo 11.1 de los ODS, insto a que todos los Estados se comprometan a eliminar el sinhogarismo en 2030 o antes si es posible. Es necesario si queremos garantizar que nadie “se quede en el camino”.

Los derechos humanos proporcionan el conocimiento, las bases y el enfoque necesarios para todos los Estados; lo que falta es la voluntad para poner en práctica tales derechos**.**

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: sinhogarismo, Housing First, derecho a la vivienda, incorporación social

El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables

Marta Llobet Estany y Manuel Aguilar Hendricksón
Universidad de Barcelona

El modelo Housing First como proyecto de investigación o como proyecto de intervención en el campo del sinhogarismo, orientado inicialmente a personas que hace más de un año que están en la calle con problemas graves de salud mental y/o adicciones, se presenta como una innovación social. Fue experimentado por primera vez en Nueva York en los años 90, como consecuencia de cuestionar la poca efectividad del modelo tradicional «Escala de atención». Ha sido implantado también en Canadá, en Europa y en Australia, acompañado de un amplio trabajo de evaluación.

Se presenta como un cambio de paradigma porque, a diferencia del modelo Escala de atención, éste comienza por el final, facilitando una vivienda de forma permanente e independiente. Se reconoce el derecho a la vivienda y la autodeterminación. La organización de la atención se hace de acuerdo con las necesidades, los ritmos y las opciones de la persona. El modelo de intervención se tiene que coproducir desde las categorías de acción de proximidad, relación, acompañamiento y reconocimiento.

El Housing First suscita muchas expectativas, pero también interrogantes, dilemas y tensiones que emergen tanto del proceso de implantación de este modelo como de los análisis de los resultados de las evaluaciones y de la literatura producida. En este artículo abordaremos algunas de estas cuestiones y plantearemos algunos dilemas a tener en cuenta en su implantación.

El campo de la atención a las personas sin techo está viviendo desde hace más de diez años una pequeña revolución. El término con el que se conoce esta revolución es Housing First. A principios de los años 90 el psicólogo clínico Sam Tsemberis impulsó un cambio de orientación en la atención a los sin techo en Nueva York que ponía el acceso a una vivienda permanente e independiente al inicio (y no al final) del «tratamiento» de los problemas de salud mental. Este modelo se convirtió en política federal en los Estados Unidos a principios de los años 2000, y su desarrollo, acompañado de evaluaciones que mostraban sus resultados positivos y su capacidad de ahorrar costes, le dio una gran visibilidad política, académica y mediática. En Europa se extendió con fuerza

especialmente a raíz de la Conferencia Europea de Consenso sobre el Sinhogarismo, organizada por FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar) en 2010. Desde entonces son numerosas las ciudades europeas que han puesto en marcha proyectos experimentales con esta orientación.

La difusión de los proyectos de Housing First ha llevado a una cierta confusión terminológica. El término se utiliza al mismo tiempo para hacer referencia a un tipo muy preciso de intervención con personas sin techo crónicas con problemas graves de salud mental y para designar otras intervenciones con otros grupos de población sin hogar, que comparten el principio de acceso desde el inicio a una vivienda independiente permanente y «garantizada». Así, han aparecido otros términos como Housing-led, Rapid Re-housing, Pathways Housing First, Housing First Light y otros.

En este artículo intentaremos, en primer lugar, aclarar qué hay detrás de cada uno de estos términos. En segundo lugar, analizaremos los elementos fundamentales del modelo de referencia de Housing First (también llamado Pathways Housing First). En tercer lugar, sintetizaremos algunos de los resultados. Finalmente, intentaremos plantear algunos de los dilemas con los que se puede encontrar la implantación de este modelo.

1. Poner «Primero, el Hogar», sin condiciones

Todos los modelos de respuesta al sinhogarismo de los que estamos hablando tienen en común dos elementos clave. En primer lugar, que el acceso a una vivienda permanente y «garantizada» (con «seguridad de tenencia») es un primer paso en la respuesta a la situación de las personas sin hogar y no el final de un largo camino de intervenciones previas (Escala de atención). En segundo lugar, que la tenencia y la permanencia de la persona en la casa, que es su casa, no está condicionada a aceptar y seguir tratamientos o el abandono de comportamientos como el consumo de drogas o de alcohol. La casa ya no es el incentivo o instrumento de presión para hacer que la persona acepte o siga otros servicios que pueda necesitar.

El término más adecuado para hacer referencia al conjunto diverso de programas que comparten estas dos características es Housing-led, que podemos traducir por «Orientado a la vivienda» o «Guiado por la vivienda». Este es el término que se adopta en la Conferencia de Consenso de 2010 (ECCH 2011) que hemos mencionado antes. Housing-led incluye, por lo tanto, programas que pueden tener asociados varios modelos de intervención social o de salud (o no tener ninguno) y pueden estar dirigidos a diversos segmentos de la población sin hogar. Es importante recordar que FEANTSA define hasta 13 formas y grados diferentes de sinhogarismo y exclusión residencial, agrupadas en cuatro grandes categorías. El sinhogarismo puede ser también crónico, de corta duración

o incluso riesgo inminente de sinhogarismo. Puede haber (o no) adicionalmente problemas sociales, de salud o de otros tipo.

A grandes rasgos, y recordando que las definiciones son utilizadas de forma diferente por varios actores, podemos distinguir dos grandes tipos de programas Housing-led:

• Programas dirigidos a personas sin hogar crónicas (lo que significa más de un año sin hogar) con problemas graves de salud mental o de consumo de drogas y/o alcohol. El modelo más conocido de este tipo de programa es Pathways Housing First, que responde a los principios y orientaciones del proyecto desarrollado en Nueva York por Sam Tsemberis. El término Housing First se debería de reservar para este tipo de programas, pero su uso real no es tan coherente. Una variante de este tipo de programas es el llamado Comunal Housing First (Pleace 2012) [Housing First Agrupado o en vivienda tutelada colectiva], que ofrece vivienda independiente y garantizada en edificios dedicados a la vivienda con apoyo y no en apartamentos dispersos como hace Pathways Housing First. Estos programas incluyen la oferta de servicios de apoyo de intensidad elevada que, como veremos más adelante, pueden tener formas diversas. Este alojamiento con apoyo intenso se conoce también con el nombre de Supportive Housing, aunque los programas así denominados pueden estar dirigidos a situaciones diferentes del sinhogarismo.

• Programas dirigidos a personas sin hogar con necesidades más reducidas o sin problemas sociales o de salud especiales, y que pueden ir desde el sinhogarismo de larga duración hasta situaciones de riesgo de quedar sin hogar (por ejemplo, amenazados de desahucio inminente). Estos programas pueden incluir una oferta de servicios de apoyo de menor intensidad o incluso no incluirla y remitir las posibles situaciones de necesidad de apoyo a servicios generales del territorio. Los programas de esta segunda modalidad de Housing-led reciben nombres diversos como Housing First Light (Pleace 2012) o Rapid Re-housing [realojamiento rápido]. El resto del artículo lo dedicamos a analizar el primer tipo de programas, y utilizaremos indistintamente los términos Pathways Housing First y Housing First para hablar de ello.

2. Cómo funciona (Pathways) Housing First?

El Housing First un modelo de intervención para personas sin hogar con dificultades personales, de salud mental y sociales graves, que pone en el centro el derecho a un hogar propio. Parte de la idea de que disponer de una vivienda propia digna y adecuada es un punto de partida y una condición necesaria para la mejora y recuperación de la persona y no el resultado final del proceso. En este modelo, se facilita el acceso a una vivienda independiente y estable sin imponer condiciones de preparación previa, como por ejemplo, seguir un tratamiento psiquiátrico o abandonar consumos problemáticos, y se

ofrece un apoyo profesional y el acceso a los servicios en función de las necesidades y según el criterio de elección de la persona. Parte del principio de que es más fácil para una persona hacerse cargo de la propia vida cuando está alojada en su casa, que si está en la calle o alojada temporalmente en diferentes recursos (Gaetz et al 2013). Junto con este acceso rápido y autónomo a la vivienda, el Housing First se caracteriza por una intervención psicosocial de alta intensidad.

Este modelo constituye una innovación, un cambio de paradigma de atención social y sanitaria con las personas sin hogar en situación más crónica. ¿En qué consiste este modelo? ¿Qué tiene de diferente respecto a otros modelos? ¿Es realmente más efectivo este modelo que otros? ¿Cuál es el coste de la implantación de este modelo? ¿En qué consiste la intervención basada en una lógica de derechos y de recuperación de la persona? ¿Qué cambios se producen al facilitar el acceso a una vivienda a personas en situación de fuerte vulnerabilidad?

Housing First comienza por el «final», es decir, facilita el acceso a la vivienda estable como elemento que puede favorecer la incorporación social (Moulaert et al. 2013). Esta «inversión» del orden tradicional de la intervención nace del cuestionamiento de la eficacia de los modelos tradicionales que responden al esquema de la Escala de atención. Su lógica es que las personas tienen que superar varias etapas antes de estar en condiciones de acceder a una vivienda autónoma, y pasando por la aceptación de un plan de intervención. El modelo de Escala de atención considera que las personas con problemas de drogas y/o de salud mental, no están preparadas para vivir en una vivienda, y deben seguir un proceso gradual, paso a paso hasta llegar a la inserción residencial.

El modelo Housing First ha generado expectativas y posiciones muy favorables, especialmente en cuanto a la mejora de las personas participantes (o usuarias) y la reducción de costes de institucionalización. Ha generado dudas respecto a la mejora de las relaciones sociales, así como interrogantes sobre su puesta en práctica. También ha generado críticas cuando se presenta como la única respuesta para acabar con el sinhogarismo o cuando se orienta la financiación pública hacia este tipo de modelo en detrimento de otros. A continuación analizaremos la definición y la filosofía del modelo, los principios, algunas cuestiones críticas que han identificado diferentes contextos de aplicación (especialmente en América del Norte, Europa y Australia).

Los orígenes del modelo

Antes de la experiencia pionera en Nueva York se desarrollaron dos proyectos con características similares al Housing First. En Toronto en los años 70, en el contexto de cierre de los centros psiquiátricos y el proceso de desinstitucionalización, el organismo Houselinkva promovió un proyecto orientado a conseguir una vivienda para las personas

que habían salido de los centros con problemas de salud mental y drogodependencias. Este proyecto ya considera que la vivienda es un derecho y que la persona tiene capacidad para decidir con el apoyo de un equipo. En Los Ángeles en el año 1988 el programa Beyond Shelter utiliza por primera vez el concepto Housing First para realojar familias sin hogar, reduciendo así el uso de los albergues y viviendas de transición (Waegemakers Schiff, & Rook 2012; Gaetz et al. 2013). El Housing First combina así la experiencia de las formas de alojamiento con apoyo (Supportive Housing o viviendas con apoyo) desarrollada en la desinstitucionalización psiquiátrica con su aplicación «desde el principio» a personas sin techo.

El concepto Housing First como hemos comentado se hace popular a partir del proyecto Pathways to Housing (PHF), que se identifica como pionero y que ha servido para orientar muchos otros proyectos. En 1992 el psicólogo clínico Sam Tsemberis pone en marcha en Nueva York un programa destinado a personas con problemas graves de salud mental y de drogodependencia desde la organización Pathways to Housing (McCarroll 2002). Parte de la constatación de que la vida en la calle empeora la salud mental de las personas y que el modelo de Escala de atención hace de barrera para su incorporación social, básicamente debido a tres factores:

• El proceso de estabilización de la persona se supedita básicamente a la estabilización clínica, alejada a menudo del entorno de la persona.

• Los usuarios deben pasar por una serie de fases de tratamiento que tienen unos criterios y normas, que actúan como obstáculos a la hora de completar el tratamiento y acceder a una vivienda.

• Las recaídas en el consumo de alcohol y/o drogas, a pesar de que pueden ser una oportunidad terapéutica, en la práctica suponen una penalización e incluso pueden conllevar la expulsión del programa.

A partir de la constatación de estos elementos Tsemberis propone un modelo de atención que comienza por el final con el acceso a la vivienda que llama Housing First (HF) (Tsemberis et al 2004).

Principios del modelo (Pathways) Housing First

El proyecto Pathways to Housing (PHF) de Nueva York proponía ocho principios que se han utilizado para valorar la aplicación del modelo en otros países. Los principios en los proyectos PHF y HF Europa son los mismos, pero están formulados de forma diferente. En el caso del proyecto pancanadiense estos principios se sintetizan en cinco, y se da

más importancia a la capacidad de integración tanto comunitaria como social de los participantes. Los cinco principios se caracterizan porque:

• En primer lugar, hacen hincapié en el derecho a la vivienda como un derecho humano que se debería garantizar para cualquier persona y, en concreto, para las más vulnerables, como es el caso de las personas sin hogar. Cuando la vivienda se reconoce como un derecho no se supedita a un tratamiento ni a otras contrapartidas. El hecho de que sean los participantes del proyecto los que firmen el contrato con el propietario de la vivienda se entiende como una forma de ejercer este derecho. La vivienda se considera como un medio para lograr la estabilidad y para favorecer así su inserción social (Tsemberis, & Eisenberg 2000; Jost et al. 2010; Henwood et al. 2011; McNaughtonNicholls, & Atherton 2011).

• En segundo lugar, el modelo Housing First es un tipo de intervención fundada en el derecho a decidir y centrado en la persona, que debe poder ejercer su autodeterminación. Debe poder escoger la vivienda, de acuerdo con sus necesidades (tipo de vivienda, barrio, etc.) para llegar a vivir de la manera más autónoma posible en una vivienda independiente y dentro de la comunidad. Debe poder elegir el tipo de servicios de ayuda y la frecuencia. Por ejemplo, cuando quiere detener o disminuir el consumo de alcohol y/o drogas o modificar la medicación por los efectos que tiene sobre ella.

• En tercer lugar, este enfoque se orienta a la recuperación de la persona. Recuperación es un concepto de uso creciente en el ámbito de la salud mental, distinto al de curación. Hay varias definiciones. La agencia para la salud mental y el abuso de sustancias del gobierno de Estados Unidos define la recuperación como «un proceso de cambio mediante el cual los individuos trabajan para mejorar su propia salud y bienestar, y para vivir una vida con sentido dentro la comunidad que elijan y procuran desarrollar al máximo sus capacidades». Se trata, por lo tanto, de un proceso sin fin predeterminado ni duración prefijada. No se define por «dónde se llega» sino por en qué dirección se avanza. Cada persona se recupera desde un punto de partida propio y llega a situaciones mejores pero que serán diferentes para cada persona, con capacidades y limitaciones diversas. Facilitar la recuperación pasa por reducir los prejuicios que hay sobre las personas con problemas de drogas y/o de salud mental, y para construir relaciones con iguales y con la comunidad en su conjunto. La recuperación pasa por que la persona pueda construir la esperanza y la motivación interna para mejorar su bienestar.

• En cuarto lugar, el enfoque centrado en la persona reconoce a cada uno como único con sus necesidades. Unos necesitarán un apoyo más intensivo, mientras que los otros demandaran un apoyo variable o más limitado. El apoyo se debe ir adaptando en función de la autonomía de cada persona. El acceso a los servicios o el tratamiento debe ser

voluntario, personalizado, adaptado a la cultura y al momento en que la persona lo solicita.

• Y finalmente este modelo quiere favorecer que las personas se incorporen a la comunidad y a la sociedad. Se facilita el acceso a servicios y actividades para animar a iniciar y mantener relaciones sociales, actividades recreativas, educativas y profesionales en el entorno donde vive o más allá de éste según sus intereses (Tsemberis et al. 2003; Tsemberis et al. 2004; Stefancic & Tsemberis 2007; Gaetz et al. 2013)

Pathways to housing Estados Unidos	Housing First Europa	Housing First Canadá
Vivienda como derecho humano	Housing First como derecho humano fundamental	Acceso inmediato a una vivienda permanente sin preparación previa
Respeto, calidez, compasión para todas las personas usuarias		
Elección y autodeterminación de de las personas usuarias	Elección y control de los servicios por parte de las personas usuarias	Elección de la persona y autodeterminación
	Compromiso activo sin coerción	
Servicios centrados en la recuperación de la persona	Orientación centrada en la recuperación	Énfasis en la recuperación
	Planificación centrada en la persona	Apoyo personalizado y centrado en la persona usuaria
Compromiso para trabajar con las personas todo el tiempo que sea necesario	Apoyo flexible durante el tiempo necesario	
Separación entre la vivienda y el tratamiento	Separación de la vivienda y el tratamiento	
Reducción de daños	Reducción de daños	
Viviendas dispersas en el territorio y apartamentos independientes		
		Integración comunitaria y social

Fuente: Elaboración propia a partir de (Tsemberis 2012; Gaetz et al. 2013) y http: //housingfirstguide.eu.

Para evaluar el modelo, desde el proyecto pionero PHF se elaboró una escala de fidelidad, que desde entonces se utiliza como instrumento para analizar la implantación y el desarrollo del modelo (Greenwood et al. 2013). En los proyectos que se presentan como una búsqueda, la evaluación es externa y está realizada por un equipo de expertos que tienen un conocimiento a fondo del modelo y que lo validan. El rol de este equipo es supervisar y evaluar cada seis meses el proceso. Esta validación consiste en realizar entrevistas a los diferentes operadores: gestores, coordinadores y los equipos de profesionales, así como los peerworkers y los participantes del proyecto. Al final de cada supervisión estos expertos preparan un informe escrito al tiempo que realizan una sesión de devolución en el equipo, lo que permite identificar los elementos específicos que se

desvían respecto a los principios y reorientan la intervención para mantenerse fiel al modelo a partir de las propuestas que realizan (Greenwood et al. 2013).

Diseño, modelización y elementos clave de la intervención

El mandato del modelo Housing First es conseguir la estabilización de la persona en la vivienda, su mejora y recuperación, y su incorporación social y comunitaria. Este mandato está conectado con una lógica de acción centrada en la persona y en el reconocimiento de derechos, que reclama explorar una práctica fundamentalmente relacional.

Reconocer el derecho (no condicionado al tratamiento) a la vivienda supone renunciar al uso de un poderoso motivo externo a la persona para incentivar su participación en el tratamiento y el cambio de sus comportamientos. Esto supone que la intervención debe recurrir fundamentalmente a las motivaciones intrínsecas de la persona, que están conectadas con sus necesidades, intereses y deseos. Esta es una de las diferencias importantes respecto al modelo de Escala de atención, que se centra más en las motivaciones extrínsecas, que vienen acompañadas de contrapartidas y/o condiciones.

Esta forma de acción requiere una proximidad que debe activarse a partir de un trabajo de presencia y de referencia, de un acompañamiento que pasa por aprender a estar al lado de la persona y entre ella y los servicios y mantenerse en esta posición (Baillergeau et al. 2009). La idea es poder valorar siempre que sea posible con la persona los riesgos asociados al consumo o la enfermedad mental. Es una práctica de reconocimiento, a partir del hecho de escuchar y dar credibilidad al relato y construir confianza en su palabra para poder recuperar su lugar social (Honneth 2006). Esto requiere una consideración positiva de la persona, sin juicios de valor respecto a su comportamiento.

Para orientar la acción hacia este propósito, los profesionales en este modelo de intervención deben actuar como conectores, facilitadores y puente entre los servicios y la persona, para conseguir que sea atendida respetando sus derechos. El Housing First reclama una práctica de relación y respeto que debe permitir reparar las relaciones de desigualdad y exclusión social, compensar y restituir los déficits de integración que se han producido con anterioridad. La intervención debe ser acogedora y respetuosa con los ritmos de la persona para que pueda encontrar el gusto a volver a vivir en una vivienda, encontrar su bienestar, mejorar su salud física, mental y emocional y hacer el camino hacia la incorporación social y comunitaria.

El enfoque Housing First requiere un programa de prestación de diversos servicios y actividades que puede estar gestionado por un organismo público o privado. La filosofía y los principios que hay detrás reclaman que el diseño del programa sea global, que tenga en cuenta todo el abanico de servicios de apoyo y equipos que llevarán a cabo la

intervención. En algunos proyectos se han diferenciado dos equipos, uno que asume toda la intervención en relación con la vivienda y otro que se hace cargo del apoyo y acompañamiento psicosocial. En otros proyectos el mismo equipo ha asumido los dos tipos de intervención.

La organización en equipos separados y coordinados explica porque tanto la intervención habitacional como social son complejas y requieren de una cierta especialización.

En lo relativo a la intervención psicosocial, los equipos deben poder dar respuesta a las necesidades de las personas que se incorporan al programa, que derivan de las características como la edad, género, etnoculturales o de los problemas físicos, mentales o sociales que viven.

En algunos proyectos se ofrecen dos modalidades de tratamiento: una dirigida a personas con problemas de salud mental o adicciones moderadas, en la que se ofrece una atención basada en el modelo de Intensive Case Management (ICT, o gestión intensiva de casos - GC) y para las que tienen problemas graves la atención se basa en el modelo de AssertiveCommunityTreatment (ACT o tratamiento asertivo comunitario -TAC). La principal diferencia entre los dos modelos consiste en que la gestión de los casos se fundamenta en un profesional de referencia (el gestor) que pilota la intervención y requiere otros profesionales o servicios cuando son necesarios, mientras que el tratamiento asertivo comunitario se basa en un equipo pluridisciplinar capaz de ofrecer por él mismo y conjuntamente todas o la mayoría de las intervenciones necesarias.

El equipo de tratamiento asertivo comunitario (TAC) es un equipo multidisciplinar integrado que aborda trastornos mentales graves (esquizofrenia, trastornos bipolares, depresión y trastornos de personalidad severos) y por esta razón las prácticas no pueden ser estándares y uniformizadas. Los profesionales están constantemente haciendo la evaluación de los riesgos y la atención de las necesidades, a menudo complejas. La ratio de usuarios por profesionales es menor que para los otros equipos (entre 8 y 10 personas por equipo). Uno de los objetivos de este equipo será la creación de un vínculo de confianza entre la persona y el equipo, más que con un profesional en particular. Todos los profesionales que integran el equipo acuerdan las intervenciones a realizar con las personas atendidas y se las distribuyen. Para clarificar los roles, los profesionales se posicionan como referente de un «mini-equipo» o como especialistas en las discusiones clínicas con todo el equipo (Gaetz et al. 2013; Aubry et al. 2015).

El equipo de gestión de caso o gestión de caso intensivo (GC o GCI) está integrado por profesionales con un perfil diferente al equipo TAC, por ejemplo: trabajo social, enfermería, agente de relaciones humanas, criminólogo y agente para facilitar la

adaptación al trabajo. Este equipo utiliza el enfoque de gestión de casos, que consiste en una atención individualizada, en el que cada profesional es referente de un número de participantes. La ratio de personas suele ser de unas 20 personas por profesional. La intensidad de la intervención irá variando en el tiempo a medida que la persona vaya encontrando su estabilidad en la vivienda y vaya mejorando diferentes facetas de su vida hasta llegar a tener una vida óptima. En el proyecto At Home/Chez Soi de Canadá se pudo constatar que para un buen número de participantes los tres primeros meses fueron los más difíciles y el apoyo más intenso en esta primera etapa fue fundamental para facilitar su progresiva mejora y recuperación (Calgary Homeless Foundation 2011; Gaetz et al. 2013).

Tratamiento Asertivo Comunitario (AssertiveCommunityTreatment)	Gestión (intensiva) de caso (IntensiveCase Management)
Equipo multidisciplinario que ofrece todos los servicios	Cada profesional gestiona un número de casos de forma individualizada desde un enfoque de recuperación
Disponibilidad 24 horas al día 7 días a la semana. Ofrecen un soporte en tiempo real	El gestor del caso está disponible en horas regulares y la carga de trabajo se combina con los otros profesionales para asegurar la cobertura
Reuniones clínicas regulares del equipo	El gestor del caso negocia el acceso a los servicios regulares según las necesidades y opciones que hace la persona
Equipos móviles que se desplazan a los domicilios de los participantes	El gestor del caso acompaña a la persona a reuniones o encuentros para facilitar que consiga sus objetivos o para satisfacer sus necesidades
Ratio habitual de 10 personas por equipo	La ratio habitualmente es de 20 personas por gestor del caso
Duración ilimitada de los servicios ofrecidos y transición hacia servicios de menos intensidad para las personas usuarias en situación estable	La duración del servicio está determinada por las necesidades de la persona, con la idea de terminar utilizando los servicios regulares

Fuente: elaboración propia a partir deGaetz et al. 2013

La figura del agente-igual (peerworker)

Una de las novedades del enfoque Housing First es la incorporación de la figura de peerworker, que podemos traducir como «agente-igual». Son personas que tienen una similitud con los participantes del proyecto, porque han vivido la situación de estar sin hogar, porque tienen alguna enfermedad mental y/o han sido consumidores de drogas. La intervención basada en estos agentes parte del reconocimiento de una proximidad y conocimientos de experiencia que han adquirido en sus trayectorias de mejora y recuperación, que son complementarios a los conocimientos teóricos, técnicos y relacionales de los profesionales (Llobet Estany et al. 2012).

Los agentes-iguales tienen unas competencias prácticas, unas fuerzas y capacidades que han desarrollado para vivir y conseguir una autonomía con su enfermedad mental y/o adiciones. Estos nuevos operadores se incorporan a los equipos y forman un colectivo específico en la estructura de gobernanza del proyecto. La incorporación de estos

agentes requiere un encaje y una definición del mandato y del rol que tienen. A pesar de ello en una parte de los proyectos se reconoce que han necesitado un tiempo de encaje en los equipos y una cierta negociación de su rol. Por ello, es importante que sean un colectivo. Su rol es el de poner el punto de vista de las personas en el análisis y abordaje de las diferentes situaciones por parte de los profesionales. Acoger y hablar con los participantes para defender sus derechos y activar su participación individual y colectiva, en relación con los servicios y recursos de la comunidad.

3. Los resultados

El Housing First ha sido implantado en diferentes ciudades y países tales como los Estados Unidades, Canadá, Europa y Australia con el mismo perfil de población crónica con enfermedades mentales y adicciones graves, pero también ha sido utilizado para dar respuesta a otros sectores de la población en situación o riesgo de sinhogarismo.

Los proyectos que han realizado un estudio en profundidad del impacto, comparando un grupo dado mediante Housing First y otro que utilizaba los servicios habituales, han mostrado la eficacia de este primer modelo. Los resultados han demostrado sistemáticamente que este modelo mejora la situación de la población atendida. La atención Housing First reduce su estancia en la calle, los ingresos hospitalarios, los problemas con la policía y la justicia, favorece el empleo estable en una vivienda y permite que la persona pueda escoger un lugar para vivir mejor que el que se consigue con los servicios habituales, por ejemplo, los programas que ofrecen una vivienda supervisada. Los estudios muestran que el modelo ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las personas y su salud, a reducir el consumo de drogas y mejorar la inserción social. Uno de los argumentos para poner en marcha el Housing First es que supone una reducción de costes a la comunidad de los participantes (Aubry et al 2014; Latimer et al. 2014).

Las evaluaciones muestran que, efectivamente, las personas atendidas por programas de Housing First han reducido el uso de servicios de coste elevado como los de hospitalización psiquiátrica, los albergues y los derivados del sistema policial y penal. El ahorro en estos servicios es muy importante. Sin embargo, hay que analizar el argumento con precaución. En primer lugar el ahorro es muy desigual en función de las características de cada persona. Los estudios muestran grandes diferencias entre los «costes» generados por las personas con necesidades elevadas y los que generan las personas con necesidades moderadas. En segundo lugar, los procesos de atención pueden reducir el uso (probablemente innecesario o inadecuado) de determinados servicios y aumentar el uso de otros que son necesarios. En especial es así en los servicios de Housing First para personas con necesidades moderadas, que reciben servicios de apoyo que realizan derivaciones para las atenciones que no prestan

directamente. En tercer lugar, el período de tiempo analizado nos dice poco de los costes a largo plazo, que pueden ser diferentes de los que se observan a corto plazo.

En relación con los costes, hay que tener en cuenta además que una parte del ahorro no se recupera directamente (Latimer et al. 2014). La reducción del uso de los hospitales o albergues puede liberar recursos para atender a otras personas, pero difícilmente supondrá una reducción neta del gasto. Una parte de los costes ahorrados los pagan otros pagadores diferentes a los que se cargan los costes del programa de Housing First. Una parte de los gastos de atención anteriores eran cubiertos por fuentes como donaciones privadas o aportaciones de las entidades prestadoras de servicios. Otra parte de los costes en realidad no «existen» cuando la persona no es atendida, o no lo es para un servicio formal: una persona que pasa la noche en la calle o en casa de unos amigos no cuesta, o al menos no resulta ser un gasto para los servicios públicos. Finalmente, la configuración institucional en cada ciudad puede hacer que los gastos de una administración supongan «un ahorro» para otra y no para la que se carga el gasto.

Estos resultados muestran que la apuesta por el acceso a un vivienda como derecho da resultados positivos, especialmente para personas que hacía mucho tiempo que estaban en la calle con problemas graves, pero los resultados de los diferentes estudios no permiten afirmar que el enfoque Housing First sea la solución al fenómeno del sinhogarismo de forma global. Las causas del sinhogarismo son de tipo estructural y requieren de una respuesta sistémica y en varios niveles. Este enfoque es una oportunidad para reducir el número de personas en situación crónica en la calle, pero los factores estructurales, como la precarización del mercado de trabajo, la falta de unes políticas públicas que faciliten algún tipo de renta a la población más vulnerable o la falta de vivienda de alquiler social abordable, entre otros, vierten nuevas personas en la calle.

La atención a la diversidad de situaciones que viven las personas sin hogar requiere de un abordaje que combine diferentes modelos, como el Rapid Re-housing en el caso de personas que hace poco que han llegado a la calle con el Housing First que se puede aplicar con diferentes intensidades de apoyo según las necesidades de las personas.

4. Algunos dilemas y cuestiones clave para desarrollar el Housing First

El Housing First es un modelo que genera muchas expectativas. A las personas que no se acaban de creer que sea posible el acceso a una vivienda sin prerrequisitos ni preparación previa. A los responsables políticos y técnicos porque los resultados de los proyectos que han sido evaluados animan a pensar que puede ser un modelo más eficaz y menos costoso que los modelos que se aplicaban hasta ahora, especialmente para un grupo de población que se había definido como crónica y, por lo tanto, con fuertes dificultades para recuperarse. Para las organizaciones y los profesionales porque supone

una oportunidad de explorar otras formas de organización y de intervención desde una mirada de «creer en la persona» en situación de fuerte exclusión social. Es un modelo que suele estar claro desde el discurso, pero que representa un reto a la hora de ponerlo en práctica. Este reto no está exento de dificultades, riesgos, límites y tensiones que se deberían poder identificar. La literatura escrita sobre el modelo es extensa, pero hay muy poca información sobre la intervención y la práctica asociada al modelo.

A. Retos de la implantación y organización

Poner en marcha un proyecto inspirado en el modelo Housing First, no quiere decir necesariamente aplicar el mismo tipo de programa que se llevó a cabo por parte de los organismos pioneros en su implantación, primero Pathways to Housing en Nueva York y más tarde Street to Homes en Toronto. Los proyectos se inspiran en otros que ya se han implementado, pero a la vez se adaptan a las especificidades de cada contexto.

La complejidad del proyecto y la implicación de diferentes organizaciones públicas y privadas o vinculadas al tercer sector hacen necesaria la definición de una estructura de gobernanza del proyecto, que planifica, organiza y operativiza la implantación del modelo. Esta estructura requerirá de readaptaciones y reajustes como consecuencia de los elementos que van apareciendo y no se habían previsto, porque hay etapas que son especialmente complicadas y también por las tensiones y críticas que puede suscitar el proyecto.

La estructura puede estar configurada por diferentes comités, consejos o grupos de trabajo.

Así es importante clarificar los mandatos que tienen cada uno de los comités y/o consejos, su organización y funciones, los actores que los integran y la periodicidad de las sesiones de trabajo. El comité que se encarga de la dirección estratégica y operativa del proyecto; el comité de integración operativa se encarga de funcionamiento del proyecto y de la relación con los equipos y llega a soluciones consensuadas ante situaciones o problemas que se van produciendo, como el impago de las viviendas, la entrada de los participantes en la vivienda, el impacto del ritmo de entrada de los participantes en los equipos, el rol de los equipos, etc. La implantación del proyecto provoca reacciones en los organismos de los ámbitos de atención al sinhogarismo, la salud mental y las toxicomanías, así como de la vivienda. El comité integrado por los organismos de estos ámbitos puede actuar como una vía de comunicación y transmisión entre los organismos y el proyecto. Permite situar el proyecto en un contexto más amplio, contribuyendo a instaurar una visión de conjunto de los servicios orientados a la población sin hogar en relación con los diferentes ámbitos y valorar también el interés de la comunidad respecto al proyecto. Se puede favorecer una actitud de colaboración y valoración de los organismos del ámbito que no están

directamente implicados en el proyecto que por un lado pueden ver el proyecto como una oportunidad, pero a la vez se plantean interrogantes respecto al impacto que puede tener el proyecto en la orientación de la financiación pública una vez finalizado el proyecto. El consejo de ex agentes-iguales (peerworkers) está integrado por personas que han vivido la situación de estar sin hogar y han utilizado los servicios. Su rol es el de representar el punto de vista de las personas, acoger a las personas participantes en el proyecto, implicarse activamente y movilizar los participantes en el proyecto, activar una participación colectiva y ciudadana así como defender los derechos o sostener la participación individual.

Los miembros de este comité participan también en los otros comités o consejos.

La opción por el Housing First desde la política pública debe ir acompañada de la presentación de resultados en términos económicos, pero sobre todo en términos humanos y de política social, que puede contribuir a mejorar la vida de un sector de población para la que parecía que ya no había un recurso posible. La implantación exige los recursos disponibles, una readaptación y un reposicionamiento de los ámbitos de atención a este grupo de población, de la administración pública, de los servicios, de la comunidad, de los profesionales y de las mismas personas que participan en el proyecto.

El fenómeno del sinhogarismo requiere un abordaje sistémico y el Housing First es un enfoque más con unos principios y una filosofía que han sido aplicados de formas diferentes, en contextos muy variados, que han dado lugar a modelos diversos. Los resultados son esperanzadores, aportan un cambio de enfoque centrado en el reconocimiento de derechos de la persona en situación de fuertes exclusiones entre ellas la residencial, aportan muchas pistas de acción que pueden mejorar sustancialmente los servicios y la intervención, pero ahora mismo y de acuerdo con los resultados y la literatura es arriesgado presentar este modelo como la solución al sinhogarismo.

B. Retos del diseño de la intervención

El Housing First reclama una intervención con componentes nuevos que pueden convertirse en dificultades a la hora de poner en práctica el modelo en nuestro contexto. En este apartado identificaremos algunos de estos elementos con propuestas para desarrollar.

En primer lugar, no tenemos referentes de esta práctica aplicados con anterioridad en nuestro contexto. Este hecho supone que los proyectos que se pongan en marcha bajo el modelo Housing First tendrán un carácter experimental y por ello deberían ir acompañados de un programa de investigación, tal y como se ha hecho en otras ciudades, para disponer de datos que hagan posible evaluar la aplicación concreta del

modelo en nuestro contexto. Es especialmente recomendable si se quiere extender el modelo y/o replantear el sistema de intervención al sinhogarismo de forma global.

En segundo lugar, también la intervención centrada en el sujeto a quien se reconocen derechos, requiere un sistema que se adapte a la persona y no al revés, como suele ocurrir con otros modelos de intervención. Este modelo supone repensar todo el sistema desde los diferentes ámbitos, dispositivos y profesionales que intervienen. A la hora de repensar el modelo se hace del todo necesario tener en cuenta la mirada de las personas que conocen los servicios y circuitos de atención. Conlleva un cambio de cultura en las organizaciones y en los profesionales que no es fácil de imaginar. Por otra parte, la naturaleza de la ciudadanía social y de los derechos sociales en cada contexto condiciona el sentido particular de las prácticas. En el caso de España, los derechos sociales de los ciudadanos ante la falta de ingresos o la necesidad de apoyo social son limitados y fragmentados (Laparra Navarro & Aguilar Hendrickson 1996; Laparra Navarro 2004; Laparra Navarro et al. 2009).

La atención social directa sigue estando en parte marcada por una concepción heredada de la antigua beneficencia pública, según la cual la persona sin medios de subsistencia no tiene derechos, en un sentido fuerte de la expresión. Las personas en dificultad exponen su situación y la administración pública tiene el deber moral de atenderlas, pero desde una posición de inferioridad de la persona necesitada y de tutela protectora del Estado (Aguilar Hendrickson 2010). Se trata más de una relación basada en el principio de ayuda humanitaria, que en un derecho de ciudadanía. A pesar de que se ha ido reduciendo el carácter moralista y paternalista de las prácticas, característica de la beneficencia pública, la falta de una relación plena de derechos, ha mantenido en parte esta concepción tutelar. El Housing First supone pasar de esta concepción tutelar, aún muy presente en las organizaciones y en las prácticas de intervención, a una concepción de derechos de ciudadanía. Por otra parte, las personas han aprendido a adaptarse a un modelo de intervención de Escala de atención en la que la vivienda no es un derecho subjetivo y por lo tanto, difícilmente esperan o aún menos reclamarán este derecho.

Para superar estas resistencias y/o obstáculos que pueden aparecer se deben activar mecanismos que permitan identificarlos y reorientar la acción. Las organizaciones y los profesionales deben poder compartir e integrar los valores y los principios del modelo no sólo desde el discurso, sino sobre todo desde la intervención. La formación previa con el trabajo de casos prácticos puede favorecer esta comprensión. Los espacios tanto de intervisión como los de supervisión pueden permitir el análisis de casos tanto desde una perspectiva clínica como psicosocial y pueden contribuir a identificar los dilemas, los interrogantes y las dudas en torno a la práctica. Los profesionales se encontrarán ante situaciones que deben poder aprender a analizar de forma distinta a como lo estaban

haciendo hasta ahora. Es un tipo de práctica que requiere deconstruir algunas de las nociones y mecanismos aprendidos de las formas de intervención anteriores. El rol del coordinador/a de los equipos se convierte en central para poder abordar las situaciones difíciles o críticas de forma cotidiana. El trabajo en equipo, se convierte en otra pieza clave del enfoque centrado en el sujeto. Reunir profesionales de diferentes campos disciplinarios en un mismo equipo es un reto en sí mismo, cuando vienen de ámbitos y culturas organizativas y profesionales diferentes lo es aún más. Los profesionales deben tomar decisiones en equipo desde lógicas de reconocimiento de conocimientos más horizontales, reduciendo la jerarquía de poderes y conocimientos profesionales. Es una práctica relacional que tiene un fuerte componente reflexivo (Schön, & Bayo 1998). Por ello se propone la posibilidad de crear una comunidad de práctica entre los profesionales para poder compartir las herramientas, los aprendizajes y conocimientos que se van adquiriendo desde la práctica. Cuando la práctica tiene un carácter experimental como en este caso, la propia intervención puede ser un espacio de reflexión, de autoconocimiento y de autoformación.

Este tipo de práctica cuestiona e interpela a los profesionales que se encuentran confrontados a una sobreinversión o dedicación mucho más cercana a la persona y deben cuestionar su posición y su poder, especialmente cuando se encuentran ante situaciones que los desconciertan porque deben responder de una manera diferente a la que estaban habituados a hacer. Requiere profesionales muy comprometidos, que tengan incorporados los valores que deben defender y que estén motivados para explorar y coproducir una práctica que es incierta, que parte de las fuerzas de la persona, que estimula la creatividad y que exige flexibilidad y mucha humildad. Los profesionales deben poder aceptar los límites de la relación y deben poder recurrir a alguien, en este caso el coordinador/a para poder identificar sus propias dificultades y límites. Se deben crear espacios para aprender también a cuidar la salud mental y el bienestar del equipo.

C. Retos de una política articulada de vivienda y apoyo social

El desarrollo de iniciativas y proyectos con orientación Housing-led (Housing First y otros) pone sobre la mesa algunas cuestiones más generales relativas a las políticas de respuesta a la exclusión residencial y a las relaciones entre política de vivienda, política de servicios sociales y de salud. En este último apartado intentaremos formular algunos de estos retos y algunas posibles vías de desarrollo.

Un primer problema es qué amplitud pueden tener las políticas Housing-led. Focalizarse en grupos muy pequeños de población permite obtener, de acuerdo con la experiencia conocida, resultados muy positivos para los casos atendidos. En cambio, se enfrentan a dos riesgos importantes: en primer lugar, tener efectos limitados sobre el conjunto del problema del sinhogarismo y de la exclusión residencial y en segundo lugar, y en

contextos en los que el acceso a la vivienda es difícil para sectores amplios de la población, pueden despertar percepciones de agravio comparativo que pueden erosionar la legitimidad de estas políticas. Un sobreesfuerzo de atención a las personas con mayores dificultades aumenta la equidad cuando la mayoría de la población recibe una atención suficiente (normalmente mucho menos intensa) para sus necesidades.

Una investigación reciente (Colombo 2016) muestra que el contexto de los mercados de la vivienda juega un papel importante. Los proyectos Housing-led parece tener buenas perspectivas como enfoque amplio de la lucha contra la exclusión residencial en ciudades como Viena (con un 80 por ciento de vivienda de alquiler y un 25 por ciento de alquiler público) y se encuentra con graves limitaciones en ciudades como Budapest, Londres y Estocolmo, con mercados de vivienda mucho más difíciles.

Una segunda cuestión importante es el de la articulación de las políticas de vivienda con las políticas de atención social y de garantía de renta. En general los proyectos de Housing First se han desarrollado desde el campo de los servicios sociales. Su continuidad más allá de la duración limitada habitual en los proyectos depende en buena medida de la disponibilidad de una garantía de ingresos (renta mínima, prestaciones por alquiler) y/o de acceso «garantizado» a la vivienda (vivienda pública).

Más allá de la continuidad de los proyectos, se abre una oportunidad para pensar más a fondo en la relación entre servicios sociales y vivienda protegida. Hay un abanico más amplio de situaciones en las que las personas necesitan simultáneamente apoyos personales, sociales o sanitarios (a menudo combinados) y un alojamiento (en ocasiones adaptado). Los proyectos de Housing First son un ejemplo de ello, pero también lo es el realojamiento por desahucio (vivienda de emergencia) o en casos de violencia doméstica de género, el alojamiento con apoyo de personas con dependencia (desde el apoyo domiciliario hasta las residencias asistidas, pasando por viviendas con servicios) y los pisos tutelados de varios tipos. En este tipo de intervenciones, falta un modelo más claro y definido del papel de la oferta pública de acceso a la vivienda y de servicios sociales y sanitarios. Quizás los proyectos de Housing First que se inician en Barcelona puedan ser una ocasión para abordar la cuestión.

Bibliografía

Aguilar Hendricksón, M., 2010, La huella de la beneficencia pública en los servicios sociales modernos en España, Zerbitzuan (48), pp. 9–16.

Aubry, T., Ecker, J. & Jetté, J. 2014, Supported housing as a promising Housing First approach for people with severe and persistent mental illness, in Homeless ness and health, University Of Otawa Press, Ottawa, pp. 155-88.

Aubry, T., Goering, P., Veldhuizen, S., Adair, C.E., Bourque, J., Distasio, J., Latimer, E., Stergiopoulos, V., Somers, J. &Streiner, D.L., 2015, A multiple-city RCT of Housing First with assertive community treatment for homeless Canadians with serious mental illness, Psychiatric Services.

Baillergeau, E., Duyvendak, J., Hoijink, M., Llobet Estany, M. &Thirot, M., 2009, Proximité et citoyenneté en milieuurbain. Les leçons de la pratique au Québec, auxpays-Bas et en Espagne, CSSS Jeanne-Mance-PUCA, Montréal.

Calgary Homeless Foundation 2011, Case Management Dimensions of Promising Practice for Case Managed Supports in Ending Homelessness, Calgary Homeless Foundation

Colombo, F., 2016, Housing First as a strategy to address housing exclusion? Findings from a comparative case study research in Europe, IX Conferenza ESPAnet Italia.

ECCH 2011, European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury, Brusel•les ECCH (http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=873&cle=896333df5ef4c9a0e64db38eda4484972e6bc55e&file=pdf%2F2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-2.pdf)

Gaetz, S., Scott, F. &Gulliver, T. (eds.), 2013, Housing First in Canada: Supporting communities to end homelessness, Canada Homelessness Research Network, Toronto.

Greenwood, R.M., Stefancic, A., Tsemberis, S. &Busch-Geertsema, V., 2013, Implementations of Housing First in Europe: Successes and Challenges in Maintaining Model Fidelity, American Journal of Psychiatric Rehabilitation, 16(4), pp. 290-312.

Henwood, B.F., Stanhope, V. &Padgett, D.K., 2011, The role of housing: a comparisón of front-line provider views in housing first and traditional programs, Adm Policy Ment Health, 38(2), pp. 77-85.

Honneth, A., 2006, La societé du mépris, La Découverte, Paris.

Jost, J.J., Levitt, A.J. & Porcu, L., 2010, Street to Home: The Experiences of Long-term Unsheltered Homeless Individuals in an Outreach and Housing Placement Program, Qualitative Social Work, 10(2), pp. 244-63.

Laparra Navarro, M., 2004, La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España, Documentación social(135), pp. 57-76.

Laparra Navarro, M. & Aguilar Hendricksón, M., 1996, Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain, South European Society and Politics, 1(3), pp. 87-.

Laparra Navarro M, Ayala Cañón L [Cáritas Española] 2009, El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social, Madrid FOESSA–Cáritas

Latimer E, Rabouin D, Méthot C, et al 2014, Projet Chez Soi-Rapport final du site de Montréal, Calgary Commission de la santémentale du Canada

Llobet Estany, M., Baillergeau, E. &Thirot, M., 2012, Los «peerworkers» y la participación de las personas y colectivos en situación de exclusión social, Cuadernos de Trabajo Social, 25(2).

McCarroll, C., 2002, Pathways to housing the homeless, Christian Science Monitor , 94(110), pp. 1-5.

McNaughton Nicholls, C. &Atherton, I., 2011, Housing First : Considering Components for Successful Resettlement of Homeless People with Multiple Needs , Housing Studies, 26(5), pp. 767-77.

Moulaert, F., McCallum, D., Mehmood, A. &Hamdouch, A., 2013, The international handbook on social innovation: collective action, social learning and trans disciplinary research, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Pelletier, J.-F., Piat, M., Côté, S. &Dorvil, H. (eds.), 2009, Hébergement, logement et rétablissement en santémentale : pourquoi et commentfaireévoluer les pratiques? Presses de l'Université du Québec, Québec.

Pleace, N., 2012, Le logement d'abord, DIHAL-FEANTSA, Paris.

Schön, D.A. & Bayo, J., 1998, El profesional reflexivo: cómo piensan los profesionales cuando actúan, Paidós, Barcelona.

Stefancic, A. &Tsemberis, S., 2007, Housing First for long-term shelter dwellers with psychiatric disabilities in a suburban county: a four-year study of housing access and retention, The journal of primary prevention, 28(3-4), pp. 265-79.

Tsemberis, S., 2012, Housing First: Basic Tenets of the Definition Across Cultures, European Journal of Homelessness, 6(2), pp. 169-73.

Tsemberis, S. &Eisenberg, R.F., 2000, Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities, Psychiatric services (Washington, D.C.), 51(4), pp. 487-93.

Tsemberis, S., Gulcur, L. &Nakae, M., 2004, Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis, American journal of public health, 94(4), pp. 651-6.

Tsemberis, S.J., Moran, L., Shinn, M., Asmussen, S.M. &Shern, D.L., 2003, Consumer preference programs for individuals who are homeless and have psychiatric disabilities: a drop-in center and a supported housing program, American journal of community psychology, 32(3-4), pp. 305-17.

Waegemakers Schiff, J. &Rook, J., 2012, Housing First: Where is the evidence? Canadian Homelessness Research Network, Toronto.

En profundidad

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: crisis, vivienda, exclusión, salud

No tener hogar perjudica (y mucho) la salud

Marta Plujà.
Análisis social. Cáritas Diocesana de Barcelona

En momentos como el actual, en el que la crisis económica global y globalizada sacude con fuerza las economías familiares, y que tiene como una de sus primeras consecuencias la precarización de la vivienda, las condiciones de vida de muchas de las personas atendidas por los servicios de Cáritas se deterioran cada vez más y repercuten no solo en su día a día, sino también –y sobre todo– en su estado de salud.

Cáritas Diocesana de Barcelona presentó públicamente el informe Con techo y sin hogar. Efectos de la vivienda precaria sobre la vida de las personas de Barcelona. Una mención especial a las familias con hijos coincidiendo con la campaña que realiza cada año en Navidad. Era el año 2010, y pese a que la situación ha mejorado, lo que este informe ponía en evidencia todavía se mantiene muy vigente.

Este informe nacía de la preocupación de Cáritas por el tema de la vivienda. Una inquietud que viene de lejos, como lo prueban los diversos estudios e informes que ha ido publicando sobre este asunto desde 2003 hasta la actualidad. Pero en esta ocasión se dio un paso más y se detuvo en el análisis y la reflexión sobre cómo afecta la falta de una vivienda digna tanto en las condiciones de vida de las personas como en su salud.

No se ponían sobre la mesa situaciones nuevas. La historia es cíclica y en momentos parecidos, en los que se dan al mismo tiempo crisis económica e importantes flujos migratorios (hace seis años la migración todavía era un fenómeno destacable), las respuestas al problema del acceso a la vivienda han sido similares: pensiones, habitación de realquiler, barraquismo, etc. Las diferencias entre las soluciones adoptadas por nuestros padres y abuelos son mínimas con respecto a las que han tomado las generaciones actuales.

¿Qué es un techo y qué es un hogar?

Partimos de la tesis de que un techo es un lugar donde protegerse de las inclemencias del tiempo, básicamente. En ningún caso se le puede dar al techo el pleno significado de un hogar, el lugar en el que ser persona con todo su sentido.

El techo determina una forma precaria de vivir y se define según grados diferentes de precariedad y exclusión residencial: desde los casos más extremos de vivir literalmente en la calle o vivir en albergues o refugios de servicios sociales a compartir vivienda o vivir en una vivienda masificada. Estas formas de vivir a cubierto son formas que la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar –órgano con apoyo de la Comisión Europea– define en trece categorías (ETHOS[13]) como «situaciones de exclusión residencial», y sobre esta convención se trabaja a nivel europeo en políticas sociales. Estas categorías van desde vivir en espacios públicos o no disponer de vivienda hasta situaciones de vivienda insegura o inadecuada.

Por contra, el hogar se define por las personas y no por el techo que las pone a cubierto. En la Campaña de las Personas sin Hogar 2008 de la Confederación de Cáritas Española, figuraba ya una aproximación bastante afinada de lo que nuestra institución entiende por hogar: “Se trata de crecer en el sentimiento de hogar, como sentido y vivencia donde encuentro el calor, porque pertenezco, me siento protegida, puedo crecer si lo deseo, puedo aprender, compartir, soñar, jugar; porque si me falta alimento o vivienda, este 'calor-comunidad' me envuelve, me apoya y me sirve de plataforma para volver a empezar. Tengo hogar porque a mi alrededor encuentro redes de apoyo, me relaciono, establezco vínculos y los establecen conmigo todos aquellos que me rodean” (Olea, 2008: 9).

No nos debe pasar por alto el hecho de que, aunque el acceso a un hogar es un derecho humano universal, recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y también un derecho social constitucional para los españoles, no se trata de un derecho real, sino que se entiende como un principio rector, o sea, que no es directamente exigible.

Pero tampoco debemos pecar de ingenuos y creer que el acceso a una vivienda soluciona todos los problemas, porque por sí solo no garantiza la integración; es más, en determinadas circunstancias (inseguridad, precariedad, deterioro...) puede ser el detonante de la exclusión social. Las condiciones físicas, la accesibilidad y el contexto pueden determinar qué se convierte en hogar y qué no.

Solo hay que ver cómo el entorno puede llegar a determinar el desarrollo personal y social de las personas inmersas: los barrios pobres no dejan de ser pobres si no se invierte en ellos. El paro, las drogodependencias o el fracaso escolar se pueden perpetuar en

13. ETHOS: sigla que responde a la denominación inglesa de TIPOLOGÍA EUROPEA DE SIN HOGAR Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL y que permite recoger de forma desagregada las diferentes situaciones con las que se puede encontrar una persona con problemáticas relacionadas con el mal alojamiento.

determinados sectores de las ciudades y pueblos, creando guetos de marginación en los que solo algunos de sus habitantes logran subir en el ascensor social, pero donde la mayoría se ve condenada a reproducir unas mismas condiciones de vida.

Tiene mucho que ver en esto el diseño de la ciudad y cómo se ha pensado en el uso del espacio público: cómo se han creado estos barrios, qué diseño tienen, cómo se han dotado de servicios, etc. Pero también cómo han sido tratados socialmente: atención social, servicios sanitarios, escolarización, recursos culturales... Cada vez se limita más el uso del espacio público y se tiende a criminalizar la pobreza en favor de beneficios político-económicos.

Una salida en tiempos de crisis

La modalidad mayoritaria de tenencia y uso de la vivienda en la Cataluña –también en España– de finales del siglo XX y principios del XXI es la propiedad. Este hecho condiciona, y mucho, la situación de precariedad en la que se halla la población de rentas medias y bajas en cuanto a la calidad de la vivienda.

Todas las políticas públicas, la publicidad institucional, toda la coyuntura se ha orientado hacia la compra-venta de viviendas. Ya en los años del desarrollismo franquista se vio la vivienda como un filón de negocio y no se ha abordado, desde entonces, como un bien de primera necesidad, sino como una mercancía.

Tal como pasa en la mayor parte de Europa, la opción más fiable es el alquiler. En esto sí ha habido un cambio desde que se publicó el informe hasta ahora, y es que si en aquel momento todavía era posible conseguir una hipoteca, ahora ya no lo es para la gran mayoría de personas de nuestro país. El crack financiero se ha llevado por delante el crédito fácil, pese a que el tipo de interés bancario aplicable, el euríbor, está más bajo que nunca. Pero los elevados precios del mercado de alquiler son todavía una barrera de acceso.

Como se puede observar en la Gráfica 1, en 2009 partíamos de una situación tremendamente alcista, que posteriormente, con la crisis, se moderó ligeramente pero que en estos momentos vuelve a subir como la espuma.

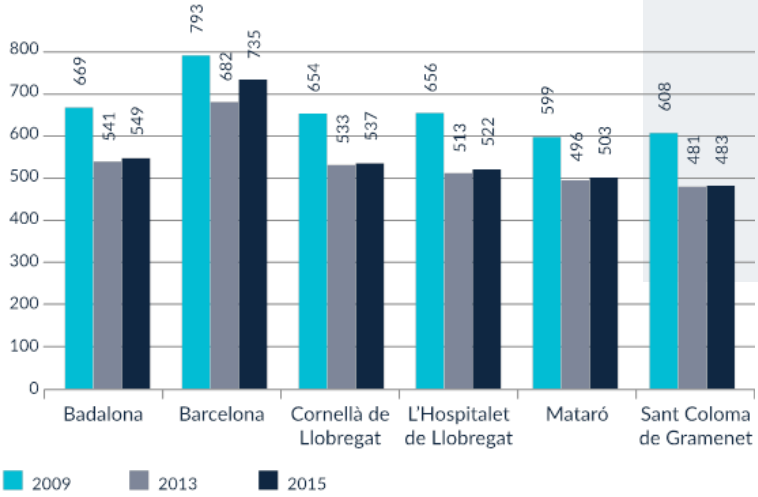
Fijémonos en Barcelona. Pese a que en el año 2015 todavía hay un alquiler medio por debajo del que partía en 2009, de 2013 hasta hoy ha vuelto a sufrir un incremento del 8%, cuando el descenso con relación a 2009 supone el -7%.

Estos precios suponen un lastre muy pesado para las economías familiares si tenemos en cuenta que el salario mínimo ha pasado de los 629 euros de 2009 a los 648,60 euros de

2015, un incremento del 4% –cuando todavía está un 1% por debajo del salario mínimo de 2013 (654,30 euros)–.

Gráfica 1. Comparativa de los precios del alquiler de viviendas en las principales ciudades de la diócesis (2009-2013-2015)

Euros/mes. Medias anuales.



FUENTE: Instituto de Estadística de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Secretaría de Vivienda y Mejora Urbana.

Ahora mismo, el acceso a la vivienda es muy difícil para muchas personas y familias que están al límite económicamente hablando. Son personas y familias sin ingresos o con ingresos mínimos procedentes de trabajos muy precarios y mal remunerados porque no tienen permiso de trabajo –o lo han perdido– o cobran pensiones exiguas, sobre todo personas mayores o en situación de paro de larga duración.

Además, las personas que habían optado por comprar, en un momento en el que los precios eran relativamente asequibles y el nivel de paro era bajo (sobre todo en la construcción), se encontraron con que las hipotecas subieron y el trabajo se acabó, así que se han quedado con un piso que no pueden pagar, corriendo el riesgo de quedarse en la calle si no hallan una alternativa. En esta situación se encuentra una gran parte de los jóvenes y las familias con niños pequeños de este país.

De esta manera, el mercado de habitaciones de realquiler supone por un lado una alternativa a la pensión (que suele ser más cara) y por otro un negocio para algunos colectivos que lo han convertido en su modus vivendi. Para otros, supone solo una fuente extra de ingresos o la forma de no perder la propia vivienda.

En este contexto, la vivienda de alquiler social podría evitar el empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de muchas familias y, también, ayudaría a mejorar las de muchas otras. Pero se construye poca vivienda social y la que hay es insuficiente. Es por este motivo que Cáritas ha apostado por la creación de un parque propio de viviendas de alquiler a un precio asequible.

Durante 2016 se ha contado con 309 pisos unifamiliares –gestionados por la Fundación de la Vivienda Social promovida por Cáritas– y 55 centros residenciales y pisos compartidos, con un total de 1.292 plazas.

¿Quién vive bajo techos que no son hogares?
Las repercusiones de la falta de vivienda o de la vivienda precaria tienen diferentes grados de incidencia en función de quien las sufre. No es lo mismo una persona sola o una pareja sin hijos que una familia con hijos.

Cuando hay hijos, se opta mayoritariamente por la seguridad de una vivienda de alquiler o de propiedad, aunque las dificultades económicas para conseguirla y mantenerla se multiplican. A pesar de ello, hay que destacar que un 20% de las familias con hijos atendidas por Cáritas en 2009 –año que sirvió de base en la redacción del informe citado– se vieron obligadas a vivir en habitaciones realquiladas compartiendo piso con otras personas. Y que una quinta parte de las familias con hijos sufra esta precariedad puede causar que la factura social a pagar de aquí a veinte o treinta años sea enorme. Como se puede ver en la Gráfica 2, actualmente este porcentaje ha bajado considerablemente. No obstante, se mantiene en el 11%.

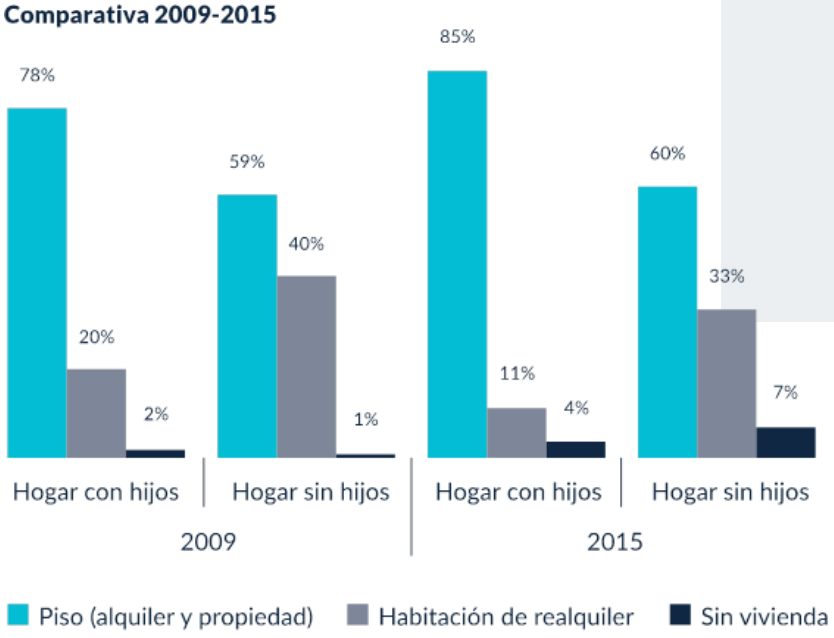
Más preocupante resulta el incremento del número de hogares que no tienen una vivienda propia. Los hogares con hijos se han doblado en porcentaje en este periodo, y los que no tienen hijos han crecido todavía más, pasando del 1% al 7%.

No podemos hablar de un único perfil de persona o familia que se halla en alguna de estas situaciones de gran precariedad habitacional, sino que existe un amplio abanico de situaciones y colectivos afectados, con un denominador común: recursos económicos insuficientes. Pero es que, además, la situación de crisis que no acaba está cambiando a marchas forzadas esta realidad.

Así, encontramos desde el colectivo de personas sin techo propiamente dicho, que según lo que se desprende el último recuento realizado en la ciudad de Barcelona (Romeu i Sales, 2015) está formado mayoritariamente por hombres que llevan dos o tres años en la calle, especialmente de nacionalidad no comunitaria (47%) –un 20% se encuentra sin

autorización de residencia– y española (42%), con enfermedades orgánicas y mentales sin tratar, adicciones, sin ingresos (52%) o con ingresos mínimos.

Gráfica 2: Tipos de tenencia de la vivienda según tipos de hogar en los hogares atendidos por Cáritas Diocesana de Barcelona. Comparativa 2009-2015



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de hogares atendidos.

En 2009 todavía hablábamos del fenómeno de las camas calientes, en pisos de los cascos viejos, en malas condiciones de habitabilidad; hoy ha crecido el acogimiento en casas de familiares o amigos. En la actualidad, al haberse reducido los flujos migratorios, el primero es un fenómeno prácticamente extinguido, pero el segundo se extiende entre más capas de la población.

Pero el fenómeno más acusado y que se ha alargado en el tiempo es el de las habitaciones realquiladas principalmente para personas extranjeras sin permiso de residencia que llevan entre uno y tres años en nuestro país, pero también para otros perfiles de personas solas (y, como hemos visto, también de familias con menores a su cargo). Son, sobre todo, en los casos conocidos por Cáritas, hombres solos, y ahora también madres solas con hijos.

Otros colectivos, como el magrebí, optan mayoritariamente por alquilar un piso o, en caso de necesidad, por compartir vivienda con la familia extensa, también en los barrios antiguos.

Consecuencias de los factores de riesgo de exclusión
Los factores de riesgo de exclusión, si se alargan en el tiempo, pueden tener consecuencias muy graves al incrementar el nivel de sufrimiento personal y las dificultades de relación en el seno de las familias y su entorno cercano, pero también a nivel social, haciendo crecer el grado de conflictividad y poniendo en peligro la cohesión y la convivencia.

Desde el punto de vista de Cáritas los factores determinantes son:

-Económicos: falta de ingresos o ingresos insuficientes para hacer frente a los gastos relacionados con el mantenimiento del hogar y los suministros, situación que empuja a las familias a recurrir a los servicios sociales y que crea una espiral de deudas muy difícil de romper; posibilidad de acceso a una vivienda (el impago es el atajo de la hipoteca al alquiler y de éste a la vuelta a casa de los padres o los hijos. También es el embrión del mercado negro de la vivienda y de la itinerancia, que tiene una repercusión directa en el acceso a los servicios sanitarios y de escolarización a través de la inscripción al Padrón).

-Sanitarios: enfermedades físicas que se agravan, somatizaciones, salud mental que se va deteriorando, cronificación de las adicciones, etc.

-Relacionales: soledad, falta de apoyo familiar y social, aislamiento y desvinculación social. A nivel familiar, crecen los conflictos conyugales y se incrementan las separaciones y la violencia. Crecen, también, los conflictos vecinales y se deteriora la convivencia y la cohesión social.

-Laborales y formativos: aumenta la economía sumergida, el trabajo mal remunerado y en precario, se alarga la situación de paro. Los jóvenes pierden la motivación por los estudios y crece el fracaso escolar y el abandono prematuro, con lo que baja la cualificación profesional y se abona el campo para las pensiones más bajas.

-Derechos sociales y de ciudadanía: lentitud en la aplicación de la ley de dependencia y el cobro de las prestaciones sociales.

Efectos en la cotidianidad
Hasta ahora hemos visto las consecuencias generales, a medio y largo plazo, pero vivir en condiciones tan precarias tiene efectos claros en la vida cotidiana de las personas que

las sufren. Algo tan normal y simple como tener un domicilio donde empadronarse puede ser la frontera entre la integración y la exclusión social, porque este trámite administrativo determina la cobertura sanitaria y de los servicios sociales, pero también la escolarización de los hijos.

Por otro lado, la vida en estas condiciones también comporta prácticas que repercuten (o repercutirán) en el desarrollo personal y familiar: la convivencia con personas extrañas, en espacios minúsculos, el amontonamiento, no disponer de espacio en el que recopilar la historia personal y familiar o no tener suficiente espacio vital tiene efectos sobre la forma de organizar la vida diaria: de cuántos objetos personales podemos disponer, cómo se guardan, cómo y cuándo se puede poner una lavadora aunque se tengan hijos pequeños, cuándo se puede disponer de la cocina o el baño; cómo y dónde hacer los deberes del colegio, en quién delegar el cuidado de los hijos para ir a trabajar o a buscar trabajo. Y no solo eso, vivir en precario también repercute seriamente en la salud.

A través de la experiencia de Cáritas, detectamos que hay una relación directa entre el índice de ocupación de una vivienda y determinadas enfermedades relacionadas con la higiene y la salubridad, la humedad y la falta de ventilación, como la tuberculosis y otras enfermedades respiratorias como el asma o la bronquitis, o infecciones causadas por el contacto con chinches, pulgas, cucarachas o ratas. Y otras más relacionadas con los hábitos alimenticios: problemas de estómago, desajustes intestinales, problemas en el crecimiento, falta de vitaminas y proteínas, sobrepeso y obesidad. Problemas que, al mismo tiempo, pueden ser los causantes de otras afecciones como los trastornos musculo-esqueléticos, la hipertensión o la diabetes.

Por no hablar de las personas que ya tienen alguna enfermedad y a las que resulta muy complicado seguir el régimen de visitas médicas o el tratamiento prescrito.

Sin embargo, si hay un tipo de trastornos que pueden ser representativos en las personas que viven bajo techos que no son hogares, esos son los trastornos mentales.

El equipo de psicólogos del programa de salud mental de Cáritas advierte que vivir en estas situaciones no tiene por qué generar, por sí mismo, ninguna enfermedad mental, pero sí es un factor estresante que puede llevar a depresiones y somatizaciones diversas. Es decir, vivir en condiciones de infravivienda contribuye a desencadenar problemas relacionados, sobre todo, con el estrés y la angustia, dependiendo de las personas.

Y a eso hay que añadir el hecho de que una gran parte de las personas atendidas por Cáritas que viven en estas condiciones son inmigrantes, por lo que son candidatas a sufrir

el Síndrome de Ulises que establece una relación directa e inequívoca entre el grado de estrés límite que viven los inmigrantes y la aparición de síntomas psicopatológicos.

No hay duda de que el Síndrome de Ulises[14] se daría en la situación más extrema en el caso de la población atendida por Cáritas: cuando se deja atrás a la familia, sobre todo cuando hay hijos y familiares ancianos o enfermos, y no existe la posibilidad de volver ni siquiera para visitarlos o poder ayudarlos; esto unido al hecho de una vida en soledad, sin familia ni red social, y en permanente lucha por la supervivencia en un entorno hostil.

Mayor impacto en la infancia y la adolescencia

Pero de todos, en los que más importante es la huella que deja vivir en estas situaciones tan precarias es en los más jóvenes, ya que lo que vivan en la infancia seguramente les acompañará el resto de su vida. Por eso es tan importante velar por su bienestar y su seguridad. Por eso son una prioridad para Cáritas.

Los niños, los adolescentes y los jóvenes se enfrentan a situaciones que les impiden el desarrollo normal: por ejemplo, la falta de espacio vital, que determina las relaciones intrafamiliares, el espacio de juego y de estudio, y las relaciones de grupo entre iguales. También favorece dinámicas inadecuadas en el seno de la familia: tienen que dormir con los padres (en la misma habitación y, a menudo, en la misma cama), lo que les obliga a vivir situaciones que no pueden entender ni digerir. También se ven sometidos a situaciones poco seguras, ya que conviven con personas con las que no tienen vínculos de confianza; viven en entornos con riesgo elevado de accidente porque los padres son invisibles, es decir, pasan muchas horas solos, sin la supervisión de ningún adulto porque los padres trabajan muchas horas, y en horarios imposibles, o buscan trabajo. Eso hace que se conviertan en adultos prematuramente. También se da una gran movilidad, y cambiar constantemente de grupo puede generar conflictos con la familia y de personalidad, sobre todo en los adolescentes y los jóvenes. En los niños, el cambio continuado de escuela puede provocar, también, dificultades cognitivas y de relación, derivando, por ejemplo, en aislamiento o problemas de socialización.

Ahora bien, lo más preocupante es el impacto sobre el estado de salud en los niños, los adolescentes y los jóvenes.

Es muy probable que algunas patologías adquiridas en la infancia se conviertan en crónicas. Hablamos, por ejemplo, de algunas afecciones respiratorias, como la bronquitis o el asma, y algunas de piel, que pueden tener su origen en viviendas mal ventiladas y

14. Descrito por primera vez como tal por el doctor Joseba Atxotegi, director del Servicio de Atención Psicopatológica y Psicosocial a Inmigrantes y Refugiados del Hospital Sant Pere Claver en 2002.

con unas condiciones higiénicas deficientes. Otras patologías quizá desaparecerán, pero mientras se sufren no dejan de poner en evidencia la fragilidad que comporta la primera edad.

También hablamos de trastornos relacionados con el sueño: no pueden conciliar el sueño, lo interrumpen varias veces durante la noche de forma repentina, tienen pesadillas, insomnio... Como consecuencia sufren dolores de cabeza, falta de concentración, dificultades cognitivas (pérdida de memoria, disminución de los reflejos, etc.), así como síntomas diversos como miedo, angustia, enuresis, irritabilidad e incluso depresión. Y acaban repercutiendo en su relación con el entorno, sobre todo en la escuela y en el ámbito familiar, al mismo tiempo que repercutirá en cómo se enfrentarán como adultos a su futuro en sociedad.

También hay que valorar, tanto en el caso de las personas adultas como en los niños, los adolescentes y los jóvenes, que si bien hay muchos factores que contribuyen al deterioro de su salud que son difíciles de controlar porque son internos (la resiliencia, las competencias personales, las habilidades sociales...), en cambio hay otros, externos, que pueden mitigar el sufrimiento y mejorar su calidad de vida: facilitar el acceso a una vivienda digna, garantizar la atención sanitaria y de servicios sociales, implementar medidas de conciliación, etc.

El coste, tanto sanitario como social y económico, que generará para nuestra sociedad tener una parte tan importante de población en estado de desesperación, fragilidad y precariedad es difícil de predecir. Sin embargo, actualmente, los servicios sociales y los centros de salud mental para personas adultas y niños ya han notado un aumento en la demanda de atención.

Profundizando en los efectos sobre la salud

El informe *Con techo y sin hogar*, que ahora refrescamos, se publicó en 2010 y, a la luz de sus resultados, se abría la puerta a profundizar sobre las consecuencias en la salud de las personas atendidas. Por un lado, es bueno saber para ayudar a dar una respuesta adecuada a las necesidades. Por otro lado, este conocimiento contribuye a uno de los aspectos destacados de nuestra acción institucional: la denuncia de las situaciones de injusticia.

Con este horizonte, es como, en el marco del proyecto europeo Sophie (Evaluación del Impacto de las Políticas Estructurales en las Desigualdades de Salud), la Agencia de Salud Pública de Barcelona y Cáritas Diocesana de Barcelona estableceremos una colaboración para avanzar en el estudio de los efectos en la salud de las condiciones de la vivienda y de las políticas que les afectaban. El primer paso fue analizar las condiciones

socioeconómicas, de vivienda y salud de una muestra de usuarios de Cáritas. El informe resultante, publicado en diciembre de 2013 bajo el título *Salud y vivienda en población vulnerable*[15] (Novoa, Ward et al.; 2013), mostraba unas condiciones de vida en el ámbito socioeconómico, de vivienda y salud mucho peores que las del conjunto de la población de la ciudad de Barcelona, así como en comparación con las personas de los mismos estratos socioeconómicos.

Las situaciones de infravivienda como los problemas de plagas (ratones, cucarachas, pulgas, etc.), humedades, amontonamiento y otros eran los más característicos del subgrupo de la muestra de aquellos usuarios de los Equipos de Atención Directa (EAD) de Cáritas en el que los técnicos habían identificado una necesidad prioritaria de mejorar las condiciones de habitabilidad de estas personas realojándolas en viviendas dignas. Un segundo subgrupo que se analizó fue el de aquellos individuos que recibían el apoyo del Servicio de Mediación en la Vivienda (SMH), servicio que tiene como finalidad ayudar específicamente a personas con problemas para hacer frente a los pagos hipotecarios o de alquiler, ofreciendo una intermediación entre los afectados y la propiedad, ya sea una entidad bancaria o un propietario particular. Si bien la perspectiva de perder la vivienda es la principal problemática de este segundo colectivo, algunos de los problemas señalados anteriormente en referencia a los usuarios de EAD también les afectaban, y a la inversa. En este sentido, dos de cada tres personas entrevistadas del total de la muestra creían que podían perder la vivienda en el transcurso de dos años.

Estas malas condiciones socioeconómicas y de vivienda iban acompañadas de un estado de salud también deficiente. Ejemplificando, el 70% de los adultos y el 42% de los menores tenían mala salud mental frente al 15% y el 5% respectivamente en comparación con el conjunto de Barcelona. En la Gráfica 3 se pueden ver los resultados desagregados por sexo tanto de las personas adultas como de las menores.

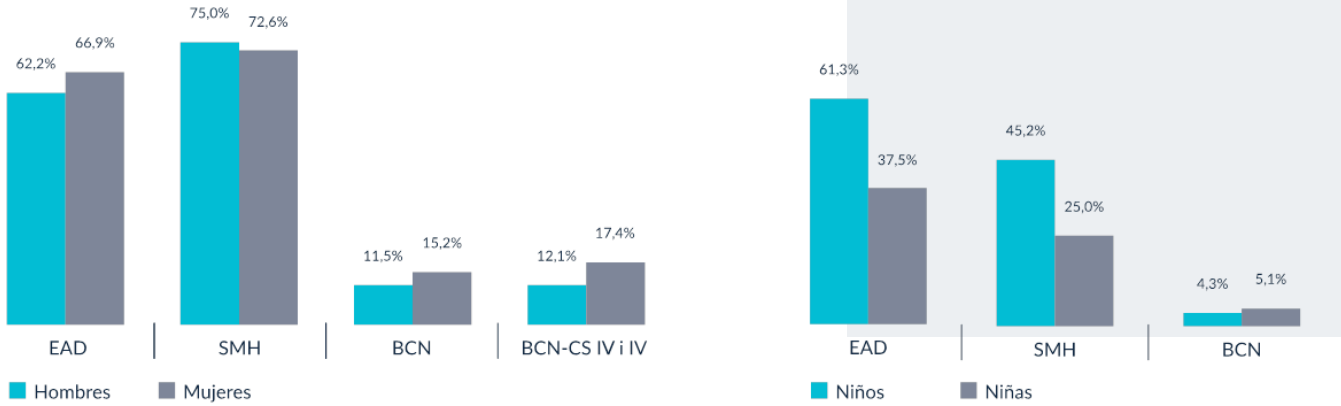
Transcurrido aproximadamente un año, se volvió a entrevistar a las mismas personas para analizar los cambios producidos en las condiciones socioeconómicas y de vivienda, así como las consecuencias en su estado de salud.

Este tipo de investigación longitudinal permite establecer relaciones causales más fiables entre el paso por los servicios de Cáritas, y especialmente el de realojamiento, y los cambios en las condiciones de vida y de vivienda. Además, también ha permitido

15. Se públicó por primera vez como tercer capítulo de un informe más extenso, *Hogar, vivienda y salud. Acción y prevención residencial.* Además de fijarse en la salud, analizaba el contexto socioeconómico, la base social de Cáritas Diocesana de Barcelona y su acción social en materia de vivienda.

establecer relaciones de causalidad entre tales condiciones de vida y vivienda y el estado de salud.

Gráfica 3. Proporción de adultos y de niños de Barcelona y atendidos por Cáritas Diocesana de Barcelona con mala salud mental, según sexo.



Los datos de Barcelona están estandarizados según la distribución de edad de la muestra de Cáritas. BCN: Barcelona; CS: Clase social; EAD: Equipos de Atención Directa; SMH: Servicio de Mediación en Vivienda.
FUENTE: Elaboración propia para el informe *Salud y vivienda en población vulnerable.*

Así, si en el anterior informe las comparaciones se efectuaban entre la muestra recogida y los datos referentes al conjunto de Barcelona, en el segundo (Amat, Malmusi et al., 2015), publicado en 2015, se comparan las personas entrevistadas a finales del año 2012 y estas mismas personas aproximadamente un año después, durante el cual siguieron recibiendo ayuda CDB.

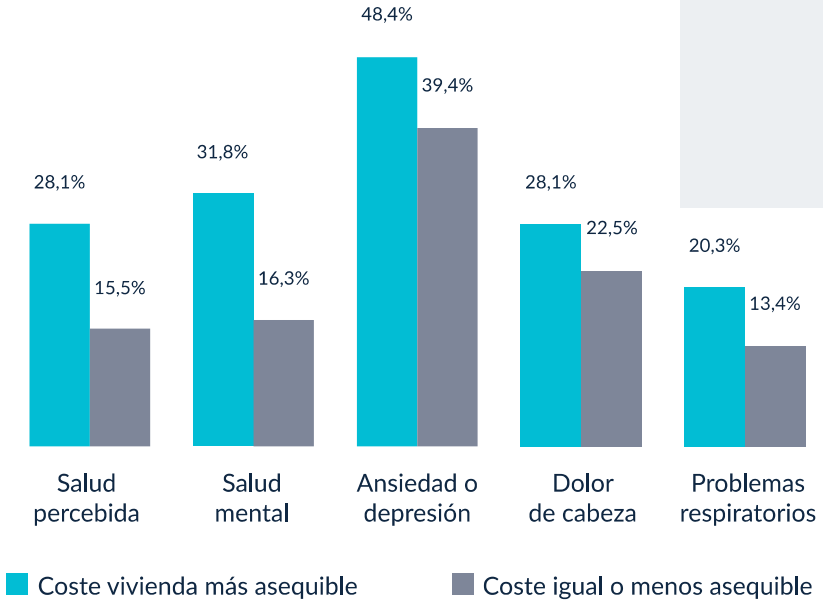
En esta segunda oleada de encuestas respondieron 232 personas adultas, el 72% de las encuestadas inicialmente. La situación socioeconómica continuaba siendo muy precaria, pese a que se detectaron mejoras en algunos subgrupos, especialmente en el caso de las personas realojadas por Cáritas, que experimentaron una mejora sustancial de las condiciones de vivienda, tanto físicas como de asequibilidad.

Los indicadores de salud continuaban siendo mucho peores que los indicadores medios de la población de Barcelona, pero se observa una mejora relativa, principalmente en indicadores de salud mental tanto en gente adulta como en niños. Además, la salud mental mejoró más en aquellas personas que tuvieron mejoras económicas (como un aumento de los ingresos del hogar) o de vivienda (como una disminución del riesgo de perder la vivienda o de los problemas de habitabilidad).

En la Gráfica 4 se puede observar cómo hay una relación entre el incremento de la accesibilidad económica a la vivienda y la mejora de la salud general de la persona

entrevistada. Las personas que han llegado a una mejor situación en cuanto a asequibilidad de la vivienda (relación coste/ingresos que había bajado por debajo del 50% o por debajo del 30%) han experimentado con más frecuencia mejoras en salud que las que habían quedado en una situación igual o peor.

Gráfica 4. Mejoras en la salud y la salud mental de las personas atendidas por Cáritas Diocesana de Barcelona encuestadas por segunda vez para el proyecto Sophie según cambios en la asequibilidad de la vivienda.



FUENTE: Elaboración propia para el informe *Cambios en la vivienda y salud en población vulnerable. Seguimiento de una muestra de personas atendidas por Cáritas Diocesana de Barcelona.*

Así, parece claro que las políticas e intervenciones que mejoren la situación económica y el acceso a una vivienda asequible y adecuada en las personas afectadas por la crisis económica pueden conducir no solo a mejorar las condiciones de vida, sino que pueden afectar positivamente a la salud.

Actitud propositiva

Cáritas ha establecido como prioridad para los próximos años velar por la mejora de las condiciones de vida de la infancia, una capa de población que sufre los estragos de la pobreza de forma subsidiaria y sin posibilidad de luchar en contra.

Para conseguirlo se ha marcado diversos objetivos. Algunos son de implementación interna, como los destinados a proteger a la infancia: seguir ampliando la red de centros abiertos infantiles y juveniles, el refuerzo educativo y el apoyo a la escolarización, también el apoyo materno-infantil, incrementar los espacios de guarda o el fomento del deporte. O los dirigidos a mejorar el parque de viviendas unifamiliares o compartidas para diferentes situaciones familiares.

Otros, en cambio, son objetivos que se escapan al control de la propia institución, porque dependen de las diferentes administraciones públicas y tienen que ver, fundamentalmente, con la legislación vigente:

- Garantizar unos ingresos mínimos para que las personas mantengan su dignidad, la autonomía económica y alimentaria, y la estabilidad en la vivienda. Con especial atención a las familias con hijos.

- Unificar y simplificar las prestaciones sociales, desligándolas de presupuesto para que sean un derecho subjetivo.

- Incrementar el parque de viviendas de alquiler social y ampliar las ayudas al alquiler cuando se paga a precio de mercado.

- Rechazar la decisión del Gobierno central de llevar al Tribunal Constitucional la ley 24/2015, de 29 de julio, conocida como de Emergencia habitacional y pobreza energética, ya que es el único instrumento legal del que disponemos actualmente para evitar los desahucios y la posterior pérdida de la vivienda.

- Reforzar la red de atención en salud mental, especialmente la infantil y juvenil (reduciendo listas de espera y aumentando la frecuencia de visitas).

Son medidas que Cáritas no puede perder de vista y debe exigir, atendiendo, como ya hemos dicho, a uno de sus ejes de acción prioritarios, la denuncia. Y en este sentido, informes como estos resultan de gran ayuda.

Bibliografía

Amat, Jordi; Malmusi, Davide et al. Cambios en la vivienda y salud en población vulnerable. Seguimiento de una muestra de personas atendidas por Cáritas Diocesana de Barcelona. Barcelona: Cáritas Diocesana de Barcelona, 2015.

Novoa, Ana M; Ward, Julia et al. Condiciones de vida, vivienda y salud. Muestra de personas atendidas por Cáritas Diocesana de Barcelona. Barcelona: Cáritas Diocesana de Barcelona, 2013.

Olea Farreras, Sonia: No tener hogar significa mucho más que estar sin techo. Servicios Generales. Cáritas Española. Madrid, 2008.

Sales, Albert; Uribe, Joan; Marco, Inés: Diagnosis 2015. La situación del sinhogarismo en Barcelona. Evolución y políticas de intervención. Red de Atención a Personas sin Hogar de Barcelona. Barcelona, 2015.

Atxotegi, Joseba. «Estrés límite y salud mental: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)». Revista Norte de Salud Mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría, vol. V, núm. 21 (2005). P. 39-532005.

Cáritas Diocesana de Barcelona. Sensibilización. Publicaciones. http://www.caritasbcn.org/es/informes_caritas [Consulta: 26 abril 2016]

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: salud, salud mental, hipoteca, políticas públicas

Los problemas para hacer frente a la hipoteca y su efecto en la salud: un estudio con personas de la plataforma de afectados por la hipoteca

Laia Palencia, Hugo Vásquez-Vera y Carme Borrell
Agencia Salud Pública de Barcelona (ASPB)

Se ha llegado a la conclusión de que la probabilidad de tener mala salud percibida en las personas afectadas por la hipoteca casi triplica la de la población catalana. En concreto, el porcentaje de hombres encuestados que declaró tener mala salud (salud regular o mala) fue de un 40% mientras que este porcentaje es de un 15% en el global de los hombres catalanes. En cuanto a las mujeres, casi un 55% declaró sufrir mala salud, siendo este porcentaje de un 19% en el total de mujeres catalanas. En cuanto a la salud mental, los resultados fueron aún más impactantes. Entre las personas afectadas por la hipoteca, un 84% de los hombres y un 91% de las mujeres tenían mala salud mental, mientras que en el global de la población catalana estos porcentajes son de alrededor de un 10% y 15%, respectivamente. Este estudio ha evidenciado que las personas con problemas para hacer frente a la hipoteca y en procesos de ejecución hipotecaria tienen peores indicadores de salud que la población general catalana. Son necesarias y urgentes políticas públicas, como el alquiler social, los mecanismos de segunda oportunidad o la dación en pago, a fin de revertir esta situación.

Introducción

El objetivo de este estudio es evaluar el estado de salud de las personas con problemas para hacer frente a la hipoteca en Cataluña, representadas por los miembros de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), y compararlo con el de la población general. Un objetivo secundario es medir el estado de salud de las personas de la PAH en las diferentes etapas del proceso de ejecución hipotecaria.

A continuación, se revisan los aspectos relacionados con la crisis, la vivienda y las políticas de vivienda en nuestro entorno y también el efecto del proceso de desahucio en la salud, para posteriormente seguir con la metodología, los resultados y las conclusiones del estudio.

La crisis económica y su impacto en la vivienda en el Estado español

Con el estallido de la crisis de las hipotecas subprime en 2007, la gran restricción del crédito a nivel internacional afectó fuertemente el sector inmobiliario español, que se había posicionado como uno de los sectores más importantes en la economía del país.

Paralelamente, se produjo un progresivo aumento del desempleo, de un 8% en 2007 a un 26,6% durante el segundo trimestre de 2013, y la resultante incapacidad de pago de la vivienda por parte de miles de familias, muchas sobre endeudadas debido a la liberalización del crédito durante los años del boom inmobiliario (Alemany et al., 2013).

Esta situación ha provocado que la pérdida de la vivienda se haya convertido en un grave problema social (Daponte, Mateo, & Vásquez-Vera, 2016). Entre el año 2008 y el tercer trimestre de 2015, en el Estado español, se iniciaron 630.896 procedimientos de ejecución hipotecaria, fueron ordenados 430.403 desahucios y 276.186 ejecutados. La mayoría se correspondieron con viviendas habituales (por ejemplo, un 77% en el periodo 2013-2014) (Banco de España, 2015; Consejo General del Poder Judicial, 2015). Sin embargo, esta situación no sólo afecta a las personas con deudas hipotecarias, sino que también afecta a las que ya no pueden hacer frente al alquiler. De hecho, en el periodo 2013-2015 un 54,3% de los desahucios llevados a cabo fueron por impago del alquiler, mientras que un 41,2% lo fue por ejecuciones hipotecarias (Consejo General del Poder Judicial, 2015). Ahora bien, en el caso de las hipotecas el tema es más grave, ya que sólo una proporción obtiene la dación en pago (por ejemplo, un 39,7% en 2014), lo que implica en muchos casos mantener la deuda a pesar de haber tenido que dejar la vivienda (Banco de España, 2015).

Políticas y medidas de la Administración ante la crisis de la vivienda

Hasta el momento actual las respuestas de la Administración ante esta crisis de la vivienda no han conseguido solucionar el problema, ya que las medidas adoptadas a nivel estatal son insuficientes. Por ejemplo, en 2012 se aprobó el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Este decreto implicaba un «código de buenas prácticas bancarias» que tenía como objetivo proteger a las familias afectadas con medidas como las daciones en pago negociadas. No obstante, el carácter voluntario de la medida, la falta de normas que obligaran al cumplimiento por parte de las entidades financieras y las estrictas condiciones exigidas a las familias para acogerse a los beneficios hicieron que esta medida fracasara (Pisarello, 2013). Una situación similar ocurrió con el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, que, más que renegociar la deuda, pretendía detener temporalmente los desalojos de las familias más vulnerables. Las difíciles condiciones para acogerse a la moratoria, así como otros aspectos más controvertidos, como la obligación de las familias de acudir a la misma entidad financiera que las había

desalojado para solicitar una vivienda, hicieron nuevamente la medida insatisfactoria. Posteriormente, en el año 2013, se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, como alternativa a la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) surgida en 2010 en cuanto a la propuesta de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, que fue rechazada por el parlamento español. Esta Ley 1/2013 introdujo otra serie de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Entre ellas se encuentran la flexibilización de las condiciones que debían cumplir las familias para acceder a la paralización del desahucio (particularmente el aumento del límite de ingresos percibidos), la inclusión de medidas para proteger a los avalistas, la limitación de los intereses derivados del retraso del pago de la hipoteca, la prohibición del vencimiento anticipado de la deuda hasta que no se hubieran producido tres impagos, una mayor regulación del mercado hipotecario, etc. Sin embargo, no se ganó el favor de la comunidad ya que, a pesar de presentarse como una alternativa a la ILP por parte del Govern, cerró la puerta a la posibilidad de regular una dación en pago generalizada y dejó fuera la mayoría de ideas de la ILP (Agüero Ortiz, 2013). En los últimos tiempos existen experiencias prometedoras como es el caso de la Iniciativa Legislativa Popular sobre medidas contra la emergencia habitacional y la pobreza energética convertida en Ley en Cataluña (Ley 24/2015), la cual, lamentablemente, ha sido recientemente paralizada por el Tribunal Constitucional, o las medidas a nivel local que cada vez más ayuntamientos están desarrollando.

La respuesta social al problema: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca

Ante esta falta de respuestas por parte de la Administración, las personas afectadas, y aquellas solidarias con esta situación de crisis de la vivienda, se han organizado como una alternativa para las familias afectadas por la crisis y los problemas para hacer frente al pago de la vivienda. De hecho, hay autores que plantean que la falta de confianza en las organizaciones políticas formales conduce a la sociedad civil a organizarse por sí misma. Este aumento de la participación, se relacionaría con efectos positivos en la población, entre los que destaca un mayor empoderamiento o una mejora de la salud. Además, este efecto sería más importante en sociedades más inequitativas (Coburn, 2004; Islam, Merlo, Kawachi, Lindström, & Gerdtham, 2006).

Así, en 2009 se constituye uno de los movimientos sociales actuales más influyentes del país: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Su objetivo es dar respuesta a la situación en la que viven miles de familias ante un marco legal que a fecha de hoy no ha protegido sus intereses frente una fuerte contraparte como es el caso de las entidades financieras involucradas en los contratos hipotecarios (Colau & Alemany, 2012). Inicialmente su principal consigna era modificar la legislación hipotecaria para permitir la dación en pago, junto con fomentar la auto organización de las personas afectadas, muchas de ellas afectadas psicológicamente, para promover así una mayor eficacia

colectiva (Alemany et al., 2013). En este plan psicosocial, uno de los grandes logros ha sido disminuir la sensación de culpa y frustración de las personas afectadas, ayudándolas a dirigir la atención hacia los actores responsables del fenómeno a nivel estructural y, así, poder encontrar soluciones más efectivas.

La complejidad de la tarea ha hecho que la PAH, además, se haya planteado metas a corto y medio plazo como son: impedir los desalojos de las familias afectadas, conseguir alternativas de realojamiento razonables y abogar por el aumento del parque de vivienda social (Alemany et al., 2013). Su fuerte impacto mediático ha logrado instalar la problemática de la vivienda en la opinión pública, cosa que le ha sumado el interés de otros actores sociales. Así, contribuyeron activamente en la promoción de la iniciativa legislativa popular del año 2010 y 2015 ya mencionadas.

Actualmente, la Plataforma cuenta con más de 220 agrupaciones PAH extendidas a nivel local por todo el territorio del Estado español, ha logrado detener 2.045 desahucios y realojar 2.500 personas. Además, ha llevado a cabo una serie de campañas que han logrado posicionar el tema de la vivienda en la agenda actual, tanto dentro como fuera del Estado, intentando reivindicar la vivienda como un derecho y aliviar el sufrimiento de miles de familias afectadas (PAH, 2016).

El riesgo de desahucio y la salud

Hoy en día es ampliamente aceptada la vinculación entre la vivienda y la salud. De hecho, ya en la época victoriana es posible encontrar estudios que relacionan las condiciones de vivienda, como el hacinamiento y la mala higiene, con problemas de salud como la tuberculosis (Bonnefoy, 2007). Pero no sólo los aspectos físicos de la vivienda afectan a la salud, sino que hay una serie de factores, como por ejemplo aspectos psicosociales, legales y económicos de la vivienda, que también pueden afectar a la salud. Se han elaborado diferentes modelos teóricos que intentan explicar y situar la vivienda como un determinante de la salud. Por ejemplo, en el año 2014 Novoa et al. desarrollaron un modelo en el que se describen una serie de factores estructurales (como el sistema de vivienda y las políticas del estado de bienestar) que determinan el acceso a una vivienda adecuada. Este estaría compuesto por cuatro dimensiones: dos de relacionadas con la vivienda propiamente dicha (aspectos físicos de habitabilidad, y aspectos legales y económicos asociados a la asequibilidad, costes y estabilidad) y dos referentes a las características del barrio donde se ubica (aspectos físicos y la comunidad). Todas estas dimensiones, influenciarían en la salud física y mental de la población, pero en diferente frecuencia y magnitud según los ejes de desigualdad como son la edad, el sexo, la etnia o la posición socioeconómica (Novoa et al., 2014).

Quedándonos sólo con una parte de este marco teórico, vemos como los aspectos legales y económicos de la vivienda (que al mismo tiempo están determinados por factores políticos y económicos estructurales) pueden afectar a la salud. A este respecto, y principalmente a partir de la crisis, se han desarrollado ciertas pruebas sobre cómo el riesgo de ser desahuciado de la vivienda repercute negativamente en la salud (Tsai, 2015). Así, la mayor parte de pruebas científicas muestran que las personas que viven bajo la amenaza de ser desahuciadas de su vivienda sufren efectos negativos en su salud mental. Por ejemplo, hay estudios que muestran mayores grados de depresión, ansiedad, distrés psicológico e, incluso, mayores tasas de suicidio entre las personas afectadas al compararlas con la población no expuesta a este problema (Batson & Monnat, 2015; Bolívar Muñoz et al., 2016; Cannuscio et al., 2012; Cook & Davis, 2012; Gili, Roca, Basu, McKee, & Stuckler, 2013; Houle & Light, 2014; Prohaska & Lichtenstein, 2014; Vásquez-Vera, Rodríguez-Sanz, Palència, & Borrell, 2016). También se ha visto que este tipo de inseguridad residencial afecta a la salud física de las personas, las cuales pueden sufrir más frecuentemente de hipertensión arterial u otras enfermedades crónicas, tener una peor salud auto percibida y sufrir con más frecuencia violencia doméstica y maltrato infantil (Bolívar Muñoz et al., 2016; Collier-Goubil, 2010; Frioux et al., 2014; Jones, Squires, & Ronzio, 2015; Vásquez-Vera et al., 2016). Finalmente, vivir bajo la amenaza de ser desahuciado podría favorecer la adopción de hábitos poco saludables como el aumento del consumo de alcohol (Mulia, Zemore, Murphy, Liu, & Catalano, 2014; Murphy, Zemore, & Mulia, 2014; Zemore, Mulia, Jones-Webb, Liu, & Schmidt, 2013), tabaquismo, una dieta baja en frutas y verduras o sedentarismo (Bolívar Muñoz et al., 2016).

En el caso de España, también hay estudios que confirman esta tendencia. Gili et al., utilizando datos de pacientes de atención primaria, encontraron que entre 2006 y 2010 existió un aumento en las consultas por depresión asociadas a los problemas de pago de la hipoteca o al hecho de haber sido desahuciado (Gili et al., 2013). Por otra parte, Novoa et al., evidenciaron que las personas con problemas de inseguridad residencial atendidas por Cáritas de Barcelona tenían peor salud que la población general, incluso al compararlos con las clases sociales más desfavorecidas. Además, aquellos que al cabo de un año de seguimiento mejoraron sus condiciones de asequibilidad de la vivienda, también mejoraron sus condiciones de salud (Amat et al., 2015; Novoa et al., 2015). Finalmente, Bolivar et al. encontraron que las personas adultas afectadas por un proceso de desahucio en la ciudad de Granada presentaban más probabilidades de sufrir enfermedades psiquiátricas y cardiovasculares, además de hábitos menos saludables al compararlos con la población general de Andalucía (Bolívar Muñoz et al., 2016).

Los mecanismos que explican la relación entre el proceso de desahucio y la mala salud no están del todo claros. Por un lado, se teoriza que el proceso de desahucio afecta a la salud a través de la pérdida material de la vivienda y, por lo tanto, la falta de factores

protectores para la salud que implica el hecho de tener un hogar propio. Por otra parte, también afecta el proceso en sí mismo, así, algunos estudios basados en una perspectiva psicosocial sugieren que el miedo y la falta de control, el impacto en el estatus social, la vergüenza o el sentimiento de fracaso estarían tras la asociación entre el proceso del desahucio y los resultados en salud (Nettleton & Burrows, 2000; Ross & Squires, 2011).

Métodos

Este es un estudio transversal basado en una encuesta auto administrada en línea. Forma parte del proyecto europeo SOPHIE (http://www.sophie-project.eu/index.htm) y se ha realizado en colaboración con el Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la PAH y el grupo Emigra de la Universidad Autónoma de Barcelona. La encuesta se lanzó el 8 de septiembre de 2014 vía Internet a través de la página web de la PAH utilizando el software gratuito SurveyMonkey. Se cerró el 20 de noviembre de 2014 con 2.688 respuestas provenientes de todo el Estado español. De estas respuestas se escogieron sólo aquellas que: 1) provenían de Cataluña; 2) la persona encuestada había tenido una relación directa con la hipoteca y 3) la persona había llegado hasta la última pantalla de la encuesta y, por lo tanto, había respondido a todas las preguntas. En total se consiguieron 905 respuestas (344 hombres y 561 mujeres).

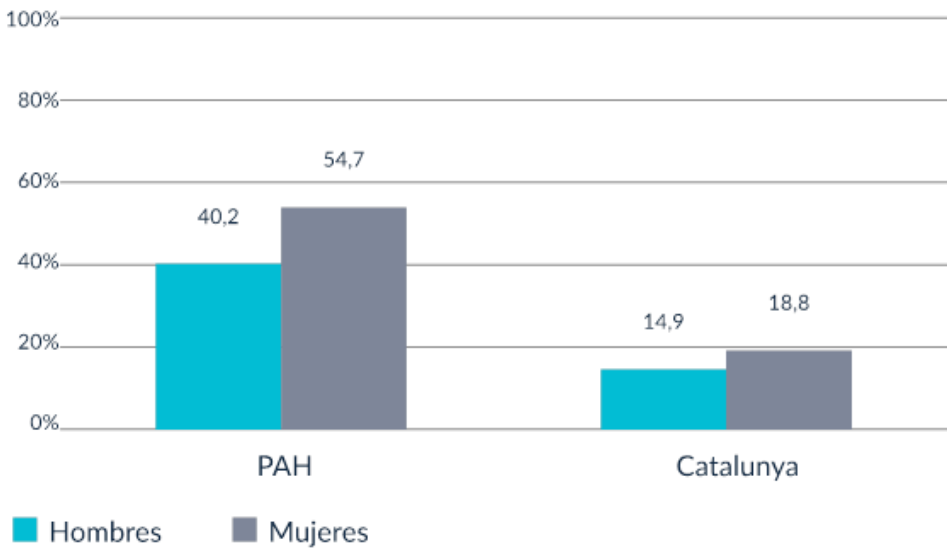
A la persona que contestaba la encuesta se le pedía que la completara sólo una persona de su unidad familiar, así había apartados que se referían al encuestado y otros que se referían a toda la unidad familiar. La encuesta estaba estructurada en diferentes apartados. Algunos estaban relacionados con la vivienda y la situación habitacional, otros eran más de tipo socioeconómico, algunos se centraban en el impacto en los niños del hogar, y había uno específico de salud de la persona encuestada y de uno de sus hijos o hijas, en caso de que tuviera.

En este artículo sólo se explicarán los resultados de salud de la persona encuestada. En concreto, se discutirán los resultados en cuanto al estado de salud auto percibido, la mala salud mental y los dolores de cabeza frecuentes de las personas de 18 años o más. Para ver cuál es el nivel de salud de las personas afectadas por la hipoteca y si la situación de vulnerabilidad económica y de vivienda en la que viven les puede estar afectando la salud, los resultados han sido comparados con los del global de la población catalana a través de la Encuesta de Salud de Cataluña de 2013 (ESCA, 2013). Estos últimos porcentajes han sido estandarizados según la distribución en grupos de edad de la población de la encuesta de la PAH, para que la diferente distribución de edades no afecte a los resultados. También se ha querido estudiar la evolución del estado de salud durante el proceso de ejecución hipotecaria y por ello se ha mostrado el estado de salud en las diferentes etapas del proceso. Resultados más detallados han sido publicados previamente (Vásquez-Vera et al., 2016).

Resultados

En la figura 1 se ha representado el estado de salud auto percibido. El estado de salud auto percibido es una pregunta sobre cómo la persona siente que es su salud. Recoge la percepción del estado de salud físico y mental y se ha demostrado que es un buen predictor de la enfermedad y de la muerte (Idler & Benyamina, 1997). Se observa como el porcentaje de hombres encuestados que declaran tener una mala salud (salud regular o mala) es de un 40% mientras que este porcentaje es de un 15% en el global de los hombres catalanes. En cuanto a las mujeres, casi un 55% declara sufrir mala salud, siendo este porcentaje de un 19% en el total de mujeres catalanas. En ambos casos la probabilidad de tener mala salud en las personas afectadas por la hipoteca casi triplica a la de la población catalana.

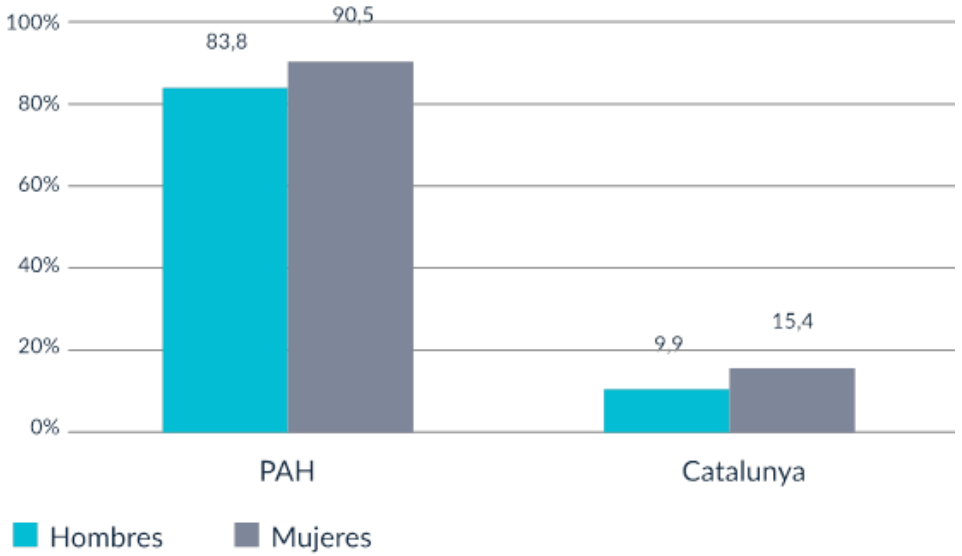
Figura 1: Porcentaje de hombres y mujeres con una percepción de su salud regular o mala entre las personas encuestadas (PAH) y en el global de Cataluña.



En la figura 2 se ha representado el porcentaje de personas con mala salud mental. Este indicador ha sido creado a partir de 12 preguntas que forman parte de la escala de ansiedad y depresión del Cuestionario General de Salud de Goldberg (Shapiro, Skinner, Kramer, Steinwachs, & Regier, 1985) y representa el nivel de malestar mental actual. Es capaz de detectar ansiedad y depresión, disfunción social y falta de confianza.

Se observa que entre los hombres afectados por la hipoteca un 84% tendría mala salud mental, mientras que en el global de los hombres catalanes la tendrían alrededor de un 10%. En las mujeres estos porcentajes son de un 91% en aquellas con problemas relacionados con la hipoteca y de un 15% en el global de Cataluña. Así pues, parece ser que los problemas mentales serían los que estarían más relacionados con el hecho de perder o estar en riesgo de perder la vivienda, ya que la prevalencia de problemas es mucho más alta entre la gente afectada por la hipoteca (casi 9 veces más en los hombres y 6 veces más en las mujeres), ya que casi la totalidad de las personas tendrían mala salud mental.

Figura 2: Porcentaje de hombres y mujeres con mala salud mental entre las personas encuestadas (PAH) y en el global de Cataluña.

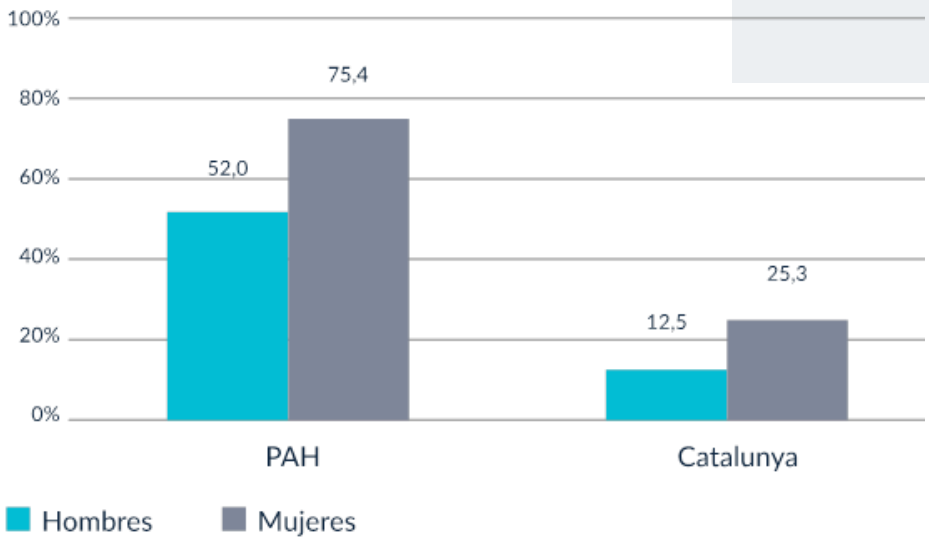


También se ha estudiado la presencia de migraña o dolores de cabeza frecuentes. Este es un trastorno que afecta a un porcentaje elevado de la población y que podría estar relacionado con el estrés y la ansiedad que podría suponer el proceso hipotecario.

Más del 50% de los hombres y el 75% de las mujeres encuestadas declaran haber sufrido migraña y dolores de cabeza frecuentes durante los últimos 12 meses. En la población general catalana estos porcentajes disminuyen hasta valores del 12,5% de los hombres y el 25% de las mujeres (figura 3).

Cabe señalar que, para todos los indicadores medidos, las mujeres presentan una salud peor salud que los hombres. Este hecho ya ha sido ampliamente descrito en la bibliografía. Las desigualdades de género en salud se explican por las condiciones de vida y trabajo de las mujeres (menos poder, estatus y recursos económicos) y también porque suelen sufrir más enfermedades crónicas a lo largo de la vida (Arber & Khlat, 2002; Malmusi, Artazcoz, Benach, & Borrell, 2012).

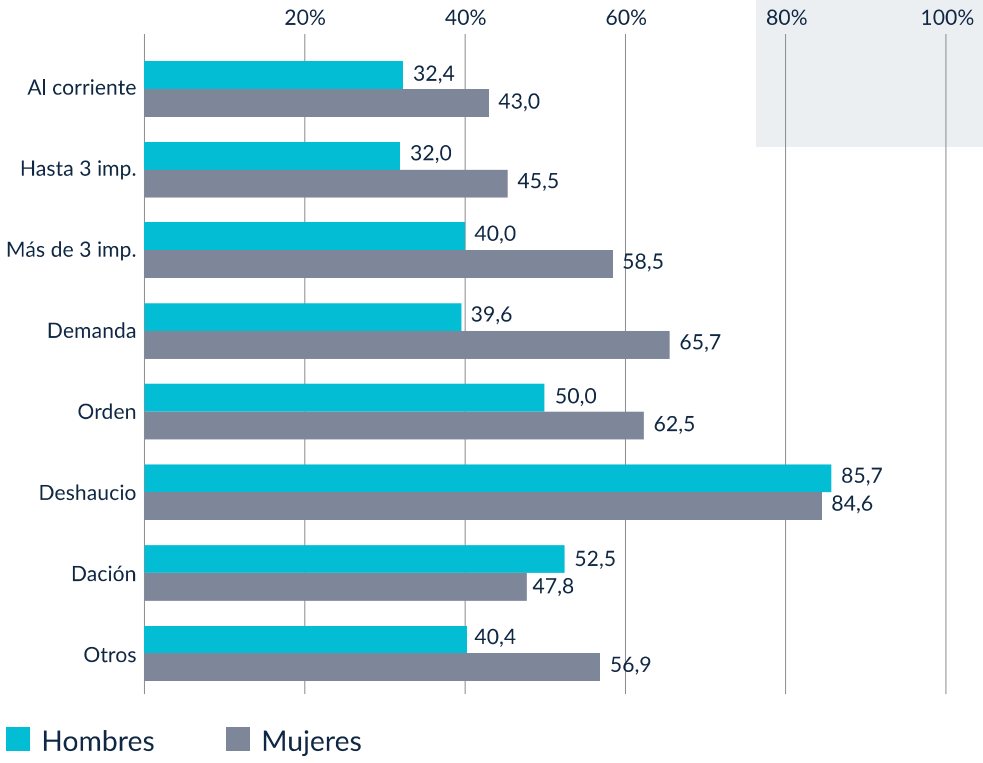
Figura 3: Porcentaje de hombres y mujeres con migraña o dolores de cabeza frecuentes entre las personas encuestadas (PAH) y en el global de Cataluña



La relación entre el estado de salud y las fases de la situación hipotecaria de los hombres y mujeres de la muestra la podemos ver en la figura 4. En concreto, las fases de la situación hipotecaria serían: al corriente del pago (a pesar de poder tener dificultades para pagar la hipoteca), tener hasta tres impagos, tener más de tres impagos pero no haber recibido aún la demanda, haber recibido la demanda pero no la orden, haber recibido la orden de desahucio, haber sido desahuciado y haber conseguido la dación en pago (con o sin alquiler social). Tanto en hombres como en mujeres parece que la salud está relacionada con la fase de la situación hipotecaria (aunque en mujeres es estadísticamente significativa y en hombres no). Por ejemplo, aproximadamente un 32% de los hombres que están al corriente o tienen hasta tres impagos tienen mala salud; los que tienen más de tres impagos, hayan recibido la demanda o no, representan un 40% de

mala salud; un 50% de los que han recibido la orden de ejecución tienen mala salud, mientras que el porcentaje de mala salud entre los que ya han sido desahuciados es de un 86%. Así pues, se ve claramente como la mala salud aumenta conforme se avanza en el proceso de desahucio. También parece que los que han conseguido la dación en pago estarían mejor (53% de mala salud) que los que han sido desahuciados y no la han conseguido.

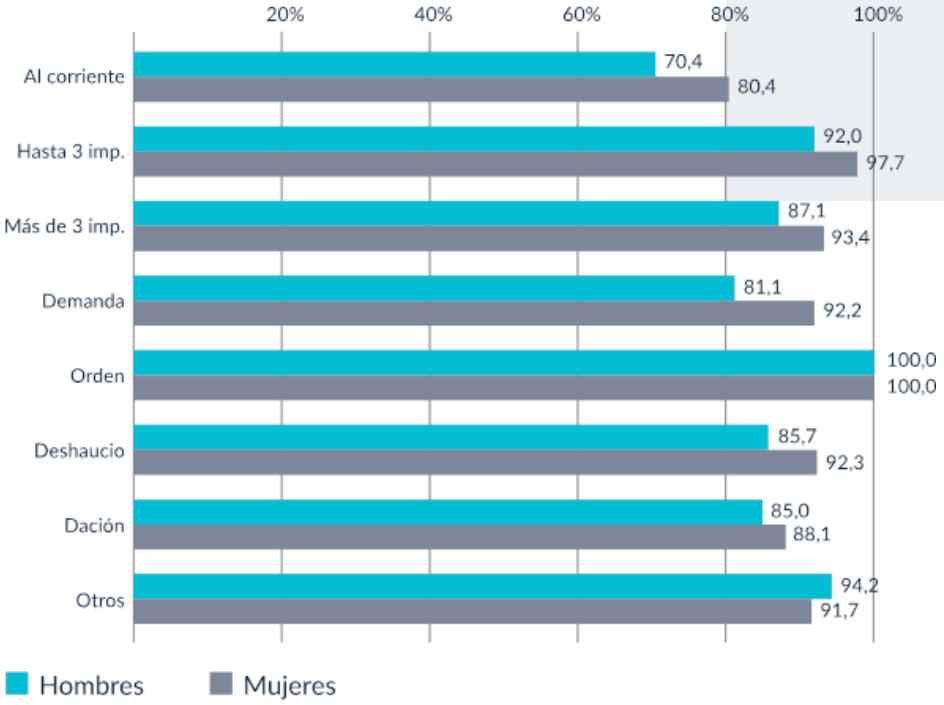
Figura 4: Porcentaje de hombres y mujeres con una percepción de su salud regular o mala según fase de ejecución hipotecaria



En cuanto a la relación entre la mala salud mental y la situación hipotecaria, aunque en este caso las prevalencias de mala salud mental son muy altas en todos los casos, las más bajas las encontramos entre aquellos que están al corriente de pago (70% de mala salud mental en hombres y 80% en mujeres). Las prevalencias más altas las encontramos en aquellos que ya han recibido la orden de desahucio (100% de mala salud mental), posiblemente por el estrés que conlleva el hecho de saber que en cualquier momento

pueden ser desahuciados. Aunque los siguen los que tienen hasta tres impagos (92% de mala salud mental en hombres y 98% en mujeres), tal vez por los grandes esfuerzos que deben hacer para poder hacer frente a los pagos. En este caso, la situación hipotecaria se asocia significativamente a la mala salud mental tanto en hombres como en mujeres.

Figura 5: Porcentaje de hombres y mujeres con mala salud mental según fase de ejecución hipotecaria.



Limitaciones Y Fortalezas

En primer lugar, hay que decir que este estudio es representativo únicamente de las personas con problemas relacionados con la hipoteca que se pusieron en contacto con la PAH o accedieron a la página web de la PAH y, por tanto, no es representativo de toda la población con problemas para hacer frente a la hipoteca. Además, el idioma de la encuesta fue el castellano y, por tanto, puede que se infrarrepresentaran los inmigrantes con problemas para hacer frente a la hipoteca pero que no dominaran esta lengua; además sólo lo pudieron contestar aquellas personas con conexión a Internet, aunque en las sedes de la PAH se disponía de ordenadores con acceso a Internet y de voluntarios que ayudaban a cumplimentar la encuesta.

No obstante, también fue una primera aproximación a los efectos en la salud de los problemas para pagar la hipoteca y los procesos de ejecución hipotecaria en un entorno donde el tema ha sido poco estudiado, como es el caso de Estado español. Además, nos permitió estudiar una población de difícil acceso, de la que no hay estadísticas oficiales en este país.

Conclusiones

Este estudio ha llegado a la conclusión de que las personas con problemas para hacer frente a la hipoteca y en procesos de ejecución hipotecaria tienen peores indicadores de salud que la población general catalana. Son necesarias y urgentes políticas públicas, como el alquiler social, los mecanismos de segunda oportunidad o la dación en pago, a fin de revertir esta situación.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a la PAH y a sus miembros su participación en el estudio, así como al observatorio DESC que lideró todo el proceso. Este estudio ha sido parcialmente financiado por el proyecto SOPHIE (FP7 / 2007-2013, grant agreement 278.173). Algunos resultados de este estudio se muestran en el vídeo Acceso a la vivienda y salud (https://www.youtube.com/watch?v=1if4Vcht6YQ).

Bibliografía

Agüero Ortiz, A. (2013). Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP. Revista CESCO de Derecho de Consumo, 6/2013, 66–78.

Alemany, A., Colau, A., Escorihuela, I., Odonia, A., Pidemont, M., Pisarello, G., & Vernia, S. (2013). Emergencia habitacional en el estado español. Barcelona.

Amat, J., Malmusi, D., Novoa, A. M., Díaz, F., Darnell, M., Plujà, M., … Borrell, C. (2015). Canvis en l'habitatge i salut en població vulnerable. Barcelona.

Arber, S., & Khlat, M. (2002). Introduction to "social and economic patterning of women"s health in a changing world.'. Social Science & Medicine (1982), 54(5), 643–7. Retrieved from http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11999483.

Banco de España. (2015). Nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas. Madrid, Spain.

Batson, C., & Monnat, S. (2015). Distress in the Desert: Neighborhood Disorder, Resident Satisfaction, and Quality of Life during the Las Vegas Foreclosure Crisis. Urban Affairs

Review (Thousand Oaks California), 51(2), 205–238. doi:10.1177/1078087414527080.Distress.

Bolívar Muñoz, J., Bernal Solano, M., Mateo Rodríguez, I., Daponte Codina, A., Escudero Espinosa, C., Sánchez Cantalejo, C., … Vila Castellar, J. (2016). [The health of adults undergoing an eviction process]. Gaceta sanitaria / S.E.S.P.A.S, 30(1), 4–10. doi:10.1016/j.gaceta.2015.10.002.

Bonnefoy, X. (2007). Inadequate housing and health: an overview. International Journal of Environment and Pollution, 30(3/4), 411–429. doi:10.1504/IJEP.2007.014819.

Cannuscio, C. C., Alley, D. E., Pagán, J., Soldo, B., Krasny, S., Shardell, M., … Lipman, T. H. (2012). Housing strain, mortgage foreclosure, and health. Nursing Outlook, 60(3), 134–42. doi:10.1016/j.outlook.2011.08.004.

Coburn, D. (2004). Beyond the income inequality hypothesis: class, neo-liberalism, and health inequalities. Social Science & Medicine, 58(1), 41–56. doi:10.1016/S0277-9536(03)00159-X.

Colau, A., & Alemany, A. (2012). Vidas Hipotecadas. Barcelona: Angle Editorial.

Collier-Goubil, D. (2010). A spatial analysis of the effects of neighborhood deprivation and home foreclosures on domestic violence. US: ProQuest Information {&} Learning.

Consejo General del Poder Judicial. (2015). Datos sobre el efecto de la crisis en los organos judiciales. Desde 2007 hasta tercer trimestre de 2015. Madrid.

Cook, T. B., & Davis, M. S. (2012). Assessing legal strains and risk of suicide using archived court data. Suicide and Life-Threatening Behavior, 42(5), 495–506. doi:10.1111/j.1943-278X.2012.00107.x.

Daponte, A., Mateo, I., & Vásquez-Vera, H. (2016). Los desahucios y la salud, se necesita una respuesta desde la salud pública en España. Gaceta Sanitaria / S.E.S.P.A.S, In Press. doi:10.1016/S0956-5221(03)00053-8.

Frioux, S., Wood, J. N., Fakeye, O., Luan, X., Localio, R., & Rubin, D. M. (2014). Longitudinal Association of County-Level Economic Indicators and Child Maltreatment Incidents. Maternal and Child Health Journal, (June 2009). doi:10.1007/s10995-014-1469-0.

Gili, M., Roca, M., Basu, S., McKee, M., & Stuckler, D. (2013). The mental health risks of economic crisis in Spain: evidence from primary care centres, 2006 and 2010. European Journal of Public Health, 23(1), 103–8. doi:10.1093/eurpub/cks035.

Houle, J. N., & Light, M. T. (2014). The home foreclosure crisis and rising suicide rates, 2005 to 2010. American Journal of Public Health, 104(6), 1073–9. doi:10.2105/AJPH.2013.301774.

Idler, E. L., & Benyamini, Y. (1997). Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies. Journal of Health and Social Behavior, 38(1), 21–37. Retrieved from http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9097506.

Islam, M. K., Merlo, J., Kawachi, I., Lindström, M., & Gerdtham, U.-G. (2006). Social capital and health: does egalitarianism matter? A literature review. International Journal for Equity in Health, 5(3), 3. doi:10.1186/1475-9276-5-3.

Jones, A., Squires, G. D., & Ronzio, C. (2015). Foreclosure is not an equal opportunity stressor: how inequality fuels the adverse health implications of the nation's financial crisis. Journal of Urban Affairs, 37(5), 505–529. doi:10.1111/juaf.12171.

Malmusi, D., Artazcoz, L., Benach, J., & Borrell, C. (2012). Perception or real illness? How chronic conditions contribute to gender inequalities in self-rated health. European Journal of Public Health, 22(6), 781–6. doi:10.1093/eurpub/ckr184.

Mulia, N., Zemore, S. E., Murphy, R., Liu, H., & Catalano, R. (2014). Economic loss and alcohol consumption and problems during the 2008 to 2009 U.S. recession. Alcoholism, Clinical and Experimental Research, 38(4), 1026–1034. doi:10.1111/acer.12301.

Murphy, R. D., Zemore, S. E., & Mulia, N. (2014). Housing Instability and Alcohol Problems during the 2007–2009 US Recession: the Moderating Role of Perceived Family Support. Journal of Urban Health, 91(1), 17–32. doi:10.1007/s11524-013-9813-z.

Nettleton, S., & Burrows, R. (2000). When a Capital Investment Becomes an Emotional Loss: The Health Consequences of the Experience of Mortgage Possession in England. Housing Studies, 15(3), 463–478. doi:10.1080/02673030050009285.

Novoa, A. M., Bosch, J., Díaz, F., Malmusi, D., Darnell, M., & Trilla, C. (2014). Impact of the crisis on the relationship between housing and health. Policies for good practice to reduce inequalities in health related to housing conditions. Gaceta Sanitaria, 28(1), 44–50. doi:10.1016/j.gaceta.2014.02.018.

Novoa, A. M., Ward, J., Malmusi, D., Díaz, F., Darnell, M., Trilla, C.Borrell, C. (2015). How substandard dwellings and housing affordability problems are associated with poor health in a vulnerable population during the economic recession of the late 2000s. International Journal for Equity in Health, 14(1), 120. doi:10.1186/s12939-015-0238-z.

PAH. (2016). Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH): de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda. Retrieved from http://afectadosporlahipoteca.com.

Pisarello, G. (2013). El derecho a la vivienda: constitucionalización debil y resistencias garantistas. Espaço Juridico Journal of Law, 14(3), 135–158.

Prohaska, A., & Lichtenstein, B. (2014). Losing a home to mortgage foreclosure: temporary setback or chronic stressor? Social Justice, 40(3), 65–80. Retrieved from http://search.proquest.com/docview/1613950539?accountid=14708.

Ross, L. M., & Squires, G. D. (2011). The Personal Costs of Subprime Lending and the Foreclosure Crisis: A Matter of Trust, Insecurity, and Institutional Deception*. Social Science Quarterly, 92(1), 140–163. doi:10.1111/j.1540-6237.2011.00761.x.

Shapiro, S., Skinner, E. A., Kramer, M., Steinwachs, D. M., & Regier, D. A. (1985). Measuring need for mental health services in a general population. Med Care, 23(9), 1033–43.

Tsai, A. C. (2015). Home foreclosure, health, and mental health: a systematic review of individual, aggregate, and contextual associations. PloS One, 10(4), e0123182. doi:10.1371/journal.pone.0123182.

Vásquez-Vera, H., Rodríguez-Sanz, M., Palència, L., & Borrell, C. (2016). Foreclosure and Health in Southern Europe: Results from the Platform for People Affected by Mortgages. Journal of Urban Health : Bulletin of the New York Academy of Medicine. Retrieved from http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26940706.

Zemore, S. E., Mulia, N., Jones-Webb, R. J., Liu, H., & Schmidt, L. (2013). The 2008-2009 recession and alcohol outcomes: differential exposure and vulnerability for Black and Latino populations. Journal of Studies on Alcohol and Drugs, 74(1), 9–20.

20
Barcelona Societat
Revista de investigación 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 Domandzič[16],Carles Cabré Vacas[17], Albert García Gispert[18]

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

16. Profesora de la Unitat de Formació i Recerca (UFR) / Escola de Treball Social. Universidad de Barcelona (mmatulic@ub.edu).
17. Responsable de proyectos de Projectes i Gestió de Serveis Socials. PROGESS (carles.cabre@progess.com).
18. Director técnico de Solucions Residencials. SORES (albert.garcia@sores.cat).

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).

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 Beneficència[19] . 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 ciudad[20] . 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 Valldonzella (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).

19. En esta Comissaria se acogían mensualmente entre 500 i 1000 transeúntes.
20. Según los datos del Arxiu de la Comissaría, 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.

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)[21], 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 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 consolidada)[22] en la que se hallaban las personas sin hogar, superando la visión asistencial con nuevos planteamientos enfocados

21. 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

22. 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 vivienda estables) y consolidada (más de cinco años sin vivienda estable).

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 invernal[23] , 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

23. 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.

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).

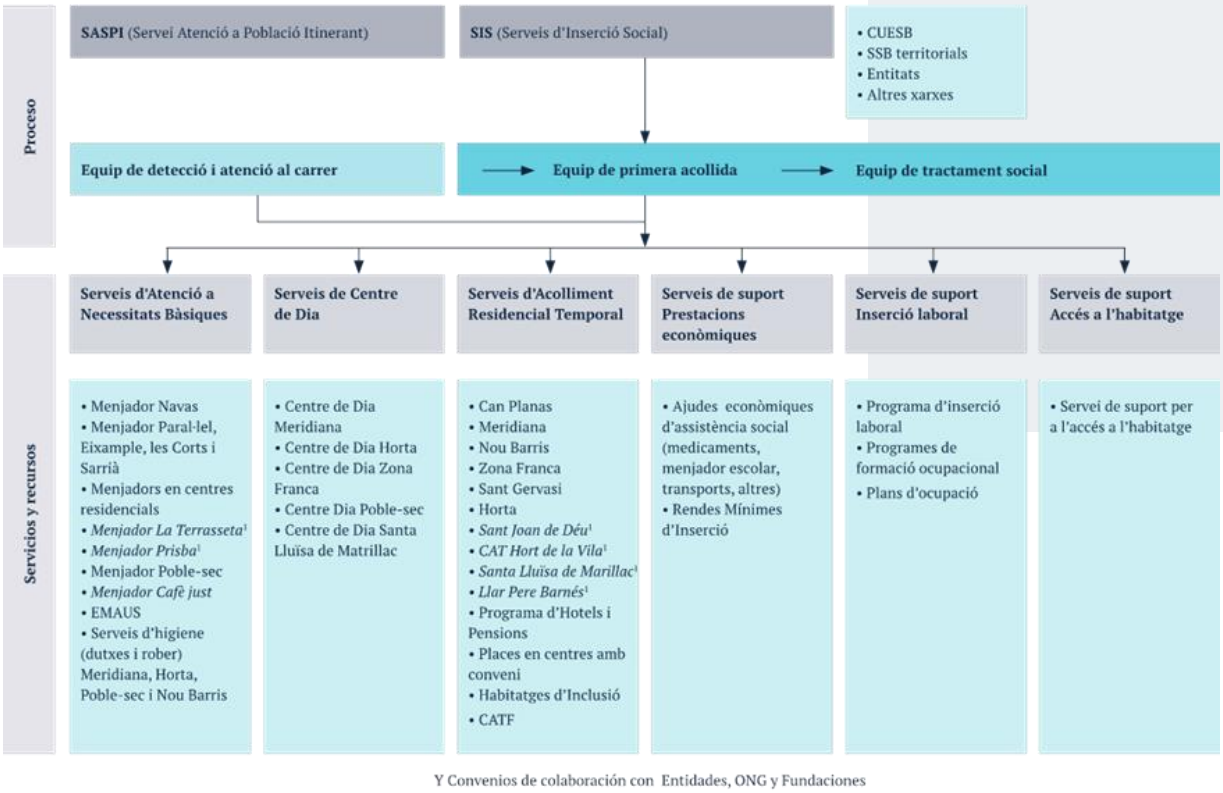
Actualmente, el Acord Ciutadà promueve, en el marco del Plan de Inclusión Social de Barcelona 2012-2015, el despliegue de una estrategia compartida, una hoja de ruta que compromete a las instituciones, empresas y entidades sociales para trabajar unidas hacia una Barcelona más inclusiva para hacer frente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

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:

Esquema 1: Estructura de servicios y recursos



(1) En cursiva centres concertats

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

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)[24] . 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

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

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.

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.

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 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 Persones 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:

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 EUROCITIES (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.

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

Plazas	Plazas
Servicio de higiene (4 centres)	Servicio de comedor (18 centres)
140	**1.567**

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**	

Puesta en funcionamiento Primer la Llar municipio

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

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 documentos resumen del funcionamiento de las ciudades miembro fruto del trabajo realizado y elaboración de un instrumentos 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:

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 Diagnosis de las Personas Sin Hogar en la Ciudad, entre otros.

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

1. ACCEM	17. Comunitat de Sant'Egidio
2. ADAMA	18. Congregació Serves 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. PROGESS
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.

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

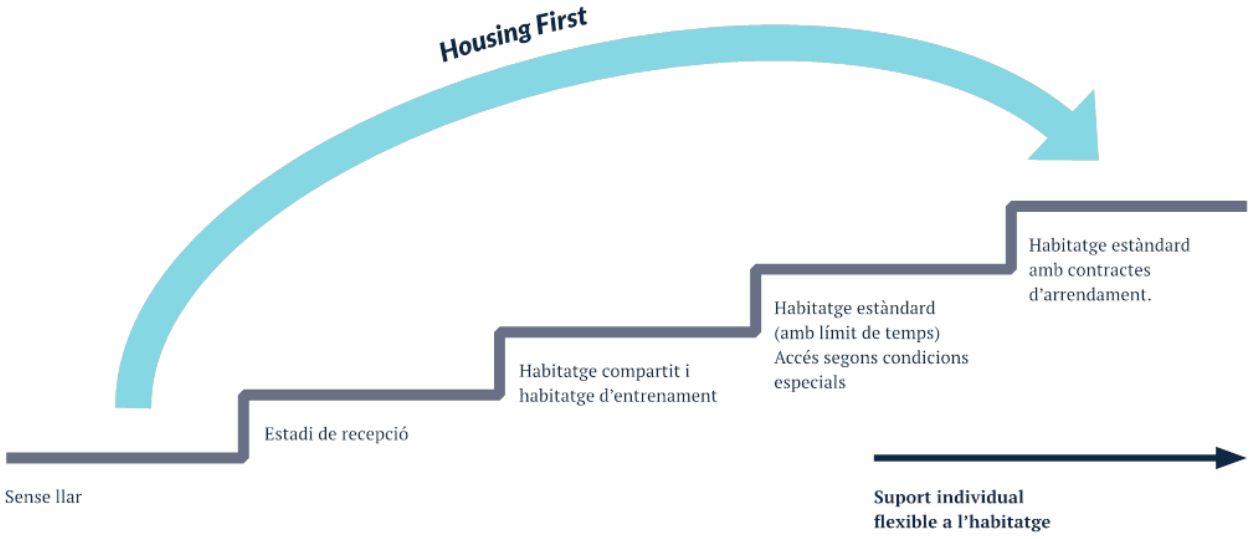
Fuente: Busch Geertsema 2012, On the Way Home?

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 de dos entidades (SUARA y 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 XAPSLL 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.- Persones 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 persones 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 d 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 Cristopher 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 reporto n Homelessness and Homeless Policies in Europe. Brussels. European Federation of National Organisations working with the Homeless, AISBL, 2013.

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

Sales,A; Uribe, J; Marco, I.Diagnosis 2015. La situación del sensellarisme a Barcelona. Evolució i politiques d’intevenció. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona: XAPSLL,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.

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: habitar, hábitat, vivienda, derecho, ciudad, urbano

Derecho a habitar, derecho a vivienda (social).

Joan Uribe Vilarrodona[25]
Director de Sant Joan de Déu Serveis Socials

Se explora la relación entre conceptos como vivienda, vivienda social, hábitat, habitar, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad. El interés se centra en entender el momento actual en relación a unas sociedades que dudan entre optar por la vía del derecho y la justicia social, o por la del neoliberalismo y la desigualdad social. Con base al análisis histórico y actual del derecho a la ciudad, se aborda la estructuración del derecho a habitar y cómo éste se articula de forma natural alrededor de los enfoques sugeridos por el derecho a la ciudad y como oposición a las lógicas del *hábitat*, todo ello relacionado con el derecho a la vivienda (social). Se concluye que el espacio en el que vivir, no puede de ninguna manera estar orientado a la desactivación social y política de sus habitantes, ya que sin ello no hay vida urbana. Sin vida urbana no hay vivienda, y sin vivienda no hay libertad.

Introducción

En los últimos tiempos y desde una perspectiva de derechos se barajan distintos términos relacionados de forma directa o indirecta con respecto a la vivienda. Son conceptos relacionados entre sí, pero de los que se hace difícil saber a priori hasta dónde alcanza su conexión, ya sea para complementarse o para oponerse.

Por ello, se presume pertinente alinear, como parte del todo que en realidad forman, términos y conceptos como: *vivienda, vivienda social, hábitat, habitar, derecho a la vivienda, derecho a la ciudad*, cuya conexión se evidencia cuando el supuesto cumplimiento de algunos de estos derechos al ser valorados aisladamente, queda automáticamente cuestionado cuando se contrastan entre sí.

---

25. joan.uribe@bcn.ohsjd.es
Profesor asociado de Antropología de la Exclusión Social, Universidad de Barcelona. Coordinador del Máster en Estudios Avanzados en Exclusión Social, Campus Docente Sant Joan de Déu, Universidad de Barcelona. Miembro de GRECS (Grupo de Investigación en Exclusión y Control Social) y de OACU (Observatorio de Antropología del Conflicto Urbano). Miembro del Consejo de Administración de FEANTSA (Federación de Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con las Personas Sin Hogar)

Resulta evidente que no son la misma cosa *vivienda* que *derecho a la ciudad*. *Hábitat* que *derecho a la vivienda*. Ni, por supuesto, el *habitar* que el *hábitat*. Pero su diálogo y discusión configuran una narrativa que ayuda a entender el momento actual de disyuntiva en relación a unas sociedades que, al parecer, dudan entre optar por la vía de derecho y la justicia social, o por la del neoliberalismo y la desigualdad social. Una narrativa que habla siempre de la misma cuestión en relación a la vivienda y a la construcción libre de la vida urbana: del valor de cambio antepuesto al valor de uso. Especulación urbanística, gentrificación, derecho a la vivienda y a la vivienda social, el espacio de lo social como espacio de mercado, vida urbana, libertad, derechos…la conexión entre ellos es más intensa de lo que parece y, por ello, debería preocuparnos probablemente más de lo que imaginamos.

1. Habitar, hábitat, vivienda

El *habitar*, el *hábitat* y la *vivienda* aunque tienen elementos coincidentes más allá de la semántica, no son sinónimos. Pueden incluso entenderse, sino antagónicos, cuanto menos, divergentes.

1.1. Habitar

Históricamente, se ha entendido por *habitar* el «participar en una vida social, en una comunidad, pueblo o ciudad» (Lefebvre,1969: 32). El *habitar* se entendería como la pertenencia a una experiencia social colectiva vinculada al lugar de residencia. Dicho de otra manera, como la pertenencia a un grupo, mucho más allá de la disposición de un espacio habitacional propio en el que ubicar la residencia que permite mantener y elaborar esa pertenencia. A la pregunta: *¿Dónde habitas?,* la respuesta, tendría su foco no tanto en referenciar la localización concreta de la vivienda, sino a la contextualización del individuo en relación a la localidad de la que forma parte, a la comunidad de pertenencia. El *habitar* como un todo. No sólo en relación a la vivienda: también, entendido como el formar parte de un grupo, de la comunidad con la que se habita.

Posiblemente estaríamos de acuerdo en que este enfoque tiene todo el sentido si tomamos en consideración la razón de ser de un contexto urbano: un espacio que recibe y aloja a las personas, de manera temporal –más o menos breve– o permanente.

A partir de lo que nos explica el concepto de *habitar*, podemos entender que la vida social es lo que da cuerpo y sentido, la que, a través de los usos y flujos de las personas, define las formas en que se construye –y permanentemente se reconstruye– físicamente la ciudad –entiéndase edificios, distribución de espacios conforme a usos, conexiones–, y no al revés como, de hecho. Históricamente, ha sido en tanto que un grupo ha territorializado un espacio para asentarse y así desarrollarse de manera estable en él, que ha

comenzado a definirse como espacio arquitecturizado y urbanizado. La vida urbana se prestaba a generar, mantener y modificar el habitar. No al revés.

Desde esta visión de los asentamientos humanos como espacio facilitador de la experiencia social, las ciencias sociales se han aproximado a la noción de *ciudad* elaborando diversas propuestas para tratar de aprehender y comprender aquello que la suma de los individuos que la coproducen genera en cada momento y que es distinto a la simple suma aritmética de sus individualidades. Esa suerte de energía social que confiere lo que podría definirse como «carácter propio» de una comunidad.

Georg Simmel, unos de los pensadores que se atrevió a esa empresa analítica, habla de «la nerviosidad» de la vida moderna en las ciudades (Simmel, 1986(2)), una nerviosidad que explica a través de la configuración de lo urbano.

Un dinamismo que, en un sentido simmeliano, hace de lo urbano algo que no tiene que ver con el orden político. Que, incluso, frecuentemente se produce a espaldas de un orden político que intenta obstinadamente que la ciudad renuncie a su carácter siempre emergente y en esencia contradictorio.

Este abordaje nos sitúa en la diferencia entre ciudad urbana y ciudad urbanizada. La ciudad «en construcción», tomando el acaso metafórico título de la maravillosa película de José Luís Guerín, y la ciudad que quiere ser predecible, básicamente estática en forma y fondo, siempre y en todo predispuesta a la dócil planificación. Pero: ¿Qué es la ciudad, sino la vida que en ella se produce? ¿Qué sentido tendría para las personas que no fuese así? Así pues: ¿Cómo aceptar la ciudad como una propuesta en la que lo fundamental sea lo urbanizado –lo planificado, lo diseñado, lo previsto–, en formato de agresión frente a lo urbano –lo vivenciado en tiempo real, y por tanto con altas dosis de cambio, improvisación, pacto instantáneo–? Una ciudad en la que no predomina la vida urbana, no es una ciudad: es un paisaje. De cemento y metal, pero paisaje (Simmel, 1986).

No obstante, el discurso de lo planificado sobre lo vivenciado parece haberse impuesto a la tozuda praxis de la impredecible vida urbana. Valga aquí el ejemplo de una reciente exposición en la que niñas y niños en edad escolar debían responder con un dibujo a la pregunta: «Dibuja la ciudad del futuro». En todos los dibujos, se representaba desde perspectiva aérea la planta de innumerables edificios conectados por calles bien trazadas y conectadas viariamente. Solamente en algunos aparecían dibujadas –¿por descuido? – ínfimas y solitarias siluetas de muñecos humanos: la ciudad, según esa visión quizá generalizada, no sería un fenómeno urbano: sería, básicamente un fenómeno urbanístico, un paisaje al que colocarle algún relato –ajeno a quienes ocupan legítimamente ese

espacio–, posiblemente, una organización en el orden de la eficiencia alineada a la productividad económica.

Desde aquí, el concepto de *habitar*, no casualmente en desuso, nos conecta de nuevo con cuestiones antes habituales y hoy en conflicto: la analogía del vivir en una vivienda como parte integrada del formar parte de algo, que podemos llamar comunidad, grupo, experiencia social; la conexión entre el derecho a construir ciudad a partir del derecho a construir vida urbana, y no el subordinar la posibilidad de la vida urbana a la configuración construida –por planificada y por edificada– de la ciudad; la pérdida del valor social sobre el espacio habitacional, que queda subyugado al valor de cambio, al valor de mercado de ese constructo arquitectónico-urbanístico.

Un concepto, el de *habitar*, útil para unirle las costuras a todos estos elementos, en la línea de lo propuesto por Richard Sennett en *Vida urbana e identidad personal* (Sennett, 2002) y para entender que forma parte de un todo que debería ser indiviso pero que, en cambio, se ha ido compartimentando primero y desconectando del discurso y de su comprensión en los últimos decenios.

1.2. Vivienda

Lo que entendemos hoy en día como *hogar* –el espacio en el que habitamos y en el que desarrollamos nuestra privacidad e intimidad–, viene a ser, como proponen diversos autores, una invención de la burguesía apoderada en gran parte de la Europa del siglo XIX como respuesta a los supuestos riesgos de «lo exterior», que no sería sino un espacio público que pasaba a entenderse como inhóspito, lleno de peligros no sólo físicos: también morales. Y ante los cuales sólo cabía el refugio de ese hogar, blindado al acceso de las normas exteriores, de los usos comunes, porque no, de los desmanes, salvaguarda en relación a un espacio público compartido a veces y en según qué lugares con lo que esa burguesía entendía como «chusma». (Delgado, 2016).

Simultáneamente, y desde otro punto de vista muy distinto, la llegada masiva a las grandes ciudades de contingentes de trabajadores obligó a que estos tuviesen que incluir en su lucha por los derechos laborales la cuestión de las condiciones de habitabilidad de las zonas que se les consignaron para ello (Pisarello, 2011: 30). La reclamación de una vivienda salubre, suficiente, digna, segura, se convirtió con el paso del tiempo en uno de los ejes de la reivindicación obrera –como era a su vez una de las estrategias de dominio sobre la clase obrera la constitución de espacios fabriles en los que se integraba la vivienda de los trabajadores para dominarles al poseer y controlar el entorno en el que se desarrollaba el habitar–.

Es en ese contexto en el que tras la Revolución de 1848, según Lefebvre, surge por parte de la burguesía parisina una iniciativa relativa a la ubicación residencial de la clase trabajadora: la creación del *hábitat*.

1.3. Hábitat

Se define pues dos necesidades distintas, la de la clase trabajadora por una vivienda digna y la de la burguesía parisina. Ésta última, poseedora de los medios para generar cambios, se siente amenazada por la clase trabajadora, y la Revolución de 1848 materializa sus temores. Por otra parte, el campesinado no deja de llegar e instalarse a las puertas de la ciudad con la intención de integrarse en la clase trabajadora de las fábricas. Y a pesar de lo que supuso la «haussmanización»[26] de París, replicada hasta la saciedad hasta nuestros días, la Comuna de París, en 1871, tuvo entre sus éxitos el retorno forzado de la clase trabajadora al centro urbano, para mayor disgusto y temor de esa burguesía en el poder.

Es entonces cuando, nos cuenta Lefebvre, «(…) algunos “notables”, descubren una noción nueva, cuyo éxito, es decir, su realización sobre el terreno, sería a cuenta de la III República. Los notables conciben el *hábitat*.» (Lefebvre, 1969: 32).

Esta noción de la que nos habla Lefebvre se materializa en lo que hoy podríamos llamar suburbio, ciudad dormitorio, barrio trabajador, periferia, conjunto residencial, colmena, polígono residencial, ciudad satélite, barrio periférico, barraquismo vertical, pabellón, entre otras, y no es sino la creación de núcleos habitacionales destinados a la clase trabajadora en los límites o afueras de la ciudad.

Continúa el autor: «A finales del siglo XIX, los Notables aíslan una función, la separan del conjunto extremadamente complejo que la ciudad era y continúa siendo, para proyectarla sobre el terreno». Y apunta que, a pesar de que estos notables no tenían en su intención abrir una vía a la especulación sino más bien generar una vida más allá del ámbito de lo laboral, una cotidianeidad de más calidad y con mejores expectativas para la clase trabajadora, lo cierto es que comenzó a generarse la riqueza inmobiliaria alrededor de la ciudad y a extenderse a la clase trabajadora los efectos de las implicaciones especulativas.

---

26. Haussmanización: París fue una de las ciudades que durante el siglo diecinueve fue transformada a gran escala, a través de la destrucción física del espacio anterior. El intenso desarrollo industrial, que se produjo primero en los centros de las ciudades, ha provocado que en muchos casos la destrucción de su centro histórico, como fue el caso de París. A este fenómeno se le es conocido con el nombre de *Haussmanización*, debido a que el arquitecto Haussmann fue el protagonista de la “destrucción creadora” de la ciudad parisiense entre 1850 y 1870. Su modelo de transformación urbana fue exportado a otras ciudades industrializadas como Nápoles o Barcelona.

De hecho, ese era el «premio» ofrecido a la clase trabajadora: a cambio de su expulsión de la ciudad y su forzada ubicación en espacios suburbiales creados específicamente para ellos, podrían aspirar al premio de la propiedad de la vivienda y, con ella, aspirar a las posibilidades de futuro que sin duda ofrece el dejar de depender del empleador en relación a la posesión de la vivienda.

Así es como se fue normalizando la materialización del deseo-necesidad individual de acceso a la propiedad privada, que, en paralelo, implicó una desactivación progresiva de la noción de grupo, de comunidad, lo cual era a su vez otro de los precios que la clase trabajadora debía pagar para acceder a la vivienda a través del ofrecimiento del capital en forma de *hábitat*: someterse a un sistema de conformación suburbial de edificios a los que trasladarse a vivir, sin que estos dispusieran, ni se tuviese en cuenta, a priori, los elementos facilitadores de vida urbana. El *hábitat*, debía ser tan solo ese entorno de edificaciones en los que «sólo se va a dormir», «ciudades dormitorio» en las que "los vecinos no se conocen», ni lo necesitan pues, por otra parte, allí, «no se hace vida»: una organización arquitectónica y urbanística destinada a acoger los cuerpos dentro de cada vivienda, pero que no contempla la posibilidad de que sirva de escenario facilitador para el desarrollo de una comunidad, proscenio de una sociabilidad viva y constante, que los habitantes de los hábitats tuvieron y tienen que luchar para construir y mantener, a veces, a disgusto de los poderes.

Uno de los principales objetivos que parece tener el *hábitat* es la neutralización de la condición política y dialéctica del espacio común, de lo urbano, de lo vivenciado a través del contexto que ofrece a la gente el solar, la calle, el barrio, el pueblo, la ciudad como resultado del proyecto común generado a través de la experiencia de su uso.

El *hábitat* se constituyó, pues, como el entorno en el que se construye una especie de ecosistema en el que vivir y que tiene como fin proporcionar la estructura imprescindible para la supervivencia en términos de dignidad habitacional en el lugar. A través de su auge, el *habitar* vigente hasta entonces y entendido como el formar parte constructiva de una comunidad, pasó progresivamente a resultar irrelevante. A cambio, el *hábitat* segregado y destinado a las clases trabajadoras –y no a las élites, que podían seguir habitando la ciudad-, se les otorgó a éstas como propio, literalmente suyo, al poder comprarlo en forma de parcelas-vivienda y a cambio de renunciar a la comunidad, a la participación social, a la creación de lo urbano. En definitiva, renunciar a su dimensión política.

El *hábitat*, alejado del "centro", de la ciudad, sitúa el eje vital de sus habitantes en la producción, así como en el mantenimiento y supervivencia del propio *hábitat*. La clase trabajadora fue perdiendo el sentido de la acción participada de la persona en la

construcción urbana y se ha acabado identificando de lleno en el sentido de la propiedad y del consumo. En conexión con todo ello, también la propia ciudad ha pasado a ser entendida como espacio de consumo más que como espacio de uso y creación de experiencia social.

Los modelos arquitectónicos y urbanísticos que materializan el concepto de *hábitat*: lo hacen a través de un formalismo -modelos sin contenido ni sentido- y un esteticismo –adopción de antiguos modelos por su belleza- racionalizadores, que pretenden dotar al *hábitat* de la "coherencia" de la que no dispone la realidad caótica de la vida urbana, entendiendo ésta como una vía para –presuntamente- sistematizar su lógica. A su vez, estos modelos invitan a una oportunidad para los promotores que además de alojamientos e inmuebles, venden urbanismo, con frecuencia incluso, como estímulo central de su oferta de mercado.

El *hábitat* nos habla también del urbanismo del sector público, tecnocrático y centralizado, nos dice Lefebvre, y que "no dudaría en arrasar lo que queda de la Ciudad para dejar sitio a los automóviles, a las comunicaciones, a las informaciones ascendentes y descendentes. Los modelos elaborados sólo pueden entrar en la práctica tachando de la existencia social las mismas ruinas de lo que la Ciudad fue." (Lefebvre, 1969: 42), una hipótesis lanzada a mediados del siglo XX de lo que esas niñas y niños contestaron en 2015 cuando se les pidió: "Dibuja la ciudad del futuro".

En definitiva, la lógica del *hábitat* le es propia al "urbanismo de los administradores vinculados al sector público (estatal)" (Lefebvre, 1969: 41) que desde su rol de responsables en torno al diseño e implementación de políticas públicas, se articula a través de ella.

Como ejemplo de ello, la Agencia de Naciones Unidas que tiene por nombre Habitat y que es una de las más imponentes manifestaciones a nivel transnacional de esta lógica de planeamiento. UN-Habitat define su razón de ser a partir de la necesidad detectada a principios de los años 70 de "gestionar el rápido y descontrolado crecimiento de las ciudades." (ONU Habitat, 2016). Fruto de la necesidad real de gestionar el crecimiento de la población mundial y su progresivo traslado de zonas nada o poco urbanizadas a otras que sí lo están, se creó UN Hábitat que "proyecta ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento" (ONU Habitat, 2016).

Es innegable la necesidad del fin que se marca la citada Agencia: acompañar el desplazamiento masivo a las ciudades de la mayoría de la población mundial, en todas

las partes del planeta. Una necesidad evidente, que exige una gobernabilidad eficiente y una previsión y planificación. No obstante, y a pesar de haber contemplado en diversos momentos de su trayectoria el tema social, no deja de ser paradigmática la escasa profundidad del abordaje con este foco en la mayoría de sus ejes temáticos, siendo incluso en muchas ocasiones anecdótica, cuando no inexistente, la referencia a personas o sociedades, a cambio de una priorización de lo económico, planificado, construido, harmonizado. De la eficacia, de los recursos, de la productividad.

De hecho, se priorizan enfoques que, yendo más allá de lo etiquetable como "impersonal", tienen como objetivo el intento de asentar lógicas de funcionamiento y control automatizado de los elementos físicos de la ciudad. De hacerlo a través de procesos y tecnologías. Y todo ello, con un fin: eficiencia y racionalidad. Es el enfoque de la propuesta de las *smart cities*, por poner un ejemplo.

El enfoque generalizado de estas propuestas intentan evitar la imprevisibilidad de lo social, en las antípodas de lo que Ilya Prigogine propuso en relación al orden de lo social al decir que: "los problemas nuevos que plantea a la física la posibilidad de que, a partir de una determinada distancia del equilibrio, de cierto umbral crítico, el estado estacionario que permitían prever las leyes puramente macroscópicas pueda dejar de ser estable, de que las perturbaciones locales, en vez de remitir, puedan, en estas condiciones, invadir todo el sistema transformando su funcionamiento, son de una naturaleza susceptible de modificar profundamente la definición misma de objeto físico" (Prigogine, 1983: 105-106).

Y pretenden hacerlo a través de la supuesta predictibilidad que, creen, ofrecen los sistemas inteligentes, y no contentos con ello, elevar la propuesta a gran escala: planificación sistematizada de la ciudad –por urbano-, según los criterios y necesidades del orden institucional y del sistema de producción preponderante. La idea, como sugiere Fernández, es la de ofrecer irreversibilidad en tanto que garantía de seguridad y eficiencia en el orden de la producción, de la sostenibilidad, de una determinada propuesta de equilibrio (Fernández, 2015: 39).

Es en gran medida desde éste preciso enfoque que UN-Hábitat aborda áreas como: legislación; suelo urbano; gobernanza; planificación y diseño; economía; agua y saneamiento; energía; movilidad; seguridad; viviendas y asentamientos precarios; reconstrucción; resiliencia; cambio climático; género; juventud; derechos humanos, con el telón de fondo de una perspectiva de cambio radical del planeta Tierra en el que, se espera que en los próximos 20 a 40 años el total de la población mundial alcance los 9.5000 - 10.000 millones en relación a los actualmente aproximados 7000 millones de personas.

Además, y según declaración del Secretario General adjunto de Naciones Unidas y Director Ejecutivo de UN Habitat, Joan Clos, se prevé doblar el número de personas viviendo en ciudades: de 3.500 millones a 7.000 millones. Precisamente, en su parlamento en la conferencia inaugural de la Reunión Regional Europea preparatoria de Habitat III realizada en Praga en Abril de 2016, centró el eje de la labor de esta Agencia de Naciones Unidas en la sostenibilidad del crecimiento, que enlazó con la contribución al desarrollo, y a la "urbanización" –por planificación y arquitecturización, no por socialización- como concepto clave en tanto que herramienta para el desarrollo. Desarrollo que, por otra parte, ligó a los cambios de la economía y el papel clave de las ciudades en los modelos económicos del futuro.

La propuesta en la que está trabajando Naciones Unidas se articula en la "New Urban Agenda", la Nueva Agenda Urbana, que, aún en fase de borrador y pendiente de la cumbre mundial Habitat III que se celebrará en Quito en octubre de 2016, centra sus aportaciones en relación a la anterior edición, efectuada en 1996 en Estambul, a partir de que: "(…) procurará crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La idea es que estos dos conceptos se conviertan en vehículos paralelos para el desarrollo sostenible. Los primeros documentos acerca de la Nueva Agenda Urbana sugieren que esta hará hincapié especialmente en los llamados "facilitadores del desarrollo" y "agentes movilizadores operacionales". La idea es que juntos, estos dos factores podrán consolidar la relación entre urbanización y desarrollo sostenible. Los "facilitadores del desarrollo" pueden considerarse como los marcos normativos e institucionales que buscan generar crecimiento global a partir de las múltiples y a menudo caóticas fuerzas de la urbanización creando condiciones de mejoramiento en todo el sistema. Ejemplos de "facilitadores del desarrollo" que la Nueva Agenda Urbana pondrá de relieve son políticas nacionales urbanas; leyes, instituciones y sistemas de gobierno; y la extendida economía urbana." (Citsicope, 2015), un mensaje claro centrado en la reconducción del supuesto "caos" de la urbanización, con foco en el "desarrollo" apuntado por el crecimiento global, la economía urbana, las políticas, las leyes, las instituciones, los sistemas de gobierno.

Es incuestionable lo difícil que debe resultar encontrar un equilibrio entre el desarrollo de políticas que puedan articular las necesidades de gobernanza, de coordinación, de participación de los distintos actores directa e indirectamente relacionados al cambio mundial planteado por esta Agencia. Pero, a su vez, debería ser irrenunciable la premisa de mantener el eje de la acción de este diseño a través del respeto, fomento y consideración hacia la praxis social libremente elegida por las personas, en comunidades y contexto urbanos.

Resulta innegable que no hacerlo es poner el énfasis en el *hábitat* ignorando el *habitar*, recreando ese objetivo por un lado bien intencionado, pero por otro, tan bien aprovechado por el mercado especulativo inmobiliario y en general por el modelo neoliberal, su sueño: proveer estructuras de habitabilidad destinadas específicamente a la supervivencia de sus ocupantes. Hacerlo favoreciendo el régimen de mayor eficiencia posible en su condición de personas que entran a formar parte del sistema económico integrado que sería a ser la ciudad, entendida ésta como una macro unidad de producción. Y hacerlo desde una presunta posibilidad de previsión sistematizada y siempre planificable de lo que es y lo que acontece en el contexto urbano. Todo calculado. Limitando y cuestionando lo que quede al margen, o lo pretenda.

Así, las respuestas articuladas desde la lógica del *hábitat* y su obstinación por relegar el aspecto más lábil y social de la urbanidad –es decir, su aspecto más humano-, coexisten con otras propuestas que intentan compensar los vacios y riesgos que el *hábitat* implica. Son enfoques que se han articulado históricamente alrededor del marco de los derechos, y de entre ellos y en relación al tema que nos ocupa, desde los últimos cuarenta años, en fórmulas que tienen como objetivo último activar de nuevo el *derecho a habitar* como eje central del desarrollo de la vida en sociedad.

2. Derecho a habitar

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa intenta reconstruirse. Industrialización, grandes desplazamientos humanos, muchos de ellos transnacionales y en dirección colonia-metrópolis; rural-urbano. Todo ello vinculado a una crisis de alojamiento post guerra y un capitalismo que no sitúa la construcción de vivienda en sus prioridades por ser insuficientemente rentable en comparación a otros sectores de producción.

Algunos estados europeos entendieron que debían asumir responsabilidades en la construcción de alojamientos en el contexto de la generación del sueño europeo, aquel que debía legitimar una supuesta identidad común y de prestigio en el contexto mundial: surgía en las décadas de los años 1950 y 1960 el proyecto de una Europa unida, cuya señal de identidad diferencial con el resto del mundo debía ser la promesa del Estado del Bienestar, en el supuesto baluarte mundial de los derechos sociales.

Afirma Lefebvre que la intervención pública, con la construcción directa de alojamiento, asume lo que estaba hasta entonces sólo en la esfera de la economía de mercado pero sin llegar a convertir el alojamiento como tal en un servicio público – universalizado y concretado como derecho-, a pesar de que afloró en la conciencia social el derecho al alojamiento: no se fue más allá de un reconocimiento genérico que, básicamente, no llegó a concretarse.

Se generó, pues, un vacio entre esta clara percepción de la sociedad del alojamiento como un derecho, y la asunción “a medias” de los estados. Estos, se iniciaron en la provisión de bolsas de vivienda social pero sin llegar a articular la vivienda como derecho universal ni a articular su provisión efectiva. Como apuntó en 1969 Lefebvre: “La construcción que el Estado ha tomado a su cargo no transforma las orientaciones y concesiones adoptadas por la economía del mercado. (…) Por otra parte, las iniciativas de los organismos públicos y semipúblicos no han sido guiadas por una concepción urbanística, sino, simplemente, por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápidamente posible y al menor costo. Los nuevos conjuntos autosuficientes estarán marcados por su carácter funcional y abstracto. Hasta ese punto ha llevado la burocracia de Estado a su forma pura el concepto de *hábitat*.” (Lefebvre, 1969: 35).

Si el derecho a *habitar* se materializa a partir del derecho a disponer de espacio en el que vivir –por residir-, en condiciones que permitan *habitar* –por formar parte activa de la construcción de lo social-, con garantía sobre el derecho a hacerlo, parece innegable pues que el *habitar* precisa de la vivienda garantizada, segura, en condiciones de dignidad y salubridad, libremente escogida. El *habitar* no se materializa a costa de cualquier vivienda o, mejor dicho, de cualquier modelo de organización y formato de viviendas.

Así mismo, se podría entender que atendiendo al valor de mercado del sector inmobiliario, que sin duda limita el acceso a un domicilio, la materialización del derecho pasa por la existencia de vivienda social suficiente como garantía para todas aquellas personas que la necesiten. Sin vivienda social suficiente hay colectivos que no pueden desarrollar plenamente su condición de miembros de la sociedad.

No existirá sociedad libre mientras siga habiendo segmentos de población sin vivienda o en alojamientos inadecuados. No se darán las condiciones reales del *habitar* –del construir sociedad- mientras partes de la misma tengan cuestionada o, incluso, castigada, su particular necesidad de uso de un espacio común que, a su vez, les restringe de facto el uso y disfrute de la sociedad en su conjunto.

Sin derecho a la *vivienda*, no hay derecho a *habitar*. Y no tener derecho a *habitar*, significa no tener derecho a participar activa y libremente de la experiencia urbana, de la construcción social, y tener que hacerlo desde la ocultación, la persecución, incluso la represión.

Ese derecho a la experiencia urbana podría asimilarse en parte a lo que hoy en día recibe el nombre de *derecho a la ciudad*, como concepto continente y en construcción que se define como “el derecho a un espacio colectivo donde todos los ciudadanos y ciudadanas

han de encontrar las condiciones adecuadas para desarrollar su vida política, social, económica y medioambiental" (Guillén, 2011: 24), y que en tanto que derecho humano emergente comprendería tres aspectos básicos: un derecho generalizable a todos los residentes en un municipio; un derecho legítimo que se basa en el principio de dignidad humana; un derecho universalizable, puesto que se aplica a todo tipo de municipio o aglomeración de personas.

Así pues, nos sumamos al camino por el que Pisarello transita del derecho a la vivienda hacia el derecho a la ciudad (Pisarello, 2011: 29) y que nos permite afirmar que sin el primero no se concreta el segundo y, asimilando éste al concepto de *habitar*, que sin derecho a la vivienda no hay derecho a *habitar*, ni, por tanto, *derecho a la ciudad* más allá del predominio del derecho al *hábitat* especulativo y paisajista sobre el *habitar* en la ciudad, o contexto urbano.

2.1. Derecho a la ciudad

De entre los diferentes antecedentes a la articulación y desarrollo de este concepto, se destacan dos a continuación. Por una parte, gran parte de la obra de Henri Lefebvre, y en concreto su libro *El derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1969), junto a otra de sus obras, *La producción de espacio* (Lefebvre, 2013), que, contextualizadas en su pensamiento, orientan parte del enfoque integrado entre lo urbano y lo político en el desarrollo posterior del concepto.

El otro gran antecedente se encuentra en la persona y obra de Jane Jacobs. Activista opositora a la desactivación de la vida urbana en las ciudades así como a la acción planificadora que se anteponía al uso y libre elección de los habitantes de las zonas planificadas. Su obra perdura sobre todo a través de su clásico y ya ecuménico Muerte y vida de las grandes ciudades (Jacobs, 1972). En el prólogo a una reciente reedición del citado clásico, se dice de ella que: "Jacobs entendió la importancia de proteger la naturaleza de la calle como espacio de encuentro e intercambio, versátil en sus usos y animada por todo tipo de apropiaciones individuales o colectivas; (…) al tiempo que exaltaba los valores positivos del vitalismo urbano, Jacobs censuraba el despotismo de unos urbanistas ignorantes y hasta hostiles ante las prácticas y los practicantes de esa intensa existencia urbana que se empeñaban en someter a la lógica de sus planos y maquetas." (Delgado, 2011: 15-16). Zaida Muxí opina que: "lejos de ser una detractora de la planificación urbana Jane Jacobs es defensora de "otra planificación", aquella que tiene en cuenta la experiencia cotidiana y las necesidades de las personas." (Muxí, 2011: 12).

Posiblemente, lo que Jacobs reivindica a través de aquello que critica en relación a las prácticas de renovación urbana de mediados del siglo XX en los Estados Unidos de América y su acción destructiva del espacio público es lo que la entronca con lo que,

desde un enfoque de derecho, se ha ido construyendo con posterioridad y en otros contextos alrededor del concepto de *derecho a la ciudad*.

Pero: ¿en qué contexto se desarrolla y comienza a concretarse el concepto de *derecho a la ciudad?* De una parte, la desigualdad social no ha dejado de crecer entre la población de la antaño "parte rica" del mundo, acentuando sus efectos en forma de pobreza y criminalización, exclusión residencial y lógicas del *hábitat*. Por otra parte, amplios segmentos de población mundial históricamente empobrecidos han entrado de manera progresiva a partir de la segunda mitad del siglo XX en dinámicas de acceso y reparto de riqueza y acceso a la formación y actividad social y política hasta al extremo de ser hoy en día referentes mundiales en la propuesta de una defensa más omnicomprensiva de la reivindicación integrada de vivienda, derechos políticos, sociales, culturales, económicos, a la salud, la formación, entre otros.

Es un momento en que se genera una cierta confluencia en zonas del mundo otrora muy separadas en relación a éste problema y el posicionamiento de oposición a la lógica institucionalizada del *hábitat* y de la necesidad de afirmación de la vivienda y la construcción de la sociedad desde una perspectiva de derechos. Y es desde América Latina que se impulsa y lidera en gran medida el desarrollo del concepto de *Derecho a la Ciudad*, integrando en su planteamiento el derecho al *habitar* y el intento de contención del valor de cambio, frente al valor de uso que la ciudad debería tener.

María Lorena Zárate, presidenta de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), describe "la urgente necesidad de una reforma urbana solidaria de la reforma agraria" relacionada a "nuevos paradigmas y prácticas sociales alternativas de producción y disfrute de los asentamientos humanos" (Zárate, 2011: 58) en el trasfondo de la relación entre reforma urbana y derecho a la ciudad en esa parte del planeta.

Identifica diversos eventos como momentos clave en la articulación de las primeras propuestas concretas en relación al Derecho a la Ciudad: la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro, en 1992; Hábitat II, en Estambul, en 1996 y la Primera Asamblea Mundial de Pobladores Repensando la Ciudad des de la Gente, en Ciudad de México, en 2000 (Zárate, 2011: 59).

La primera concreción significativa como plataforma para una proyección planetaria, se concretó en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ONU-Habitat, 2009). Aprobada en Quito, en el Foro Social de las Américas en 2004 y que, desde una visión e impulso latinoamericano, se propone con carácter mundial al resto del planeta. Para situar su importancia, apenas algunas referencias: En el preámbulo, cita que: "El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de

sustentabilidad y justicia social." En su artículo 1 dice, en su punto 1.2: "La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes." Y en el 1.5 "A los efectos de esta carta se consideran ciudadanos(as) todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades". Tampoco es casual, conforme a lo expuesto en este artículo, que su artículo XIV sea el dedicado a Derecho a la vivienda, en términos de seguridad en la tenencia, garantía de provisión protección de grupos vulnerables en relación a este derecho, mecanismos de protección ante la especulación, entre otros.

Otro importante referente, que se proyectó a nivel mundial por su visión y alcance a pesar de haber nacido como producto de la efervescencia interna de Brasil en torno a la potencia y trayectoria de las reivindicaciones y luchas en torno a los derechos a la tierra y a la vivienda, se aprobó en este país en 2001 el Estatuto de la Ciudad.

Desarrollado a través de la Ley nº 10.257, del 10 de Julio de 2001, se define como el "resultado de un intenso proceso de presiones y negociaciones que duró más de diez años, dentro y fuera del Congreso Nacional, el Estatuto de la Ciudad confirmó y amplió el rol jurídico/político de los municipios en la formulación e implementación de la política urbana." (Polis, 2002: 11-12).

Su objetivo, subvertir la lógica de pensamiento según el cual el crecimiento del país estaba siendo "caótico" y "desequilibrado" cuando en realidad se había visto sujeto a una "interacción bastante perversa entre procesos socioeconómicos, opciones de planificación y de políticas urbanas, y prácticas políticas que construyeron un modelo de exclusión en el que muchos pierden y muy pocos son los ganadores." (Polis, 2002: 20). Objetivo que propone operativizar a través de lo que llama "nuevos conceptos, nuevas herramientas " (Polis, 2002: 27), y que el Estatuto de la Ciudad activa alrededor de "cuatro dimensiones fundamentales: consolida un nuevo marco conceptual jurídico político para el derecho urbanístico, aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas." (Polis, 2002: 27).

No obstante, es sintomático de la complejidad y dificultad en asentar de manera efectiva lo que propugnan estos documentos, algunos, como el Estatuto de la Ciudad en Brasil, desarrollados legislativamente, que sigan vigentes por necesarias las mismas reivindicaciones, luchas, denuncias y negociaciones en relación al tema, en los mismos territorios en los que estas leyes están aprobadas. Uno de los muchos ejemplos del

ingente camino pendiente de ser realizado al respecto, se encuentra en trabajos como Cartas Urbanas, una serie video documental que forma parte de un proyecto del equipo del Laboratório de Estudos da Habitaçao da Universidade Federal do Ceará (LEHAB/UFC), divulgado desde el Observatório das Metropóles del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de Fortaleza, en Brasil, y que cuestiona el derecho a la ciudad a través de "un análisis crítico sobre las disparidades sociales y la lucha por el derecho a la ciudad" (Observatório das Metropóles, 2015) y en el que se evidencia hasta qué punto "en ese contexto de disputas por la tierra y el territorio para fines de vivienda y por el uso del espacio que las resistencias colectivas emergen. Por medio de una amplia y efectiva lucha popular, comunidades permanecen en sus regiones y se enfrentan al capital inmobiliario en busca de disfrutar igualmente los beneficios que la ciudad ofrece." (Observatório das Metropóles, 2015).

Volviendo al desarrollo del concepto de *Derecho a la Ciudad*, otro documento referente es la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010: "Como el estatuto de la Ciudad de Brasil, no se limita a reclamar la realización de los derechos humanos en la ciudad, sino que, retomando las propuestas de Henri Lefebvre, detalla los contenidos y exige el derecho a la ciudad, entendido como reivindicación política de la necesidad de una sociedad diferente, profundamente humana, que tiene el espacio urbano como escenario relevante para el cambio social." (Zárate, 2011: 62).

Es desde este liderazgo latinoamericano compartido con otros actores de diversas zonas del mundo desde donde se ha constituido la Global Platform for the Right to the City, que acoge a un gran número de los principales movimientos articulados alrededor del derecho a la ciudad. Entre sus objetivos, trabajar la inclusión de posibles especificidades de todas las zonas del planeta con el ánimo de constituir un marco globalmente consensuado sobre este derecho.

Hay mucho camino por recorrer en el reconocimiento efectivo de lo que promueven estas iniciativas. También, interrogantes a resolver, algunos de los cuales: (i)la falta de reconocimiento del concepto de derechos humanos emergentes; (ii) los límites políticos sobre el concepto de derecho a la ciudad; (iii) la interpretación de la esfera de lo social a través del concepto de espacio público, aplicable de muy diversas y, a menudo, contradictorias formas; (iv) las posibles interpretaciones de la ciudad y su posible estatuto político y legal en el futuro como actor social, político, económico, centro de poder, (v) las sinergias pero también tensiones y contradicciones, muchas veces irreconciliables, entre todos ellos.

En cualquier caso, parece innegable que la estructuración del derecho al *habitar* se articula de forma más natural alrededor o cerca de los enfoques sugeridos por el *derecho*

a la ciudad y como oposición a las lógicas del *hábitat*, del mercado, del valor de cambio, articulando un intento de contención y reversión de la anulación de lo urbano y el valor de uso de la ciudad, desde, propone Pisarello, dos principios fundamentales: "La gestión democrática del espacio urbano, entendido como una creación colectiva, y el establecimiento de la función social y ambiental tanto de la propiedad urbana como de la ciudad." (Pisarello, 2011: 39).

Es por ello que resulta lógico que desde movimientos defensores del derecho a la ciudad como HIC (Habitat International Coalition) o CLGU (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos), la propia Global Platform for the Right to the City, junto a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, la Federación Europea de Entidades que Trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA) y la barcelonesa XAPSLL (red de Entidades que Atienden a Personas Sin Hogar), emitiesen un documento en el contexto de la reunión regional de Habitat III celebrada en Barcelona en Abril de 2016, en la que, entre algunos de sus puntos, expliciten que: "Reafirmamos nuestro compromiso por los derechos humanos, el Derecho a la Ciudad, y por el Derecho a una Vivienda Adecuada como una de sus componentes más importantes." (Global Platform for the Right to the City, 2016). Es paradigmática la relación causa-efecto que refiere el texto citado entre derecho humano, derecho a la ciudad y derecho a la vivienda. También, se hace pertinente hacer notar, en relación a los argumentos que defiende este artículo, la presuntamente distinta orientación de los movimientos y organismos que lo promueven, mas, en cambio, hasta qué punto estarían alineados.

2.2. Derecho a la vivienda

¿Dónde queda, pues, el derecho a *habitar* y el *derecho a la ciudad* si no hay derecho a la *vivienda*? Hemos ido viendo hasta qué punto están relacionados, y en qué medida los actores relevantes actúan transversalmente sobre ellos, consecuencia de la incapacidad de realizar uno sin el cumplimiento del otro.

Una de las posibles contextualizaciones a una historia actual y cercana al derecho a la vivienda, es la que propone Pisarello (Pisarello, 2011: 30-51). La ley británica de 1915, referida al control del precio del alquiler y los intereses hipotecarios aborda de fondo "la lógica puramente mercantilista de la provisión de vivienda" (Pisarello, 2011: 31); la política habitacional promovida en Viena en 1920 por la que se crearon alrededor de 64.000 viviendas públicas con precios asequibles; o el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda que a principios del siglo XX llevan a cabo algunos países europeos. No obstante, como dice el autor, estos avances no dejaron de tener sus límites, entre los cuales el paternalismo, o la construcción de ciudades dormitorio –por *hábitats*-.

En un contexto más reciente y a partir de los años 80, Europa vive retrocesos y avances: Thatcher inicia el desmantelamiento de las políticas habitacionales de Inglaterra y orienta al lucro a las otrora no mercantiles Housing Associations; el retroceso generalizado en Europa de los derechos –también el de la vivienda-, por el avance neoliberal; pero también marcos legales como el escocés y el francés, orientados a garantizar el acceso a la vivienda como derecho subjetivo –que han dado pie a reducciones significativas del sinhogarismo en Escocia, o a la ley DALO en Francia que operativiza el acceso al derecho, aunque parece tener limitaciones de orden burocrático en su aplicación-.

Un análisis detallado y actualizado sobre la realidad española con datos de 2013 (Olea, 2015), nos habla de un 21,6% de la población española en riesgo de pobreza, y datos de al menos alrededor de 30.000 personas viviendo en la calle, un 9,2% de tenedores de viviendas sin poder mantenerse a sí mismos y el escalofriante dato de más de 500.000 desahucios entre 2008 y 2013 de personas solas o familias. En España hay 3.000.000 de viviendas vacías –de las que probablemente 750.000 podrían utilizarse como primera vivienda- y, como es sabido, ha organizado hasta la fecha el sistema de vivienda alrededor de mecanismos fijados por el mercado: la vivienda como bien de inversión. Un espacio de lucro. Pero no sólo eso, la vivienda es únicamente un nicho de mercado económico. Ni es un derecho efectivo ni hay políticas de vivienda social efectivas, es más: durante decenios, la creación de stock de vivienda social en España se abordó básicamente como un mix de política de generación de empleo –en su construcción- y como complemento al mercado económico especulativo inmobiliario, con un producto orientado a la venta y con precios inferiores a los de mercado libre, pero que no podrían etiquetarse jamás como “sociales”.

En su artículo, Olea presenta datos pormenorizados sobre las iniciativas legislativas en determinadas comunidades autónomas, sobre todo en el período 2013-2015 –Andalucía, Navarra, Islas Canarias, Euskadi, Catalunya-, así como los recortes a la baja por recursos de inconstitucionalidad ya consumados o recurridos como tales. De estas iniciativas, destacamos aquí, en Catalunya, el Decreto Ley 1/2015 de 24 de Marzo[27].

Estas leyes, de reciente aprobación en Catalunya junto a otras medidas adoptadas por Andalucía, Navarra, Islas Canarias, Euskadi, presentadas en el artículo citado, llevan a la autora a establecer dos filosofías que, sostenemos aquí, son contrapuestas y

27. El Decreto Ley 1/2015 de 24 de Marzo de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria; la Ley 14/2015 de 21 de Julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012; Ley 24/2015, de 29 de Julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

posiblemente incompatibles: por un lado, la vivienda como una cuestión económica, según el ámbito nacional acotado por el marco y filosofía legal del estado español; y, por otro lado, la vivienda vista desde el ámbito de las Comunidades Autónomas como un derecho humano con una función social. (Olea, 2015).

Es, pues, evidente que el derecho a la vivienda no es un derecho subjetivo, universal y efectivo. Que algunos de los éxitos que se habían alcanzado han retrocedido en diversos contextos mundiales en los últimos treinta años, y que incluso en un mismo Estado, -España sin ir más lejos-puede ser contemplado legal y jurídicamente desde posturas contrapuestas, lo cual dificulta aún más el avance del problema a favor de las personas, de la sociedad y de la justicia social.

En este sentido y en contexto mundial, los informes de la Relatora de Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda son claros: El *Informe Vivienda adecuada como componente del derecho a un adecuado estándar de vida* de Agosto de 2015, con claridad meridiana, concluye: "Con el derecho a una vivienda adecuada como pilar, un abordaje desde la perspectiva de los derechos humanos puede proveer la necesaria coherencia y consistencia para conseguir ciudades sostenibles e inclusivas para todas las personas." (Farha (1), 2015: 20), invocando la oportunidad que la Agencia UN-Habitat, en su reunión de Octubre de 2016 en Quito puede ofrecer al mundo en el caso que su propuesta de New Urban Agenda consiga basarse en los derechos humanos, con el derecho a una vivienda adecuada como pilar.

En su informe *Sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, la Relatora sitúa la falta de hogar como una crisis mundial de derechos que "se produce cuando la vivienda se trata como una mercancía y no como un derecho humano" (Farha (2), 2015: 3), que relacionamos aquí con la noción de *hábitat* y de las lógicas especulativas relacionadas a la vivienda expuestas en este texto.

En el informe, argumenta su propuesta de abordaje del problema desde una perspectiva de derechos a partir de un enfoque tridimensional: la primera dimensión, refiere la ausencia de hogar tanto desde su aspecto material –el espacio vivienda- como del aspecto social de un lugar seguro para "establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad" (Farha(2), 2015: 6), referencia claramente vinculada al sentido del *habitar* aquí presentado. Una segunda dimensión, que considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social, y una tercera, que reconoce a las personas sin hogar como resistentes en la lucha por la supervivencia y la dignidad y agentes potenciales de cambio en tanto en cuanto sujetos de derechos.

Avanzando en esta argumentación en la relación entre la no realización efectiva del derecho a la vivienda y la imposibilidad de existir en una sociedad libre, se hace oportuno llegar a la siguiente afirmación: sin derecho a la vivienda social, como una de las respuestas activadoras del derecho a la vivienda en régimen de respeto a la dignidad y voluntad de las personas, es imposible consumar el derecho a la vivienda y, por tanto, el derecho al habitar y el derecho a la ciudad.

Tratar estas nociones -el derecho a la vivienda, al habitar, a la ciudad- por separado es un error.

3. El derecho a la vivienda social, hoy

La *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))*, estipula que "(...) el acceso a la vivienda social constituye un derecho fundamental que puede considerarse como una condición previa para ejercer y obtener el acceso a los demás derechos fundamentales y a una vida digna; que la garantía del acceso a una vivienda digna y adecuada constituye una obligación internacional de los Estados miembros que la Unión debe tomar en consideración, por cuanto el derecho de acceso a la vivienda y de percibir una ayuda de vivienda está reconocido tanto en el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada adoptada por el Consejo de Europa y en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en numerosas constituciones de los Estados miembros; (…) que la vivienda asequible, adecuada y segura es una herramienta adecuada para lograr la justicia y la cohesión social (…)", y estipula la necesidad de, entre otros objetivos, fomentar el papel social y económico de la vivienda social; avanzar hacia una política europea de vivienda social.

A pesar del articulado, la realidad se concreta en el sentido contrario: el estudio *2012 Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems*, estipula en un 2% el total del stock de vivienda social en España. La media de los 27 estados miembros de los que recoge la información, es de 8,4%. En la lista, sólo cuatro países con un porcentaje menor que España y uno con el mismo. Por tanto, veintiún países de veintisiete tenía en 2011 un porcentaje mayor, entre los cuales, Austria con un 23%, Holanda un 32%, Francia el 17%, Reino Unido, un 18%, Italia un 5,3%, Portugal un 3,3%. (Cecodhas, 2011: 23-24). Un ínfimo porcentaje de vivienda social, en un estado, el español, del que la Comisión Europea reconocía en 2014 que su mercado de vivienda estaba en crisis (FEANTSA, 2015).

Pero además, y desde un contexto europeo, el retroceso tanto en el porcentaje como en el tratamiento de la vivienda social, es alarmante: la desarticulación del stock de vivienda

social que activó el Thatcherismo en los años 80 en Inglaterra se ha convertido en modelo replicado por el neoliberalismo en Europa. Así, el análisis que nos ofrece Fernàndez en su comparación entre Alemania, España, Finlandia y Reino Unido en relación el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar, concluye entre otras cuestiones que hay una retirada generalizada de la acción pública en relación a la vivienda social. Se está traspasando gran parte del stock de vivienda pública a inversores y promotores privados. En este sentido y en referencia a España, FEANTSA constata que algunos municipios españoles están vendiendo su limitado parquet de vivienda social a inversores privados, situando a sus legítimos ocupantes en riesgo de problemas de seguridad en la tenencia e, incluso, de desahucio. (FEANTSA, 2015).

Eso está generando, de facto, una reducción del mercado de vivienda social –cuando es tan o más necesario que en el pasado-, orientado hacia un mercado de alquiler que no está preparado para atender a las necesidades de población más vulnerable, y que, desde su orientación al mercado especulativo, están afectando severamente la estabilidad de la tenencia –seguridad-, la garantía de unos costes asequibles –seguridad-, y una buena ubicación y calidad de vivienda – adecuación y habitabilidad- (Fernàndez, 2015: 395).

Se están produciendo a causa de este desmantelamiento en diversos países de Europa no ya problemas, sino dramas, de manera generalizada y acentuándose año a año, a costa de la desarticulación del tan necesario parque de vivienda social.

Estos datos, combinados con el análisis de Olea presentado anteriormente, objetivan hasta qué punto la vivienda es una cuestión de mercado y no de derecho.

Y en qué medida el enfoque neoliberal antepone el valor de cambio ante el derecho a habitar, a tener donde vivir de manera digna, segura y libre, premisa para formar parte de una sociedad que no es, ni tiene porque querer ser más ordenada ni planificable de lo que sus miembros deseen en cada momento, en función de sus necesidades y de sus deseos.

Sin vivienda, no hay libertad.

El espacio en el que vivir no puede estar tutelado ni orientado a la desactivación social y política de sus habitantes. Si no es así, no hay vida urbana, libre definición constante del pacto social, de la coexistencia, de esa aventura cotidiana que debería ser la construcción de la sociedad.

Bibliografía

Borja, Jordi. “Espai públic i dret a la ciutat”. En: IDHC (dir. i coord.) *El dret a la ciutat*. Barcelona: Institut dels Drets Humans de Catalunya, 2011 (Sèrie Drets Humans Emergents 7).

Borja, Jordi; Castells, Manel. *Local y global*. Barcelona: Taurus, 2001.

Carta de la Ciudad de México para el Derecho a la Ciudad (13 de julio 2010) http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/ [Consulta: 16 Mayo 2016]

CECODHAS Housing Europe’s Observatory. 2011. *2012 Housing Europe Review. The nuts and volts of European social housing systems*. http://www.housingeurope.eu/file/38/download [Consulta: 10 Mayo 2016]

Citiscope. Towards Habitat III. 2015. “¿Qué es la nueva agenda urbana?” http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/03/que-es-la-nueva-agenda-urbana [Consulta: 15 Mayo 2016]

Davis, Mike. Ciudad de cuarzo. Arqueología del futuro en Los Ángeles. Madrid: Lengua de trapo, 2002.

Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. http://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/6839/1414299.pdf [Consulta: 25 Abril 2016]

Delgado, Manuel. “Prólogo”. En: Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Navarra: Capital Swing Libros, 2011.

Delgado, Manuel. “La ciutat entre natura i paisatge”. En: El cor de les aparences. 28 de març de 2015 http://manueldelgadoruiz.blogspot.com.es/search?q=simmel [Consulta: 30 Abril 2016]

Delgado, Manuel. “Sobre la invención del hogar”. En: El cor de les aparences. 21 de febrero de 2016. http://manueldelgadoruiz.blogspot.com.es/2016/02/sobre-la-invencion-del-hogar.html?m=1 [Consulta: 15 Mayo 2016]

Engels, Friedrich. *El problema de la vivienda*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.

Farha, Leilani. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 4 Agosto 2015 (1) https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/242/98/PDF/N1524298.pdf?OpenElement [Consulta: 15 Mayo 2016]

FEANTSA, *The EU Needs Stable and Inclusive Housing Markets*, 2015 http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=2408&cle=8e1dc3e94d0520ff12c5671be798f2b3128eb0b0&file=pdf%2Fstatement_on_housing_markets_formatted.pdf [Consulta: 15 Mayo 2016]

Fernàndez, Guillem. *El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Estudio de casos: Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, 2015. http://tdcat.cesca.es/handle/10803/368566 [Consulta: 15 Mayo 2016]

Fernández, Manu. "La convergencia de disciplinas hacia una nueva forma de hacer ciudad". *Urban interaction design*, volumen 12, (2015), p. 31-48 http://www.ciudadesaescalahumana.org/2015/09/urban-interaction-design-la.html [Consulta: 8 Mayo 2016]

Galdón, Gemma. "El dret a la ciutat segura". En: IDHC (dir. i coord.) *El dret a la ciutat*. Barcelona: Institut dels Drets Humans de Catalunya, 2011(Sèrie Drets Humans Emergents 7).

Global Platform for the Right to the City, 2016. *Recomendaciones sobre los derechos de las personas sin hogar / habitantes de calle el sinhogarismo en la nueva agenda mundial urbana y el hábitat*, http://www.righttothecityplatform.org.br/espanol-sobre-los-derechos-de-las-personas-sin-hogar/?lang=es [Consulta: 13 Mayo 2016]

Guillén, Aida. "El dret a la ciutat, un dret humà emergent". En: IDHC (dir. i coord.) *El dret a la ciutat*. Barcelona: Institut dels Drets Humans de Catalunya, 2011(Sèrie Drets Humans Emergents 7).

Greenfield, Adam. *Against the smart city*. Nueva York: Do projects, 2013.

Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península, 1972.

Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1969.

Lefebvre, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

Ley de reforma urbana en Brasil; ley de desarrollo territorial en Colombia; acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusváluas urbanas

http://www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances [Consulta: 25 Abril 2016]

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge http://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/5044/934180.pdf [Consulta: 11 Mayo 2016]

Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012. http://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/6919/1436105.pdf [Consulta: 11 Mayo 2016]

Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. http://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/6928/1438494.pdf [Consulta: 11 Mayo 2016]

Morey, Miguel. *El orden de los acontecimientos. Sobre el saber narrativo*. Barcelona: Edicions 62, 1988.

Muxí, Zaida. “Apuntes sobre Jane Jacobs”. En: Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Navarra: Capital Swing Libros, 2011.

OACU. *Towards a New Urban Agenda, o de cómo los gobiernos pretenden someter nuestras vidas bajo la disciplina del valor de cambio [PARTE I]* , 2016 https://observatoriconflicteurba.org/blog/ https://observatoriconflicteurba.org/2016/03/21/towards-a-new-urban-agenda-o-de-como-los-gobiernos-pretenden-someter-nuestras-vidas-bajo-la-disciplina-del-valor-de-cambio-parte-i/ [Consulta: 11 Mayo 2016]

Observatório das Metropóles. *Cartas Urbanas: websérie sobre direito à cidade*, 2015 http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1547%3Acartas-urbanas-webs%C3%A9rie-sobre-direito-%C3%A0-cidade&Itemid=164&lang=pt [Consulta: 16 Mayo 2016]

Olea, Sonia. “Responses of regional governments in Spain to the housing emergency and exclusion: The social function of housing”, 2015. En: *Housing Rights Watch*, http://www.housingrightswatch.org/content/responses-regional-governments-spain-housing-emergency-and-exclusion-social-function-housing [Consulta: 11 Mayo 2016]

ONU Habitat. Por un mejor futuro urbano. *Sobre nosotros. Historia, mandato y misiçon en el sistema de la ONU* http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/?noredirect=es_ES [Consulta: 13 Mayo 2016]

ONU Habitat. Por un mejor futuro urbano. *Sobre nosotros. Objetivos y estrategias* http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/objetivos-y-estrategias/ [Consulta: 13 Mayo 2016]

ONU-Habitat, 2009. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad,* http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3 [Consulta: 13 Mayo 2016]

Pisarello, Gerardo. "Del dret a l'habitatge al dret a la ciutat: avatars d'una historia ". En: IDHC (dir. i coord.) *El dret a la ciutat*. Barcelona: Institut dels Drets Humans de Catalunya, 2011(Sèrie Drets Humans Emergents 7).

Prigogine, Ilya. "Neptunianos y Vulcanianos". En: Prigogine, Ilya. *¿Tan sólo una ilusión?. Una exploración del caos al orden*. Barcelona: Tusquets, 1997.

Polis, 2002. *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Instituto Polis. http://www.polis.org.br/uploads/917/917.pdf [Consulta: 25 Abril 2016]

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+PDF+V0//ES [Consulta: 13 Mayo 2016]

Simmel, Georg. "Filosofía del paisaje". En: Simmel, Georg. *El individuo y la libertad*, Península, Barcelona, 1986.

Simmel, Georg. "Las grandes urbes y la vida del espíritu", en Simmel, Georg. *El individuo y la libertad*, Península, Barcelona, 1986 (2).

Sennett, Richard. *El declive del hombre público.* Barcelona. Anagrama: 2011.

Sennett, Richard. *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Península, 2002.

Zárate, María Lorena. "El dret a la ciutat: lluites urbanes per l'art del bon viure". En: IDHC (dir. i coord.) *El dret a la ciutat*. Barcelona: Institut dels Drets Humans de Catalunya, 2011(Sèrie Drets Humans Emergents 7).

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: Housing First, Evaluación de fidelidad, sinhogarismo, evaluación de resultados, experimentación social

El modelo Housing First En España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat[28]

Roberto Bernad, Vanesa Cenjor y Rebeca Yuncal,
RAIS Fundación

El programa Hábitat, iniciado en 2014, es la primera implementación sistemática del modelo Housing First (HF) en España. En este artículo se presentan, por una parte, las diferentes etapas y las dificultades encontradas durante el proceso de lanzamiento, tales como la definición del perfil de las personas participantes, la selección de personas usuarias, la derivación de dichas personas y su ubicación en el programa o la prestación de servicios. Éstos son algunos de los retos que han afrontado los equipos de Hábitat, siendo a su vez dibujados como aprendizajes relevantes. Por otra parte, el artículo presenta también la metodología y los primeros resultados de la rigurosa evaluación de Hábitat. El objetivo de la evaluación es producir evidencia sobre la efectividad del modelo HF para el contexto español e identificar dificultades y fortalezas para su éxito. En cuanto a los resultados del programa en las personas a los 12 meses, han resultado muy positivos y similares a otras experiencias internacionales. La tasa de retención de la vivienda es del 100% y se han observado mejoras en todas las áreas, especialmente en la percepción de la seguridad, relaciones familiares y situación económica. En comparación, la mejora que se ha analizado en las personas participantes del grupo de control mediante la alternativa tradicional de atención (ATA) ha sido escasa, menor que la vivida por las personas participantes en Hábitat. Además, se ha realizado una evaluación de la fidelidad del programa al modelo original, la cual ha puesto de manifiesto una fidelidad importante de Hábitat a los principios HF.

Introducción

La difusión de los resultados y de los proyectos de investigación del programa Housing First (HF) para apoyar a las personas sin hogar ha sido clave para la expansión del modelo en la última década. Desde las primeras publicaciones sobre el programa *Pathways to Housing* a finales de los años 90 (Tsemberis & Asmussen, 1999; Tsemberis & Elfenbein, 1999), el número de estudios sobre el modelo Housing First y los informes de

28. Actualización de resultados a 12 meses sobre la base del artículo original que aparecerá en el volumen 10, n°1, de la revista European Journal of Homelessness de FEANTSA.

evaluación del programa se han incrementado notablemente. Entre otros, en los EEUU (Tsemberis, Kent & Respress, 2012), Canadá (Aubry et al, 2015), Australia (Johnson et al, 2012) y varios países europeos (Busch-Geertsema, 2014) han abordado temas generales y algunos específicos sobre la implementación del modelo.

A pesar de la escasez y de algunas limitaciones metodológicas, esta investigación ha facilitado sólidas evidencias sobre la efectividad del modelo HF para la retención del alojamiento por parte de las personas usuarias, así como en otros ámbitos, tales como la mejora en el consumo de sustancias, la calidad de vida y la reducción de hospitalizaciones (Groton, 2013; Waegemakers Schiff & Rook, 2012). Todas estas evidencias han propiciado, en los últimos años, la introducción del modelo HF en el contexto español.

Con el lanzamiento del Proyecto Hábitat en 2014, RAIS Fundación[29] es la primera organización en implementar sistemáticamente el modelo HF en España. Desde entonces, se ha ido incrementando el interés de otras entidades y la atención desde municipios y otros organismos públicos sobre el modelo y su implementación.

Como primer programa HF en España, Hábitat se ha enfrentado a diversos retos en diferentes niveles. Podemos mencionar, entre otras, lo relacionado con cuestiones estratégicas como por ejemplo la necesidad del cambio de mentalidad entre las personas profesionales y responsables de sinhogarismo en las administraciones para asumir un modelo innovador; o también en cuestiones operativas, tales como la dificultad de no disponer de experiencias previas en la implementación del modelo.

El objetivo de este artículo es presentar la experiencia de implementación del programa Hábitat para el apoyo de las personas sin hogar en España, su metodología de evaluación y los resultados más relevantes que se han producido, teniendo también en cuenta algunos de los retos en la introducción del modelo HF en un contexto nuevo.

1. El contexto del sinhogarismo en España

Las políticas sobre sinhogarismo en España se han dirigido tradicionalmente a abordar situaciones de emergencia, proporcionando a las personas sin hogar la cobertura de las necesidades básicas, pero sin incluir medidas estructurarles que pudieran acabar con el sinhogarismo y su impacto en las personas. La gran mayoría de recursos existentes para personas sin hogar en España (desde equipos de calle o comedores sociales hasta los centros de día, centros de emergencia, pensiones o apartamentos compartidos) continúan con el llamado modelo de escalera y no proponen respuestas a largo plazo para el

29. Más información en www.raisfundacion.org/en

sinhogarismo. Según el INE[30], los recursos para personas sin hogar en 2014 eran de 794 albergues en España (7,7% más que en 2012), con 17.572 personas trabajando en estos recursos (8,8 más que en 2012) y una media de 16.687 camas ofrecidas diariamente. Sin embargo, la media de ocupación de estos recursos era del 81.8% (4,8% menos que en 2012), por lo que parece que algo no debe de estar funcionando eficientemente.

Conscientes de este hecho, algunas organizaciones empezaron a defender la necesidad de soluciones más a largo plazo para los perfiles de personas sin hogar más cronificados. Esta postura tuvo su impacto en la Estrategia Nacional Para Personas sin Hogar 2015-2020, aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015 en la que se propone, en la Línea Estratégica 7, una implementación progresiva del modelo HF en España junto con el desarrollo de otro tipo de recursos para las personas sin hogar[31].

2. Implementación del modelo Housing First en España: el programa Hábitat

RAIS Fundación puso en marcha el programa Hábitat en julio de 2014 como la primera experiencia sistemática de implementación del modelo Housing First en España. El objetivo de Hábitat es ofrecer una solución permanente a las situaciones más complejas y cronificadas de sinhogarismo. Siguiendo el modelo HF, Hábitat se dirige especialmente a aquellas personas que, debido a la complejidad de su proceso de exclusión, no tienen acceso a los servicios de apoyo tradicionales para personas sin hogar (modelo de escalera). A las personas usuarias de Hábitat se les proporciona un acceso inmediato a la vivienda no sujeto a precondiciones y con una amplia variedad de servicios ofrecidos según la elección y autodeterminación de la persona (ver los principios de HF en Tsemberis, 2010).

Hábitat se empezó implementando como proyecto piloto en 3 ciudades españolas: Madrid, Barcelona y Málaga, de las que se presentan datos en este artículo. Actualmente se ha comenzado también en Sevilla y al menos otras tres ciudades pondrán en marcha el programa Hábitat a lo largo de 2016. Se comenzó con un grupo inicial de 28 personas usuarias en 2014 y hubo 10 nuevas incorporaciones en 2015, esperando alcanzar al menos 200 personas en 2017. Con el objetivo de generar evidencias sobre la eficiencia del modelo en el contexto español, el programa incluye una rigurosa evaluación basada en una metodología de diseño experimental con asignación aleatoria longitudinal, con medidas repetidas a lo largo de 24 meses en las personas usuarias de Hábitat (grupo experimental) y en un grupo de control equivalente.

30. Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar*, 2014
31. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf

2.1. Perfil de las personas participantes de Hábitat

Las personas participantes tanto en el grupo experimental como en el grupo de control cumplen una serie de criterios en el momento de unirse al programa que define la población objeto:

1. Ser mayores de 18 años.
2. Estar en situación de calle en el momento de entrar en el programa (ETHOS[32] 1 o 2).
3. Tener una larga trayectoria de sin hogar (3 años en ETHOS 1, 2 o 3; o más de 1 año en ETHOS 1 o 2).
4. Tener uno o más de los siguientes factores de exclusión añadidos a su situación de sin hogar: problemas de salud mental, problemas de abuso de sustancias y/o alguna discapacidad.

Este perfil fue determinado teniendo en cuenta las experiencias previas de implementación de HF, especialmente aquellas en contexto europeo analizadas en el proyecto *Housing First Europe* (Busch-Geertsema, 2014). En estas experiencias, las personas participantes tenían problemas de salud mental y/o problemas de abuso de sustancias. Se incorporó la discapacidad como un criterio de inclusión para Hábitat, ya que se identificó como un factor de exclusión relevante pero generalmente oculto en el colectivo de personas sin hogar[33]. La media de edad de las personas participantes en la evaluación es de 48 años y tienen una trayectoria media de calle de 9,5 años. A continuación, podemos ver los porcentajes del resto de factores de exclusión:

Tabla 1. Factores de exclusión añadidos* de los participantes de Hábitat en el momento de su entrada al programa

Factores de exclusión añadidos	Grupo Hábitat		Grupo de Control	
Problemas de salud mental	9	32,14 %	26	44,82 %
Problemas de abuso de sustancias	23	82,14 %	39	67,24 %
Discapacidad	6	21,42 %	19	32,75 %

* Los tres factores afectan en total a 28 (Hábitat) y 58 (control) personas

2.2. Participantes en Hábitat

Para la derivación de las personas que cumplen los criterios de participación en el programa Hábitat, RAIS Fundación contacta con las redes municipales de personas sin

32. ETHOS es la Tipología Europea de Sinhogarismo de FEANTSA (2005) http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en

33. Una investigación llevada a cabo por RAIS Fundación en 2013 mostró que, aunque el 12% de las personas sin hogar en España tenían certificado de discapacidad, al menos 23% de las personas sin hogar tenían una discapacidad basándose en la percepción de las personas usuarias y de profesionales (Panadero y Pérez-Lozao, 2014).

hogar en las ciudades donde se implementa el programa. Se solicita a organizaciones públicas y privadas que trabajan con personas sin hogar (especialmente aquellas que dan servicios de calle o de emergencia) que identifiquen a las personas que cumplan con los criterios del perfil. Las personas profesionales de referencia rellenan un formulario con una breve explicación de la situación actual de la persona y algunas cuestiones clave referentes a los criterios del perfil.

El equipo de evaluación recibe los formularios (en el caso de Madrid, Barcelona y Málaga fueron 250) junto con otros documentos relevantes que puedan evidenciar el cumplimiento de los criterios, tales como expedientes sociales o certificados de discapacidad. Los casos recibidos se analizan con las personas profesionales de referencia cuando surgen dudas de cumplimiento de los criterios y finalmente se genera una lista final de casos como lista de espera para acceder al programa (en Madrid, Barcelona y Málaga, 192). Partiendo de esta lista, se realiza una asignación aleatoria para ambos grupos: el de experimentación (personas usuarias de Hábitat) y el grupo de control (personas usuarias de los servicios tradicionales).

Todas las personas participantes de Hábitat a las que se les asigna una vivienda reciben información suficiente para facilitar su proceso de entrada en el programa. Los equipos HF llevan a cabo en cada lugar varias entrevistas iniciales en las que se incluye una explicación detallada de los 4 compromisos que asume una persona usuaria de Hábitat al participar en el programa:

1. Aceptar al menos una visita a la semana por parte del equipo HF.
2. Aportar el 30% de sus ingresos (si se tienen). En caso de no contar con ingresos, el programa cubrirá el alquiler y las necesidades básicas (alquiler, suministros, comida e higiene).
3. Mantener unas reglas básicas de convivencia en la comunidad, como cualquier otra persona.
4. Mantener una entrevista de evaluación cada 6 meses.

Las 28 personas usuarias iniciales se mudaron a sus viviendas entre agosto de 2014 y enero de 2015. Esta incorporación progresiva permitió a los equipos dedicar suficiente tiempo a los procesos de entrada. Uno de los retos identificados en esta fase, y también señalado en el proyecto *Housing First Europe,* ha sido asegurar un acceso rápido en la provisión de viviendas en el mercado público o privado que permita, además, que las personas usuarias puedan elegir entre diferentes viviendas. El proceso de provisión de viviendas y la ubicación de las primeras 28 personas fue complejo, y en algunos casos hubo un lapso de tiempo de hasta 1,5 meses entre la notificación de la asignación de una plaza y la entrada de la persona en su vivienda. Sin embargo, los aprendizajes derivados de este proceso inicial sirvieron para una entrada más rápida del segundo grupo de

personas usuarias que se incorporaron en 2015 y de las que actualmente se están incorporando.

Además, en este proceso inicial, hubo 7 personas que no se incorporaron en el programa. En la mayor parte de los casos esto fue debido a renuncias por parte de las personas con complejos procesos de exclusión y/o problemas de salud mental severos. Para abordar esta situación, el equipo amplió el proceso de inclusión hasta 4 meses, durante los cuales se visitó constantemente a las personas junto con su profesional de referencia en ese momento. Estos casos se analizaron en profundidad y se incorporaron a los aprendizajes.

2.3. Búsqueda y preparativos de las viviendas

La configuración del mercado inmobiliario es una de las particularidades que puede afectar en la adaptación del modelo HF en España. España tiene únicamente el 1,1% de las viviendas sociales en Europa y hay diferencias sustanciales en el número de viviendas sociales entre regiones y municipios. Sin embargo, debido al boom inmobiliario durante las pasadas décadas, España tiene el 30% de viviendas vacías en Europa[34]. Todo esto podría jugar un importante papel en el futuro desarrollo del modelo en el país.

Las características definidas para las viviendas en Hábitat, las cuales se han cumplido en todos los casos, son las siguientes:

- Viviendas individuales; la mayoría de ellas con una habitación y algunas con dos.
- Viviendas dispersas, localizadas en diferentes vecindarios dentro de cada ciudad.
- Integradas dentro de bloques de viviendas en áreas residenciales con acceso a servicios básicos y transporte público.
- Equipamiento básico adecuado (agua caliente, calefacción, muebles, ropa de cama y baño, utensilios de cocina, etc).

Las viviendas para este primer grupo se obtuvieron finalmente tanto en el mercado de alquiler privado (10 en Barcelona y 7 en Málaga) y como en el mercado público (10 a través de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo en Madrid y 1 en Málaga mediante la Sociedad Municipal de la Vivienda). Los contratos de las viviendas se realizaron directamente con RAIS Fundación.

34. Para más información ver Amnistía internacional, "Derechos desalojados", Madrid, 2015. https://grupos.es.amnesty.org/uploads/media/informe_vivienda_jun_15_Derechos_desalojados.pdf

2.4. Prestación de servicios a las personas usuarias de Hábitat

Hábitat proporciona a las personas usuarias del programa los apoyos necesarios y con la intensidad que ellos demandan. Por las características del sistema de bienestar en España, el modelo de intervención elegido para el proyecto Hábitat se basa en la Gestión Intensiva del Caso (*Intensive Case Management (ICM))*. Este modelo ha sido también la modalidad de apoyo usada en muchos de los programas de HF europeos (Busch-Geertsema, 2014). Se proporciona apoyo general y específico en el contexto de la vivienda de la persona usuaria, y si se requiere un apoyo especializado (como, por ejemplo, sobre salud, adicciones, empleo, etc.), se proporciona a través de la red estandarizada de servicios sociales y de salud. El uso de las redes existentes se usa como otro método de integración comunitaria, ya que construye o reconstruye vínculos rotos de la persona usuaria con la sociedad.

El programa tiene una ratio relativamente alta de profesional/usuario, con diferencias entre las tres ciudades, siendo 1:8 en Málaga, 1:5 en Barcelona y 1:10 en Madrid.

La variedad de servicios proporcionados a las personas usuarias de Hábitat es, también, bastante amplia: desde información general sobre el vecindario y apoyo en varias gestiones administrativas, en cuidados de la casa y acompañamiento, hasta apoyo emocional, económico y mediación.

Tras un año de implementación del programa, sabemos por la información cualitativa facilitada por los equipos de HF que, en general, la intensidad y el apoyo se han mantenido a lo largo del tiempo, aunque hay un mayor grado de autonomía. Los apoyos actuales están más centrados en procesos más profundos de las personas usuarias, vinculados (de manera más o menos explícita) al apoyo emocional, necesidades de compartir procesos personales y de escucha.

3. La evaluación del programa de Hábitat

3.1. Objetivos

Como elemento clave en el diseño del programa Hábitat, se consideró necesario incluir una evaluación rigurosa teniendo en cuenta que el modelo HF era un modelo nuevo del que no se tenía experiencia previa en el contexto español. La evaluación nos permite evaluar los resultados alcanzados por el programa y producir evidencia relevante para la toma de decisiones políticas, además de acompañar la planificación e implementación del proyecto, a través de la identificación de desviaciones del modelo original de HF y detectar facilitadores y obstáculos en su implementación.

Por tanto, los objetivos específicos de la evaluación son:

- Identificar posibles dificultades o problemas durante la puesta en marcha y la implementación del programa, así como posibles desviaciones del modelo original de intervención.
- Conocer los resultados del programa y compararlos con los de las alternativas tradicionales de intervención dirigidas a personas sin hogar.

Este artículo presenta los principales resultados a los 12 meses de implementación relacionados con estos objetivos.

3.2. Metodología y resultados de la evaluación de fidelidad al modelo HF

En los últimos años, se han desarrollado algunas investigaciones relacionadas con la evaluación de fidelidad al modelo HF en diferentes programas internacionales. Algunas de ellas han desarrollado instrumentos de evaluación de fidelidad (Guilmer et al, 2013; Stefancic et al, 2013; Watson et al, 2013) y han preparado el camino para la aplicación de la evaluación de fidelidad en otros programas HF. En relación a la evaluación de los resultados del programa sobre las personas usuarias, la evaluación de fidelidad es importante, ya que permite confirmar que el modelo HF (y no una intervención diferente) es el responsable de los resultados observados.

En el caso de la evaluación de Hábitat, se decidió adaptar la metodología *Pathways to Housing* usada en diferentes programas de EEUU y Canadá (Goering et al, 2014; McNaughton et al, 2015), permitiendo no solo evaluar la fidelidad de Hábitat e identificar posibles modificaciones contextuales del modelo original, sino también proporcionar aportaciones comparables con otros proyectos HF internacionales.

Esta metodología de evaluación usa una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, orientados principalmente a la identificación de barreras y facilitadores de la implementación del programa. Esta combinación puede ayudar a profundizar en los procesos de evaluación, minimizando sesgos en cada uno de los métodos.

En cuanto a la estrategia cuantitativa, el primer paso fue la traducción y adaptación al contexto español de la escala de autoevaluación *Pathways HF Fidelity Self-Assessment Scale* (Stefancic 2013 et al.), compuesta por 38 ítems agrupados en cinco áreas: proceso y estructura de vivienda, vivienda y servicios, filosofía del servicio, oferta de servicios y estructura del equipo/ recursos humanos.

El equipo HF en cada ciudad completó un cuestionario por zona. Los resultados cuantitativos de los cuestionarios fueron la base para la realización de una entrevista en profundidad a las personas coordinadoras del programa en las tres ciudades, tras las que se organizó un grupo de discusión con la participación de las tres personas coordinadoras

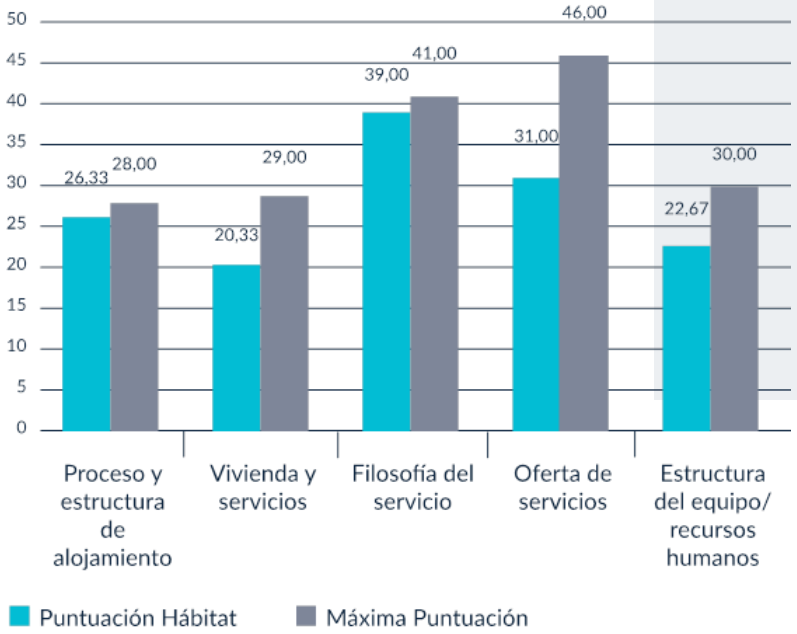
locales y el coordinador nacional del programa. El objeto de este grupo fue analizar las desviaciones detectadas del modelo, las características contextuales que necesitasen adaptación, las dificultades encontradas durante la implementación y las decisiones tomadas para abordar todas estas cuestiones.

Los resultados presentados en el Gráfico 1 recogen la información cuantitativa extraída de la aplicación piloto del cuestionario de autoevaluación *Pathways HF Fidelity Self-assessment survey*. Estos resultados deben ser considerados con cautela, ya que se identificaron algunas dificultades en la comprensión de algunos términos en su versión española y en las equivalencias de algunos de los ítems en el contexto español. En este ámbito, RAIS Fundación co-lidera actualmente la investigación transnacional de la evaluación de fidelidad al modelo promovida por el Dr. Tim Aubry, y que ayudará a ajustar el instrumento al contexto español[35].

Más allá de esta consideración metodológica, los resultados de la encuesta de fidelidad sugirieron que el programa Hábitat presentaba una fidelidad significativa al modelo, especialmente en las áreas de proceso de estructura y alojamiento y en filosofía del servicio.

35. Los resultados preliminares de la evaluación de fidelidad al modelo que se han realizado en el contexto de este proyecto transnacional, sólo para el programa de Madrid entre febrero y junio de 2016, confirman los resultados de la evaluación de fidelidad que se recogen en este artículo, llevada a cabo en julio-agosto de 2015.

Gráfico 1. Resultado de la encuesta de autoevaluación de fidelidad al modelo HF de Hábitat



Por otra parte, la información cualitativa generada durante las entrevistas a las personas coordinadoras y el grupo de discusión facilitaron la detección de diferencias entre los programas entre las tres ciudades. La mayoría de estas adaptaciones fueron contextuales, tales como la existencia de diferentes recursos de servicios sociales en cada región o el tipo de vivienda disponible (mercado público o privado); también algunas diferencias operativas, tales como el tiempo de incorporación en las viviendas. El proceso completo ha permitido un ejercicio de reflexión sobre la experiencia tras los primeros meses de implementación y ha ayudado a identificar áreas de mejora.

3.3. La evaluación de resultados en las personas

La metodología de la evaluación de los resultados sobre las personas del programa Hábitat se diseñó teniendo en cuenta las experiencias previas de evaluación de otros programas HF, especialmente la de los proyectos de *At home / Chez soi* y de *Housing First Europe*. Se eligió un diseño de experimentación social con un grupo experimental y un grupo de control determinados mediante asignación aleatoria. Se evaluó ambos grupos de participantes al inicio de la puesta en marcha del proyecto y cada 6 meses, durante un periodo de 24 meses.

Los dos grupos de participantes cumplían con los criterios de acceso al programa en el momento de su entrada. En este sentido, el tamaño del grupo de participantes del programa Hábitat se limitó al número de plazas disponibles en el programa. El número de viviendas disponible en el momento del lanzamiento del programa era de 28. Este número también determinó el tamaño del grupo de control, que se decidió que fuese dos veces el número de plazas disponibles. La decisión de doblar el tamaño del número de participantes para el grupo de control partió de la consideración de algunas características de la población de personas sin hogar, que podría implicar una alta tasa de pérdidas en el grupo de control por la inestabilidad propia de su situación (Panadero, 2004).

Las características sociodemográficas de ambos grupos fueron comparadas tras la entrevista inicial (M0). Los dos grupos eran equivalentes en todas las variables sociodemográficas consideradas: edad, nacionalidad y nivel educativo. También se analizó la equivalencia inicial entre los dos grupos en otras áreas tales como salud, empleo, historia de sinhogarismo. No se encontraron diferencias significativas en la calidad de vida subjetiva, situación de ingresos económicos y situación administrativa.

Se encontraron diferencias estadísticamente significativas únicamente entre Hábitat y las alternativas tradicionales de intervención en algunas variables relacionadas con:

- Apoyo social: un porcentaje mayor de personas en el grupo de control respondieron afirmativamente a la pregunta "¿Hay alguien con quien pudieras contar en caso de problema o necesidad?" (61% vs. 36%).
- Historia laboral: las personas en el grupo de control tenían una historia más larga de desempleo (112.30 meses vs 70.42 meses).
- Salud: un menor porcentaje de personas participantes del grupo de atención tradicional respondió afirmativamente a la pregunta de si le había dicho a su médico que tenía una enfermedad crónica o una enfermedad grave (57% vs 30%).

Doce meses después de la entrevista inicial, se realizó a ambos grupos la segunda evaluación de seguimiento. En ese momento, fueron entrevistadas las 28 personas en el grupo Hábitat (todas ellas continuaban en el programa) pero sólo 34 personas en el grupo de control fueron entrevistadas. Veinticuatro participantes no fueron localizados o rechazaron ser entrevistados.

Las áreas de evaluación se definieron teniendo en cuenta la experiencia previa en evaluación de programas de HF, presentados en diferentes revisiones (e.g. Groton, 2013; Waegemakers Schiff y Rook, 2012). Las áreas valoradas en el proyecto *Housing First Europe* (Busch-Geertsema, 2014) fueron especialmente consideradas con el fin de facilitar la comparación con el contexto europeo. Además de las características

sociodemográficas, se consideraron otras áreas tales como situación de vivienda, salud, apoyo social, integración comunitaria o acceso y uso de servicios.

Para medir estas áreas en la evaluación de Hábitat, se priorizó el uso de instrumentos estandarizados siempre que fue posible, como el *General Health Questionnaire* en su versión de 28 ítems (GHQ-28; Goldberg, 1996) para la evaluación de la salud general. Cuando no lo fue, se siguieron las recomendaciones de la publicación *Social Experimentation. A methodological guide for policy makers* (J-Pal Europe, 2011). Esta guía europea sugiere el *uso de preguntas existentes de encuestas que ya se han aplicado a una gran población y no diseñar preguntas propias* (pp. 22). Consecuentemente, muchas de las preguntas en variables para las que no se pudieron encontrar instrumentos estandarizados que se adaptaran a las necesidades de la evaluación fueron seleccionadas de diferentes encuestas usadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), tales como las de la *Encuesta de personas sin hogar* (2005, 2012) o la *Encuesta Nacional de Salud* (INSE, 2011-12).

Estas áreas se evalúan tanto para el grupo experimental como para el grupo de control, excepto la de satisfacción con el programa (aplicada solamente a las personas usuarias de Hábitat).

Los datos obtenidos en cada medición se incorporan a una base de datos diseñada específicamente para la evaluación del programa.

3.4. Primeros resultados del programa Hábitat en personas. Situación de las personas usuarias del programa a los 12 meses

Los resultados presentados en esta sección se refieren a aquellos de la entrevista inicial (M0) y al segundo seguimiento (M12).

Doce meses después del lanzamiento de Hábitat, existe una elevada tasa de retención en el programa: el 100% de las personas usuarias incorporadas al programa Hábitat continuaban en sus casas después de doce meses, lo que estaría en línea con la alta tasa de retención de otros programas HF (80 a 95% en la mayoría de ellos).

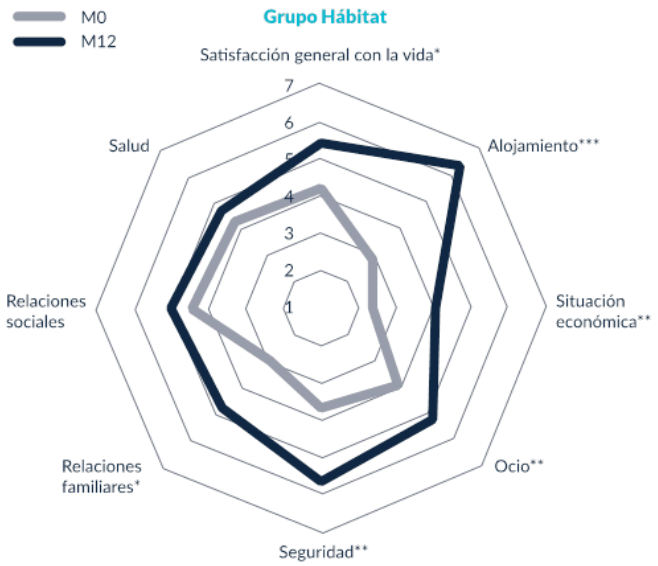
Además de la estabilidad en la vivienda, se han considerado otros aspectos, incluyendo la percepción de las personas usuarias en diferentes áreas de su vida. Los Gráficos 2 y 3 muestran la percepción subjetiva de las personas con respecto a diferentes áreas de su vida de las personas usuarias de Hábitat y del grupo de control en el M0 y en el M12. En el grupo Hábitat, se apreciaron mejoras estadísticamente significativas en varias áreas, además de la situación de alojamiento, como la situación económica, el ocio, la seguridad y las relaciones familiares.

En relación al grupo de control, sólo se encontraron cambios en dos áreas, concretamente en relaciones sociales –que había empeorado respecto a la situación inicial– y en situación económica –cuya percepción había mejorado.

También se recogió información sobre sus condiciones de vida, apareciendo cambios en variables muy diversas, como muestra la Tabla 2. Se podría destacar que, en cuanto a la cobertura de necesidades básicas tales como la alimentación, se aprecia una reducción significativa en el porcentaje de las personas del grupo Hábitat que se habían saltado alguna comida durante la semana previa a la realización de la entrevista (de más de la mitad de las personas usuarias en el M0 a menos del 18% en el M12).

Además, se encontraron algunos cambios en la situación económica de las personas usuarias del programa Hábitat. Aunque la cantidad de dinero de la que disponían no varió significativamente durante los doce primeros meses, sí lo hizo el tipo de ingreso que recibían. Se produjo una reducción del porcentaje de personas que habían ejercido la mendicidad (39.3% a 10.7%) y hubo un incremento significativo en el porcentaje de personas usuarias que recibían la renta mínima de inserción.

Gráfico 2. Cambios percibidos por las personas usuarias del programa Hábitat en Calidad de Vida (QoLI)



*p ≤ .05; **p ≤ .01; ***p ≤ .001

Gráfico 3. Cambios percibidos por las personas participantes en el grupo de control en Calidad de Vida (QoLI)

*p ≤ .05; **p ≤ .01; ***p ≤ .001

En cuanto a la vulnerabilidad de las personas participantes en Hábitat ante diferentes delitos y agresiones, se observó una reducción estadísticamente significativa en los insultos y amenazas recibidas a los 12 meses, respecto a su situación inicial. En el caso del grupo de control, no se observaron cambios estadísticamente significativos en el área de victimización durante los 12 primeros meses.

La discriminación percibida por las personas usuarias del programa también se redujo durante los doce primeros meses de su participación en el programa: en el M0, el 43% de las personas referían no haber sentido discriminación; en el M12, este porcentaje se incrementó al 75%.

En contraste con los resultados para el grupo de control, los resultados de las relaciones familiares de las personas usuarias del programa indican un incremento significativo en la frecuencia de contacto. Esto ocurre con ambas opciones de contacto: el porcentaje de personas que había mantenido un contacto frecuente con su familia por teléfono (semanal o diariamente) se incrementó desde un 7,2% hasta el 35,8% 12 meses después; y, respecto al contacto presencial, el porcentaje de personas que nunca habían quedado físicamente con su familia descendió de un 89% a un 78,6%, aunque este cambio no

resultó estadísticamente significativo. En el grupo de control, en ambos casos, no se produjeron cambios significativos.

Los resultados también sugieren una reducción en el sentimiento de soledad entre las personas usuarias de Hábitat durante los doce primeros meses del programa. El porcentaje de aquellas personas que no se sentían solas ni abandonadas se incrementó significativamente durante este periodo (del 25% al 64,3%). Al igual que en el anterior apartado, en este caso en el grupo de control no se produjeron cambios significativos.

Los cambios en la salud y en el abuso de sustancias en las personas usuarias del programa durante los 12 primeros meses fueron más limitados, aunque se observaron mejoras estadísticamente significativas en todas las áreas en la escala GHQ-28 (Goldberg, 1996): ansiedad e insomnio, síntomas somáticos, disfunción social y depresión, así como en la puntuación total. La puntuación total GHQ-28 descendió significativamente de 7,39 a 3,52, lo que implica una mejora de la situación de salud de los participantes del programa Hábitat.

Tabla 2. Cambios percibidos por las personas participantes en las condiciones de vida

	Participantes Habitat M0 (n=28)	Participantes Habitat M12 (n=28)	(1)	Grupo de control M0 (n=34)	Grupo de control M12 (n=34)	(1)
Necesidades básicas: Alimentación						
Durante la última semana, ¿ha dejado de comer alguna vez o a lo largo del día?	53,6%	17,9%	*	43,1%	22,6%	
Situación Económica						
En el último mes ...						
Ha recibido RMI/PIRM	17,9%	35,7%	*	17,2%	25%	
Mendicidad	39,3%	10,7%	*	27,6%	9,4%	
Ocio y tiempo libre						
¿Realizó algún hobby el mes pasado?	35,7%	67,9%	*	42,9%	36,7%	*
Seguridad y victimización						
¿Ha sido agredido/a últimos 6 meses?	14,3%	7,1%		16,1%	6,7%	
¿Le han robado dinero, pertenencias, documentación últimos 6 meses?	28,6%	10,7%		32,1%	20%	
¿Ha sufrido algún tipo de agresión últimos 6 meses?	3,6%	0%		1,8%	0%	
¿Le han timado últimos 6 meses?	7,1%	0%		12,5%	3,3%	
¿Le han insultado o amenazado últimos 6 meses?	35,7%	10,7%	*	33,9%	13,3%	
Discriminación						
¿Se ha sentido discriminado en los últimos 6 meses?			–			
Nunca	42,9%	75,0%		43,1%	34,5%	

(1) El test "t" test se aplicó para la repetición de medidas en variables continuas, McNemar para variables dicotómicas y Wilcoxon para el resto de variables categóricas
*p ≤ .05; **p ≤ .01; ***p ≤ .001

4. Conclusión

El programa Hábitat es la primera experiencia sistemática de implementación del modelo Housing First en España. RAIS Fundación se ha enfrentado a dos grandes retos en este proceso: promover el cambio de mentalidad de las personas profesionales y responsables de sinhogarismo en las administraciones hacia un modelo innovador y operar con una metodología sin experiencia previa de implementación en el país.

En este sentido, uno de los factores clave del éxito ha sido la identificación de hitos en la implementación en los que era importante proporcionar información a los diferentes actores y en el tipo y los medios de transmisión de dicha información. El proceso de derivación de perfiles de potenciales participantes en el programa fue un momento fundamental para la difusión del modelo Housing First y para su comprensión por parte de profesionales y personas usuarias de la red de servicios para personas sin hogar.

Por otra parte, tal y como ha ocurrido en otras experiencias europeas de implementación de HF, las particularidades del contexto nacional (en España, especialmente la red de servicios sociales y de salud para personas sin hogar y la configuración del mercado inmobiliario), han determinado alguna de las adaptaciones del modelo.

La dimensión didáctica de la sólida evaluación del programa Hábitat ha ayudado a vencer algunas reticencias existentes, aportando evidencias de la eficiencia del modelo HF e identificando fortalezas, dificultades o caminos a seguir en su adaptación al contexto español. Los resultados de la evaluación ayudan también a evitar objeciones a la introducción de un modelo innovador.

El cumplimiento de los criterios del perfil de las personas participantes en el programa se ha asegurado mediante un riguroso control de los perfiles y una asignación aleatoria para el grupo experimental y el grupo de control. Esto ha sido un elemento clave para demostrar la eficacia del modelo HF para este perfil específico de personas sin hogar con unas elevadas necesidades de apoyo. La realización de la evaluación de la fidelidad al modelo HF también ha sido útil para demostrar que los resultados del programa Hábitat sobre las personas se deben a la intervención HF.

La aplicación de una combinación de métodos validados cuantitativos y cualitativos para la evaluación de la fidelidad ha revelado una alta fidelidad del programa de Hábitat a los principios de HF. La evaluación de fidelidad sugiere que se debe poner un foco de análisis en áreas como la oferta de servicios o los recursos humanos, que podrían estar influenciadas por el contexto español y/o por la configuración del programa. Aunque se necesita seguir trabajando en su validación, la traducción y adaptación al contexto español de las herramientas desarrolladas del modelo original de evaluación de fidelidad del programa *Pathways to Housing* facilitan la comparación y el intercambio de conocimiento entre programas HF internacionales.

Los primeros resultados sobre las personas observados en la evaluación de Hábitat tras 12 meses de implementación del programa están en línea con los principales resultados observados en otros proyectos evaluados y apuntan hacia la mejora de las personas usuarias en algunas áreas clave como alojamiento, seguridad o salud.

La tasa de retención de vivienda a los 12 meses en el programa Hábitat es del 100%, que es uno de los objetivos principales del modelo HF y del programa Hábitat: acabar con el sinhogarismo. Conectando con esta exitosa estabilidad de la vivienda, la seguridad (tanto subjetiva como objetiva) es una de las áreas donde se han encontrado mayores mejoras. Otras investigaciones existentes también han hecho referencia a la vivienda como base de la *seguridad ontológica,* la cual permitiría sentar las "bases para la constancia, las rutinas diarias, la privacidad y la construcción de identidad, y una plataforma estable para una menor estigmatización y una vida más normalizada" (Busch-Geertsema, 2014). Estos dos resultados sugieren que el modelo HF es un método efectivo para abordar el sinhogarismo de personas sin hogar con una larga trayectoria de calle y con unas elevadas necesidades de apoyo.

También se observan otras mejoras en áreas como las relaciones familiares y las actividades de vida cotidiana y de ocio. El querer retomar el contacto con familiares (y hacerlo) pone de manifiesto que la seguridad de la persona y su percepción sobre su situación y sobre sí misma han mejorado lo suficiente como para poder dar ese paso y, además, puede ser un punto importante de partida para volver a entrar en la red familiar. De forma general, se reduce el sentimiento de soledad o abandono y mejora la percepción sobre la posibilidad de acudir a alguien con quien poder contar.

Doce meses después del inicio del programa, también han aparecido cambios en áreas en las que previamente la evolución había sido más lenta, especialmente en salud, donde aparecen mejoras claras relacionadas con distintos aspectos, fundamentalmente de salud mental de las personas: disminución de la sintomatología de ansiedad, insomnio, depresión, disfunción social y síntomas somáticos. Es posible que las mejoras en estos aspectos requieran más tiempo para producirse y detectarse que las producidas en otras áreas, más rápidas y fáciles de revelar por las propias personas, pero es importante ver que ya se están produciendo avances.

Comparando estos resultados con los del grupo de control, la evaluación de Hábitat confirma de nuevo la eficacia del modelo HF y, además, hemos comprobado que es factible realizar evaluaciones rigurosas en este contexto que proporcionen información relevante y faciliten la toma de decisiones sobre los mismos.

Bibliografía

Aubry, T., Nelson, G., and Tsemberis, S. In Review Housing First for People with Severe Mental Illness Who Are Homeless: A Review of the Research and Findings From the At Home–Chez soi Demonstration Project. *Canadian Journal of Psychiatry*, 60(11) (2015), pp. 467-474.

Busch-Geertsema, V. Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project. *European Journal of Homelessness, 8 (1)* (2014)*,* pp. *13-28.*

Gilmer, T., Stefancic, A., Sklar, M. and Tsemberis, S. Development and Validation of a Housing First Fidelity Survey. *Psychiatric Services*, 64 (2013), pp. 911-914.

Goering, P., Veldhuizen, S., Watson, A., Adair, C., Kopp, B., Latimer, E., Nelson, G., MacNaughton, E., Streiner, D. and Aubry, T. *National At Home/Chez Soi Final Report.* (Calgary, AB: Mental Health Commission of Canada). (2014)

Goldberg, D. P. *Cuestionario de salud general de Goldberg*. (Barcelona: Masson) (1996)

Groton, D. Are Housing First Programs Effective? A Research Note. *Journal of Sociology & Social Welfare,* 1 (2013), pp. 51-63.

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de personas sin hogar (personas)* (2005).

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Salud de España (2011/12*).

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de personas sin hogar (personas)* (2012).

Johnson, G., Parkinson, S. and Parsell, C. *Policy shift or program drift? Implementing Housing First in Australia*, AHURI Final Report No.184. (2012) (Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute).

J-Pal Europe. *Social experimentation. A methodological guide for policy makers.* Version for the Ministerial conference “Innovative responses to the social impact of the crisis”, organized by the Polish Presidency of the European Union – Wrocław, 26 September 2011

Kokkevi, A and Hastgers, C. European adaptation of a multidimensional assessment instrument of drug and alcohol dependence. *European Addiction Research*, 1(1995), pp. 208-210.

Lehman, A. F. A Quality research of Life Interview for the chronically mentally ill. *Evaluation and Program Planning*, 11 (1988), pp. 51-62.

McNaughton, E. et al Implementing Housing First Across Sites and Over Time: Later Fidelity and Implementation Evaluation of a Pan-Canadian Multisite Housing First Program for Homeless People with Mental Illness. *American Journal of Community Psychology*, 55 (2015), pp. 279–291.

Muñoz, M., Vázquez, C. and Vázquez, J.J. *Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid.* (Madrid: Editorial Témpora) (2003)

Nuttbrock, M., Rahav, M., Rivera, J.J., Ng-Mak, D.S. and Link, B.G. Outcomes of Homeless mentally ill chemical abusers in community residences and a therapeutic community. *Psychiatric Services*, 49 (1999), 68-76.

Panadero, S. *Evaluación de programas psicosociales para personas sin hogar en Madrid* (Tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid (2004).

Panadero, S. and Pérez-Lozao, M. Personas sin hogar y discapacidad. *Revista Española de Discapacidad (REDIS)*, 2(2) (2014), pp.7-26.

Panadero, S. and Vázquez, J.J. La investigación sobre las personas sin hogar y los recursos de atención al colectivo en España, in: C. Zuñiga (Ed) *Psicología, Sociedad y Equidad.* (Santiago de Chile: Universidad de Chile) (2013).

Panadero, S., Vázquez, J. J., Guillén, A. I., Martín, R. M. y Cabrera, H. Diferencias en felicidad general entre las personas sin hogar en Madrid (España). *Revista de Psicología*, 22(2) (2013), pp. 53-63.

Stefancic, A., Tsemberis, S., Messeri, P., Drake, R. and Goering, P. The Pathways Housing First Fidelity Scale for Individuals With Psychiatric Disabilities. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16 (2013), 240–261.

Tsemberis, S., *Housing First: the Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. (Minnesota: Hazelden) (2010)

Tsemberis, S., and Asmussen, S. From streets to homes: The pathways to housing consumer preference supported housing model. *Alcoholism Treatment Quarterly*, 17(1-2) (1999), 113-131.

Tsemberis, S., and Elfenbein, C. A Perspective on Voluntary and Involuntary Outreach Services for the Homeless Mentally Ill. *New Directions for Mental Health Services* (82) (1999), 9-19.

Tsemberis, S., Kent, D., and Respress, C. Housing stability and recovery among chronically homeless persons with co-occurring disorders in Washington, DC. *American Journal of Public Health*, 102(1) (2012), 13-16.

Tsemberis, S.J., Moran, L., Shinn, M., Asmussen, S.M. and Shern, D.L. Consumer preference programs for individuals who are homeless and have psychiatric disabilities: a drop-in center and a supported housing program. *American Journal of Community Psychology*, 32, (3-4) (2003), 305-317.

Verdugo, M.A., Arias, B., Goméz, L. and Schalock, R. *GENCAT.* (Barcelona: Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya). (2009)

Waegemakers Schiff, J. and Rook, J. Housing First: Where Is The Evidence? (Toronto: Homeless Hub) (2012)

Watson, D.P., Orwat, J., Wagner, D.E., Shuman, V. and Tolliver, R. The housing first model (HFM) fidelity index: designing and testing a tool for measuring integrity of housing programs that serve active substance users. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 8, 16. (2013)

20

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: Rom inmigrantes, acceso a la vivienda, estrategias residenciales, prácticas económicas informales

El acceso a la vivienda para Rom inmigrantes: un enfoque comparativo entre Turín y Barcelona.

Cecilia Vergnano
GRECS (Grup de Recerca sobre Exclusió i Control Social), OACU (Observatori d'Antroplogía del Conflitcte Urbá)

El presente texto proporciona un enfoque comparativo sobre los procesos de exclusión residencial de particulares colectivos estigmatizados, los rom inmigrantes, en Italia y en España, tomando como referencia los casos de Turin y Barcelona. Desde un punto de vista diacrónico, se evidencia como las estrategias residenciales de estos grupos se integren en (y sean modeladas por) las diferentes trayectorias históricas de las políticas para la vivienda en el contexto italiano y español. Desde el punto de vista sincrónico se observan, en cambio, las similitudes en las experiencias cotidianas y las estrategias de supervivencia económica de estos grupos a pesar de los diferentes contextos sociales, históricos, normativos: en ambos contextos, la precariedad residencial es experimentada cotidianamente, y las estrategias de supervivencia económica adoptadas son a menudo criminalizadas y reprimidas.

Introducción

Este artículo representa una aproximación hacia algunos aspectos da la exclusión residencial en las ciudades de Barcelona y Turín. En particular, en el texto se analizan de manera comparativa algunas prácticas excluyentes dirigidas a un grupo específico de inmigrantes “indeseados” y estigmatizados: los inmigrantes rumanos étnicamente connotados como “rom”. A raíz de una investigación doctoral sobre asentamientos rom en la ciudad de Turín (Italia) y sobre las políticas dirigidas a su erradicación, este artículo aporta algunos elementos que pueden contribuir a la comprensión de la así llamada “cuestión rom” en el área metropolitana de Barcelona y, a nivel general, de aquellas situaciones de informalidad habitacional y económica, vinculadas a la negación de los derechos de ciudadanía.

Turín y Barcelona son dos ciudades que han experimentado, en diferentes contextos políticos y económicos, el pasaje desde el modelo “clásico” de ciudad industrial hacia la ciudad posfordista o neoliberal. Tales procesos de rearticulación de la organización económica y social, conducirían, a nivel local, a prácticas excluyentes hacia un sector no reconocido de la ciudadanía, cuyos miembros elaborarían, como respuesta, diferentes

estrategias residenciales. Desde la apropiación de parcelas de suelo urbano inutilizado para la construcción de vivienda precaria (barracas o chabolas), al alquiler o la ocupación de pisos en condición de hacinamiento (los así llamados "pisos patera"), los colectivos estigmatizados han encontrado y siguen encontrando, en diferentes contextos, diferentes respuestas frente a la imposibilidad de acceso a la vivienda formal.

De hecho, la así llamada "cuestión rom" puede ser considerada como una lente de aumento a través de la cual detectar fuerzas globales que imponen considerables transformaciones sociales a nivel local. Sassen (2014) argumenta en este sentido llamando la atención sobre las especificidades y el funcionamiento del "margen sistémico" ("el lugar de la expulsión y de la incorporación"): "el carácter extremo de las condiciones del margen hacen visibles tendencias que es más difícil detectar a nivel general" (*cit*.: 2011).

Es importante remarcar que nos referimos aquí a los sectores más desaventajados y estigmatizados de las poblaciones rom (los así llamados "migrantes indeseables"): se trata de una aclaración necesaria para evitar una representación esencialista de una categoría que es, en cambio, mucho más compleja y heterogénea. Es importante remarcar, además, que mientras que los datos relativos a la ciudad de Turín que se expondrán a continuación hacen referencia a una investigación doctoral ya concluida, los datos que se refieren a la ciudad de Barcelona proceden, por un lado, de fuentes documentales y bibliográficas y, por el otro, de algunas inmersiones en el campo que corresponden a un estado aún primerizo de la investigación. Las reflexiones contenidas en el presente texto se presentan por lo tanto bajo la forma de *working paper.*

1. Marco teórico. Contextualizar la "cuestión rom"

Solo recientemente la investigación académica ha empezado a implicarse en una tarea cuya necesidad ya había sido señalada por Willems: sacar los estudios gitanológicos de su "espléndido aislamiento" (1997: 305-6) y evidenciar sus relaciones con otras áreas académicas.

Tanto Olivera (2015) como Vitale y Aguilera (2015) han evidenciado la persistencia de asentamientos informales en las periferias de las ciudades industriales como resultado de una continuidad en las mismas políticas, discursos y prácticas estigmatizantes que pretenderían reasbsorberlos y erradicarlos. Estos autores han echado luz sobre las conexiones entre la aparición de asentamientos informales de familias rom en las periferias de ciudades italianas, francesas y españolas y la larga historia de las migraciones hacia las ciudades industriales. Deconstruir la así llamada "cuestión rom" de hecho permite a los investigadores contribuir a los debates académicos sobre urbanismo, regeneración urbana y erradicación del chabolismo (Abrams, 1964; Bannerjee-Guha,

2010; Benjamin, 2008; Davis, 2006; Harvey, 2008; Mahmud, 2010; Roy, 2011), sobre la cuestión del acceso a la vivienda para familias e individuos de bajos ingresos (Allen et al. 2004; Forrest & Lee, 2003; Power, 1993; Tosi, 2008) y, en general, sobre "clases peligrosas" (Chevalier, 1958) y procesos de estigmatización territorial (Wacquant, 2008).

Además, la así llamada "cuestión rom" al principio del siglo XXI no puede ser aislada de la actual "crisis migratoria" europea. Autores como Rigo (2005), Rygiel (2011), Andrijasevic (2010), Walters (2006) han observado que el espacio europeo se ha ido transformando, mientras que la organización de los mercados del trabajo se ha sido segmentando y jerarquizando. Balibar (2004) habla de un "apartheid europeo", caracterizado por la proliferación de "fronteras internas" que producen una segmentación y fragmentación del concepto de "ciudadanía europea".

Con la ampliación de la UE hacia el este en 2004 y 2007, aproximadamente dos millones de rom se han vuelto ciudadanos europeos y miembros de la más grande minoría étnica europea (las poblaciones romaníes[36]), formalmente "libres" de circular a través los territorios de la Unión. Los flujos migratorios rom desde los países del Este hacia los países del Oeste europeo pueden ser considerados como una clave de interpretación significativa para comprender los cambios sociales que ha conllevado la introducción del nuevo orden neoliberal a nivel europeo. De hecho, tales flujos migratorios no pueden ser analizados sin tomar en consideración una serie de factores históricos y geopolíticos: la disolución de la Unión Soviética, las guerras en los países de la ex-Yugoslavia, la liberalización de los mercados en los países anteriormente socialistas y los consiguientes procesos de exclusión y pauperización, los recortes presupuestarios en los sistemas de protección social en los países del Oeste europeo, la reciente ampliación hacia Este de la Unión Europea y del "área Schengen" (Sigona y Trehan, 2009).

La entrada de los ciudadanos rumanos étnicamente connotados como "rom" en Europa, en calidad de ciudadanos europeos a pleno título, ha producido indudablemente una ola de antigitanismo entre los líderes políticos europeos (véase la declaración de emergencia a nivel nacional en Italia en relación a los asentamientos rom en 2008, o las deportaciones masivas en Francia en 2011) (Clough Marinaro y Sigona, 2011; Van Baar, 2014). El pánico moral provocado por la movilidad de estos grupos revela como, en realidad, dicha cuestión no refleje solamente un problema de "diferencia cultural" sino también, en mayor medida, cuestiones de desigualdad de tipo socioeconómico.

36. Desde el punto de vista del saber gitanológico, los rom constituyen solo uno de los cinco grandes grupos que, juntos con los sinti, los kalé, los mānuš y los romanicels, conforman las poblaciones romaníes europeas.

El nuevo orden geopolítico que ha vuelto a dibujar el mapa de Europa después de la caída del muro de Berlín ha sido acompañado por la afirmación y la consolidación en todo el continente, y más marcadamente en la Unión Europea y en sus estados satélites, de lalógica económica neoliberal. La gestión de los países que han seguido dicha inspiración ha empujado hacia los márgenes y empobrecido de forma creciente grupos de población que por diferentes razones no han encontrado alguna colocación estable, pacífica y regular en el nuevo orden marcado por la inestabilidad: entre ellos, millones de rom, para los cuales desempleo crónico y exclusión social se han vuelto la norma. (Sigona en Palidda, 2009: 54)

La así llamada "cuestión rom" plantea por lo tanto la cuestión de las migraciones económicas internas a la UE, así como las cuestiones relativas al acceso a los derechos económicos y sociales vinculados al estatus de ciudadano comunitario. La circulación de estos grupos, sometidos a procesos de marginalización y pauperización, evidencia algunos límites y contradicciones del actual orden neoliberal europeo.

Desde el 2007, año de entrada de Rumanía en la UE, la "cuestión rom" se ha vuelto progresivamente más importante en las agendas políticas nacionales, con fuertes efectos en términos de securización (Sigona, 2008 y 2011; Sigona y Trehan, 2011; Van Baar, 2013), dehumanización, nomadización, *inclusión diferencial* (Van Baar, 2011, 2012 y 2015), y etnificación de la pobreza (Olivera, 2011; Templer, 2006). Estos procesos se articulan en concomitancia con un proceso generalizado de "particularización" del derecho, concebido cada vez más desde el prisma de la "condicionalidad" y la contingencia, abandonando progresivamente el anterior paradigma universalista (Sassen, 2006; Nyers, 2011). Se puede observar, en efecto, como los derechos ligados a la condición de ciudadano europeo, incluido el derecho de residencia, pueden ser, en la práctica, concedidos de manera condicional por los poderes centrales o locales, supeditándolos al cumplimiento de requisitos de tipo económico.

2. Las políticas de la "vivienda para rom" en Turín: los límites de la etnopolítica

En varios países europeos, las políticas y las prácticas dirigidas a los grupos rom se han enfocado de forma casi exclusiva hacia la dimensión del acceso a la vivienda, de manera diferencialista respecto a otros sectores desaventajados de la sociedad mayoritaria. Se han producido, de hecho, diferentes formas de segregación espacial a través de la creación de áreas especiales, campos o "aldeas" para familias étnicamente connotadas como romaníes, usualmente ubicadas en los márgenes de las áreas urbanas. Las áreas para *Travellers* en el Reino Unido, o para *Gent de Voyage* en Francia, son un ejemplo de este tipo de políticas. Italia representa un modelo paradigmático de políticas segregacionistas dirigidas a grupos romaníes. A partir del concepto controvertido de "nomadismo" – característica que se supondría intrínseca en la "cultura romaní" – los

poderes locales han promovido, a partir de finales de los años 70, la construcción oficial de *campi nomadi* (campos para nómadas) en las periferias urbanas, como dispositivo de concentración y control de estas poblaciones. Al mismo tiempo los asentamientos informales de barracas (comúnmente denominados con el mismo nombre de los oficiales, *campi*), han sido gobernados a través de prácticas represivas de desalojos cíclicos o, al revés, permitiendo tácitamente su existencia (siempre y cuando ésta no entrara en conflicto con otro tipo de intereses).

De esta manera, mientras que entre los años 50 y los 80 la cuestión de la vivienda obrera ha sido gestionada, aunque de manera limitada con respecto a la demanda, a través de políticas sociales universalistas (a través de la construcción de un patrimonio de vivienda público, las así llamadas *case popolari*), aquel sector específico de población étnicamente connotado como rom, igualmente víctima de exclusión residencial, ha sido objeto de una política diferencial: la política de los campos. En la misma Turín, diferentes barrios de barracas, en diferentes épocas, han sido reabsorbido de diferentes maneras según la adscripción étnica de sus habitantes: mientras que los inmigrantes internos, asentados en barracas en los márgenes de la ciudad industrial en de los años de la posguerra, han podido en muchos casos beneficiarse de las políticas para el acceso a la vivienda social, los barraquistas rom de los años 80 y 90 han sido realojados en *campi nomadi, a partir de una idea estereotipada sobre su presunto "nomadismo"* (y, por lo tanto, su inadaptación a la vida en un piso).

Además, en ausencia de un auténtico sistema de asilo para refugiados en Italia, una consecuencia indirecta de las guerras balcánicas de los 90 ha sido el ulterior "gangrenimiento" del sistema de los campos, concebidos como única solución posible a la emergencia habitacional de familias que huían de la guerra, prófugos a todos los efectos y, sin embargo, etiquetados como rom (léase "nómadas") en lugar que refugiados (Sigona, 2002 y 2014).

La gestión de los flujos migratorios más recientes, procedentes de Romanía y también "etnicizados" desde la perspectiva de la sociedad mayoritaria, se ha inscrito en ese mismo marco. En la actualidad, por lo tanto, conviven en Turín, en muchos casos uno a lado del otro, barrios de "case popolari" (bloques de vivienda social, parte de un patrimonio residencial público hoy en día en su mayor parte privatizado), campos oficiales para "nómadas" y campos informales (barrios de barracas autoconstruidos).

Mi investigación en la ciudad de Turín se ha enfocado en tres aspectos principales de la así llamada "cuestión rom":

a) capacidad de agencia de los habitantes de los campos (tanto informales como formales): estrategias residenciales y económicas, formas cotidianas de resistencia e "infrapolítica" (Scott 2003), procesos de adaptación y subjetivación;
b) políticas públicas dirigidas a grupos rom;
c) intersección entre estrategias informales de los habitantes de los campos y mercados formales – en particular, los mercados de la vivienda y del trabajo–.

Por lo tanto la investigación se enfoca, por un lado, sobre las estrategias llevadas a cabo por los habitantes de los campos "desde abajo", y por el otro sobre las políticas públicas dirigidas a los mismos "desde arriba", evidenciando las eventuales incompatibilidades y "desfases" entre las unas y las otras. Este enfoque permite de evidenciar las razones del fracaso de las políticas de erradicación de los campos y la persistencia de territorios estigmatizados en los márgenes urbanos. Además, se he enfocado la así llamada "cuestión rom" describiéndola en sus aspectos económicos, evidenciando su conexión con procesos más amplios: la progresiva exclusión de sectores cada vez más amplios de la población desde los mercados de la vivienda y el trabajo, los procesos capitalistas de "destrucción creadora" (Schumpeter, 1951) y el "giro neoliberal" en las políticas sociales.

La investigación se ubica de esta forma en la intersección entre diferentes áreas y disciplinas, profundamente imbricadas y sin embargo raramente enfocadas de manera conjunta: los así llamados "estudios gitanológicos", la antropología urbana, los estudios urbanos, los estudios sobre migración, la sociología de los campos y la economía política, ampliando de esta manera el potencial analítico de cada uno de estos ámbitos.

La elección de Turín como marco geográfico de la investigación presenta algunas ventajas y se debe a diferentes razones. Turín representa un ejemplo paradigmático de ciudad posfordista,[37] severamente afectada por el pasaje desde un modo de regulación extensivo de la acumulación capitalista a uno flexible (Aglietta, 1976; Boyer, 2004), desde la producción industrial a la economía financiera y de los servicios. Destino de importantes flujos migratorios en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Turín ha enfrentado la cuestión del acceso a la vivienda para familias trabajadoras en las décadas de los 50, 60 y 70 con la construcción de *case popolari*. Turín ha sido, además, la primera ciudad en Italia en la que ha sido construido un *campo nomadi* oficial, en el 1978, y ha recientemente implementado un proyecto de realojamiento dirigido a la erradicación del más grande asentamiento informal de la ciudad, poblado por aproximadamente mil habitantes, en su mayoría rom procedentes de Romanía.

37. Por lo que concierne la definición de posfordismo, hago referencia al trabajo de Aglietta (1976) y Boyer (2004), así como a la extensa obra de Amin (1994).

La investigación, llevada a cabo entre 2009 y 2015, por una duración total de 20 meses de observación participante, ha permitido la recogida de datos cualitativos y cuantitativos y la realización de entrevistas en profundidad. Estos datos evidencian la emersión de algunos fenómenos significativos.

Se ha constatado, en efecto, que el campo, como "institución total" (Goffman, 1972), ha llegado a constituirse como un punto de inflexión importante en las trayectorias sociales y residenciales de sus habitantes, que se encuentran en la actualidad hasta a la tercera generación de "hijos de los campos" (es decir, personas que desde su nacimiento no han conocido otras formas residenciales). En las trayectorias de las familias que han experimentado la vida en un campo, éste representa una suerte de "agujero negro", capaz de ejercer una fuerza centrípeta y centrifuga a la vez. Dependiendo del estatus legal, del capital económico y social de las familias, así como de sus estrategias, objetivos y aspiraciones, el campo puede representar una fuente de precariedad e inseguridad, desde las cuales algunos habitantes procuran escapar con todos sus medios, utilizando sus propios recursos y de acuerdo con sus propias estrategias (un procesos comparable, por ciertos aspectos, a otros procesos de "huida" de la clase media de barrios estigmatizados, como la conocida *Black flight* en Estados Unidos – véase, entre otros, Wiese, 2004). Pero el campo puede también representar, para unas familias desposeídas, una estrategia atractiva de acceso a la vivienda en un contexto de falta de alternativas, debido al abandono de las políticas para la vivienda pública y a la imposibilidad de acceder al mercado inmobiliario. En este contexto, las luchas para "el derecho a la ciudad" (Lefebvre, 1968) se reducirían a una lucha para "el derecho al campo" (Grbac, 2014): conflictos entre legítimos beneficiarios de una vivienda dentro del campo, por un lado, y aspirantes beneficiarios, por el otro, que en algunos casos pueden llegar a "invadir" y ocupar ilegalmente parcelas al interior del campo. A través de la investigación, por lo tanto, ha sido posible observar procesos paralelos de entrada y salida del campo por parte de diferentes familias.

Es importante subrayar, además, que salir del campo a menudo no significa acceder a una vivienda formal, sino más bien quedarse en una "zona gris" de vivienda semi-formal a través de la compra de terrenos destinados a uso agrícola, utilizados como espacios para la instalación de caravanas, barracones o para la autoconstrucción. De esta manera, las familias adoptan sus propias estrategias para acceder a una "casa barata", instalándose en parcelas legalmente adquiridas y sin embargo no edificables o urbanizables.

Es importante además subrayar que las pocas familias rom que han podido beneficiar de la asignación de pisos de vivienda pública en los años 90, en combinación con la integración dentro del mercado laboral, han sido las que han podido realizar los recorridos

más marcados de movilidad social ascendiente, dejándose definitivamente atrás la marginalidad social que caracteriza la vida en el campo.

Frente a la reciente reaparición de asentamientos informales en los márgenes urbanos, la municipalidad de Turín ha recientemente llevado a cabo un proyecto de realojamiento dirigido a los habitantes del más grande barrio de barracas de la ciudad. Entre 2013 y 2015, un asentamiento poblado por aproximadamente un millar de personas, en su mayoría rom rumanos, ha sido progresivamente desmantelado. Las características del proyecto son significativas puesto que representan por muchos aspectos el "giro neoliberal" en las políticas sociales contemporáneas. La lógica subyacente al proyecto es que es necesario dividir los habitantes de las barracas en familias "merecedoras" y "no merecedoras" según criterios de orden moral. Para estas últimas el desalojo ha sido la única solución prevista. Para las primeras, en cambio, el realojamiento ha sido realizado intentando promover el ingreso en la vivienda libre, en un momento histórico en el que tanto la idea de "vivienda pública" como la de "campo" parecen anacrónicas. Dicha inserción se realizado a través de recorridos de acompañamiento por parte de pequeñas ONG locales. Mi investigación se ha enfocado por lo tanto sobre los impactos de este tipo de proyectos de realojamiento. ¿Es adecuado este tipo de políticas para el acceso a la vivienda con respecto a los medios, recursos, capitales, objetivos y estrategias de los habitantes de barracas? Como otros investigadores ha evidenciado (Tosi, 2008) las innovaciones de los poderes locales en el ámbito de las políticas para la vivienda – como respuesta a las nuevas demandas sociales, pero también como consecuencia del giro neoliberal en las política sociales – no parecen de hecho capaces de enfrentar las formas estructurales de exclusión residencial, las formas de estigmatización más radicadas y naturalizadas, en las cuales los problemas de acceso a la vivienda se combinan con otras formas de exclusión social.

La investigación ha evidenciado por lo tanto que en un contexto de exclusión del mercado laboral, el acceso al mercado libre de la vivienda puede representar un objetivo irrealístico y un peso insostenible para una familia desposeída. Puede además dar pie a nuevas formas de precariedad y pérdida de capital social como consecuencia de la separación de la familia extendida y de los lazos sociales representados por los antiguos vecinos. En general, se ha producido al interior de la ciudad una serie de desplazamientos forzosos. Otros asentamientos informales preexistentes se han ampliado, como consecuencia del desplazamiento de los que se han quedado excluidos del proyecto de realojamiento, por un lado, y de la falta de sostenibilidad de la soluciones residenciales propuestas a los beneficiarios del proyecto, por el otro.

3. El mercado de la vivienda en barcelona: crisis de la vivienda y surgimiento de mercados informales

España suele ser representada como un modelo de "buenas prácticas" hacia la población gitana, en el panorama romófobo o antigitano que se presenta a nivel europeo. Efectivamente, en España no se han construido campos, no se han realizado las expulsiones masivas de ciudadanos rumanos de etnia rom como las que se han llevado a cabo en Francia en 2011, ni se ha declarado el "estado de emergencia" en relación a los asentamientos rom como se hizo en Italia en el 2008.

Por otra parte, como señala uno de los investigadores que con más profundidad se han dedicado a "la cuestión rom" en el área metropolitana de Barcelona, Óscar López Catalán, no hay que cometer el error de comparar el tratamiento político de los rom extranjeros en Francia o en Italia con las (*relativamente* generosas) políticas hacia gitanos autóctonos en España. En efecto, en España se ha adoptado, al menos inicialmente, un enfoque relativamente más permisivo que en Francia o en Italia hacia el acceso a de los ciudadanos comunitarios al permiso de trabajo, la educación, la vivienda social, y una serie prestaciones sociales. A pesar de esto, Parker y López Catalán (2014) señalan que la experiencia cotidiana de las familias rom procedentes de Rumanía presentan unas claras continuidades en los diferentes contextos español y francés – y, se podría añadir sobre la base del trabajo de campo en Turín, también italiano.

Certainly, the legal situation in Spain for marginalized EU citizens such as Roma has been more favorable than the one encountered in France, where a systematic policy of exclusion has been driven from the center. Thus, in many ways, a comparison of these two contexts serves to illustrate the ways in which EU citizenship is interpreted and can consequently be experienced, in quite different ways in different EU spaces. […] We might suppose that the different legal conditions would make for very different lived experiences for Romanian Roma residing in France and Spain, this is not necessarily the case due to a range of local laws and practices which interact with national and EU law. […] [Considering] the "everyday" lived experiences of Romanian Roma in a local Spanish context, we argue that there may be more subtle mechanisms at play through which migrant Roma are excluded. (cit.: 388)

El contexto barcelonés se presenta muy diferente del contexto turinés, y esto se debe en primer lugar a las diferentes políticas sobre la vivienda implementadas históricamente de España e Italia. Las políticas sociales que han acompañado el vertiginoso y mal-gobernado "milagro económico" italiano de los años 60 y 70, si bien criticables desde el punto de la provisión de vivienda pública (muy limitada respecto a la demanda), han representado indudablemente un modelo de política mucho menos liberal respecto a las políticas de acceso a la vivienda promovidas por el franquismo. El modelo desarrollista de

Franco, cuyas consecuencias son visibles aún hoy en día en la fuerte preminencia del sector de la construcción y la promocción inmobiliaria en la economía española, ha fuertemente influido en el proceso de financiarización de la vivienda que ha provocado el reciente estallido de la así llamada "burbuja inmobiliaria". Dicho estallido se encuentra a la base de la crisis económica actual y ha conllevado – y conlleva en la actualidad – severos procesos de exclusión residencial que afectan a amplios sectores de la población española, más allá de los colectivos tradicionalmente estigmatizados.

Si el modelo italiano ha dado origen a una doble política de pisos de vivienda pública para los sectores más vulnerables de la sociedad mayoritaria, por un lado, y una "etnopolítica" de los campos para la población rom, por el otro, el modelo español, con su fuerte preeminencia de la vivienda libre, ha incidido en el desarrollo de un mercado informal de la vivienda que se nutre de las necesidades de los colectivos e individuos excluidos del mercado formal. Los pisos patera son un ejemplo paradigmático de este tipo de mercado sumergido. Además, aunque en España no no se haya afirmado el modelo "campo", la calidad de los polígonos de vivienda social en los que muchas familias barraquistas han sido realojados (muchas de ellas gitanas) dista mucho de los estándares mínimos que debería cumplir una vivienda digna (no es casualidad que, en referencia a determinados conjuntos de polígonos de vivienda social, se use la expresión "barraquismo vertical").[38] Desde el punto de vista de la experiencia de los colectivos estigmatizados y etnificados, los resultados son parecidos a pesar de los diferentes modelos de planificación.

La expansión de Barcelona ha llevado en la actualidad a una situación de total ocupación del suelo urbano, con la excepción de solares vacíos que permiten, en algunos casos, asentamientos informales cuyas dimensiones y cuya extensión no son comparables en absoluto con las de los asentamientos barraquistas como el de Lungo Stura Lazio o vía Germagnano en Turín, ni con los asentamientos barraquistas barceloneses del siglo pasado. El fenómeno se presenta, desde este punto de vista, más invisible, más reducido y, si es posible, aún más precario, disperso y fragmentado. En estas condiciones, la consolidación de vínculos sociales es más difícil, así como la creación de redes extendidas entre los individuos que sufren el mismo tipo de exclusión.

38. Aricó (2016) señala que los polígonos de la era porciolista en Barcelona, relegados en la periferia o áreas rurales de las ciudades y ubicados en terrenos de escaso valor inmobiliario, ocultan en realidad intereses urbanísticos de tipo especulativo hacia los suelos donde se erigían los asentamientos de barracas luego erradicados, así como el progresivo aumento de la desigualdad socio-espacial que venía perfilándose sobre todo el territorio nacional. La alta densidad habitacional que llegaron a registrar esos polígonos, sin buenos transportes y comunicaciones, con escasos o nulos equipamientos, con una mala calidad de construcción y un reducido tamaño de las viviendas, respondían a la absoluta falta de interés del Régimen por comprometerse de verdad con los problemas sociales y económicos de la época.

Con el giro neoliberal en las políticas sociales y urbanísticas, el problema de la vivienda ha sido a menudo reducido a su dimensión urbanística y absorbido en políticas urbanísticas. La integración entre políticas sociales de acceso a la vivienda y políticas urbanísticas, la reducción de la cuestión urbana a sus aspectos propiamente urbanísticos, son particularmente problemáticas y sin embargo sostenidas por los intereses especulativos ligados a los procesos de recalificación de los suelos y "regeneración" de los barrios. Reconducir la cuestión de la vivienda a esta dimensión resulta particularmente inadecuado, puesto que en muchos casos son los procesos de regeneración mismos los que generan nuevas formas de exclusión (véase los procesos de gentrificación), dejando sin respuesta los interrogantes sobre qué contribución pueden dar, en efecto, las políticas urbanísticas al problema del acceso a la vivienda, y a qué condiciones.

En este contexto, ¿qué estrategias se desarrollan desde abajo, entre aquellos grupos de inmigrantes "indeseables", para los cuales el acceso a la vivienda resulta particularmente difícil?

En la actualidad, unos pocos millares de ciudadanos rumanos, étnicamente connotados como rom, viven en las afueras de Barcelona: en su mayoría, en los municipio de Badalona y Santa Coloma de Gramanet. Mientras que una pequeña parte de ellos tiene un empleo regular y vive en viviendas "estándar", las condiciones de vida de otros son mucho más precarias: el acceso a la vivienda se realiza a través del alquiler en condiciones de hacinamiento (más de una familia por piso), ocupación de pisos vacíos u ocupación de solares vacíos y naves industriales abandonadas (en chabolas o tiendas), mientras que el sustento económico se procura a través de estrategias económicas informales (limosna, limpieza de cristales a los semáforos, venta ambulante en la calle, recogida de chatarra).

Las condiciones residenciales de los rom inmigrantes en el área metropolitana de Barcelona no son el resultado de políticas directamente discriminatorias como la política segregacionista de los campos implementada en los municipios italianos. Sin embargo, las estrategias residenciales de estos inmigrantes se tienen que integrar dentro de un contexto de escasez histórica de vivienda social, resultado de una política que a nivel nacional y local, durante décadas, ha favorecido los intereses del negocio inmobiliario, promoviendo el acceso a la vivienda en propiedad. Desde mucho antes de la afirmación de la así llamada "agenda neoliberal", se ha creado, en España, un mercado expansivo liberalizado de viviendas en propiedad, apoyado por la liberalización de los créditos hipotecarios y por políticas urbanísticas fuertemente expansivas. Este contexto ha favorecido inevitablemente el surgimiento de un mercado informal de la vivienda, que desemboca igualmente en formas de segregación socio-espacial.

Más allá de las formas (relativamente poco extendidas) de barraquismo, la mayoría de las familias rom inmigradas en el área metropolitana de Barcelona vive en pisos, accesibles a través de un mercado del alquiler segmentado y a menudo irregular gestionado principalmente por ciudadanos pakistaníes. Éstos han podido acceder al crédito hipotecario durante el boom inmobiliario español de los años 90 y principio de 2000, en un marco institucional que volvía atractiva la inversión inmobiliaria, al prometer importantes plusvalías y contar con una fiscalidad favorable.

Hay que destacar que las condiciones de hacinamiento en estos pisos se han exacerbado tras la crisis de los s*ubprime* (las préstamos hipotecarios de alto riesgo) en España a partir del 2007 (Lopez y Rodriguez, 2011: 20). Los arrendatarios de las familias rom, usualmente inmigrantes, encontrándose con fuertes dificultades a la hora de pagar las cuotas crecientes de la hipoteca, han a menudo descargado estas dificultades encima de estos inquilinos "desorientados, recién llegados" y sin alternativas (Parker y López Catalán, *cit.*: 390) a través de alquileres elevados, favoreciendo, de esta manera, la formación de los así llamados "pisos pateras".

El aspecto notable de la cuestión de la vivienda bajo estándar (que sea una barraca o un piso patera) es que ésta puede dificultar el empadronamiento de sus habitantes, como consecuencia de cierta discrecionalidad, por parte de los municipios, en los criterios requeridos para efectuar la registración censal en el padrón. Como es sabido, el empadronamiento representa a su vez el prerrequisito necesario para el acceso a una serie de derechos sociales y económicos ligados a la ciudadanía (educación, sanidad, vivienda social, prestaciones sociales). De esta manera, la negación de la inscripción al registro municipal del padrón puede representar un obstáculo para el acceso a tales derechos.

A pesar de que la ley española prevea la registración también en casos de vivienda bajo estándares (incluyendo viviendas informales e incluso el espacio público), a nivel local se presentan divergencias significativas en las prácticas de registración de diferentes municipalidades, y "hay una evidente falta de criterios para la registración de ciudadanos de países que han entrado recientemente en la Unión Europea" (Defensor del Pueblo Catalán, 2008: 143). La inscripción en el registro del padrón en los ayuntamientos de Santa Coloma y Badalona ha sido en algunos casos denegada a ciudadanos rumanos que solamente presentaban su documento de identidad nacional, al pedir la presentación del pasaporte. Además, Santa Coloma y Badalona han enfrentado el problema de los pisos pateras con normas restrictivas para el acceso al empadronamiento (Parker y López Catalán, *cit*.). De esta manera, en estos dos municipios solo es posible registrar un número máximo de personas por piso. En la práctica, los inmigrantes rom, a pesar de encontrarse en situación de permanencia legal en España en cuanto ciudadanos

comunitarios, han encontrado severas restricciones a la hora de empadronarse. En algunos casos habitantes ya empadronados han sido dados de baja cuando han sido detectadas condiciones de hacinamiento; en otros casos, no se ha podido efectuar la inscripción en el registro municipal porque previos ocupantes del piso no se habían dado de baja (Parker y López Catalán, *cit*.). En la práctica, los ayuntamientos de Santa Coloma y Badalona no registran personas que viven en condiciones precarias, a pesar de que la legislación en vigor establece que deberían ser registrados y beneficiarios de asistencia social.

La experiencia de la precariedad puede dar pie a su vez a desplazamientos y movilidades forzados, como consecuencia de los desalojos de los pisos ocupados o superpoblados, y la ulterior marginalización de sus ocupantes. López Catalán (2012) cita el ejemplo de una familia que se ha desplazado 12 veces en 6 meses entre Badalona y Santa Coloma. En diez ocasiones, estos desplazamientos forzosos han sido consecuencia de intervenciones policiales, sin intervención de los servicios sociales.

4. Estrategias económicas semi-formales e informales en la ciudad posfordista

La posición de los rom “indeseables” y estigmatizados se encuentra a menudo en una “zona gris”, a medio camino entro lo formal y lo informal, no solamente por lo que concierne el acceso a la vivienda, sino también por lo que concierne las estrategias de supervivencia económica. Dichas estrategias, que a pesar de no ser criminales son con frecuencia criminalizadas, se desarrollan en contextos socio-económicos específicos. Turín es una ciudad cuyo crecimiento económico, en las décadas del “milagro” posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha basado en la producción automovilística y en la industria derivada, principalmente estructurada alrededor de un único “motor” económico central constituido por la Fiat. De hecho Turín se ha rápidamente transformado, desde principios del siglo pasado, en una ciudad que economistas y analistas han definido como una *one-company town* (Locke, 1995: 134). La contracción de la producción industrial a partir de los años 80 ha por lo tanto afectado profundamente la economía local. El desempleo ha aumentado significativamente y vastas áreas industriales abandonadas han ido apareciendo el paisaje suburbano.

La reconversión de la economía local desde el sector secundario al terciario es un proceso que también ha afectado, aunque de manera distinta, la ciudad de Barcelona. De hecho es significativo observar que las estrategias económicas de los colectivos marginalizados en buena medida coinciden en los dos contextos (turinés y barcelonés): el auto-empleo en el sector de la chatarra, la limosna, la venta ambulante, la limpieza de cristales a los semáforos, la ocupación de solares vacíos y naves abandonadas.

Estas estrategias se integran perfectamente en los procesos de restructuración económica que están experimentando muchas ciudades en la actualidad. Hay que considerar, por ejemplo, que el precio de algunos metales, como el cobre, ha llegado a triplicarse desde el 2008 como consecuencia de la crisis financiera. El mercado de la chatarra se ha vuelto por lo tanto especialmente atractivo, sobre todo por aquellos sectores marginalizados que, justamente como consecuencia de la crisis, se han encontrado expulsados del mercado del trabajo.

Resulta significativo observar que tanto los habitantes de los barrios de barracas de Turín como los habitantes de pisos patera en Badalona y Santa Coloma, así como muchos otros colectivos estigmatizados, sobreviven hoy en día gracias a los desechos de la sociedad consumista. Hay que recordar que la gestión de residuos representa un sector importante en las economías de las sociedades contemporáneas occidentales, un sector en el cual los habitantes de territorios estigmatizados representarían, en última instancia, el último eslabón. La idea de “gestión de residuos” difícilmente se concilia con las ideas capitalistas de ocupación, trabajo y producción, por lo cual hablar de basura o de deshechos equivale a hacer referencia al ámbito semántico de la pérdida, la degradación, la impureza, la contaminación, hasta de la muerte. Lo cual representa una paradoja, ya que se sabe que, tanto en términos biológicos, como semiótico, cada sistema para reproducirse necesita intercambiar constantemente material “vivo” con material “muerto” (Rennó, 2013).

De hecho, puesto que el reciclaje de algunos materiales empieza a adquirir valor comercial, representa una posibilidad de ingreso para los habitantes de los espacios residuales de muchas ciudades globales. Como subraya Rennó (*cit.*), la presión sobre la importancia ecológica del reciclaje y del “crecimiento sostenible” hace que la preocupación se concentre sobre la basura material, pero se excluye que pueda ser utilizada como modo de subsistencia: de esta forma, el trabajo de “reciclador” o “chatarrero” es un trabajo casi ilegal, sin derechos laborales y de alto riesgo. En efecto, los habitantes del campo oficial de vía Germagnano en Turín, a pesar de ser percibidos como criminales, desarrollan su actividad de recogida de chatarra siendo regularmente registrados como autónomos y pagando regularmente los impuestos correspondientes.

De acuerdo con la teoría marxista, el capitalismo procura producir la rápida obsolescencia de los objetos; sin embargo, de la misma forma que los objetos desechados son considerados como material excedente, también quien se gana la vida con ellos sería considerado como “material humano excedente”.

Tanto en el contexto de Turín como en el de Barcelona, los chatarreros de calle suelen ser reprimidos y criminalizados, y las normas que regulan su actividad han sido endurecidas en los últimos años. En Turín se ha empezado a aplicar de manera más rígida la legislación sobre compra-venta de la chatarra, mientras que en Barcelona se han promovido ordenanzas locales que limitan fuertemente el uso del espacio público para los colectivos estigmatizados (véase la ordenanza cívica del 2004), empujando los trabajadores informales de la chatarra hacia una ulterior marginalización.

5. Conclusiones

A pesar de las diferentes trayectorias históricas y los diferentes marcos normativos, tanto en el contexto turinés como en el barcelonés se producen a diferentes niveles prácticas excluyentes que son experimentadas de forma parecida en la experiencia cotidiana de los rom inmigrantes.

En Italia, la estigmatización de estos grupos de rom “indeseables” ha dado pie a la promoción de una política diferencial de acceso a la vivienda, la “política de los campos”, marcando trayectorias específicas respecto a las de otras familias de bajo ingresos no “etnicizadas”, que han podido beneficiar de la asignación de viviendas sociales. En España, donde la política de la vivienda social ha sido tradicionalmente insuficiente, las políticas dirigidas a la promoción del acceso a la vivienda en propiedad, han contribuido a producir una situación donde la principal forma de acceso a la vivienda para los inmigrantes rom ha sido el alquiler de pisos de vivienda libre, a menudo en condiciones de hacinamiento, o su ocupación. El colapso del mercado de la vivienda español, a partir del 2008, ha sido crucial en la exacerbación del hacinamiento en estos pisos. La “cuestión de los rom rumanos” y de los pisos patera ha sido por lo tanto usada como pretexto para la estigmatización y la negación del empadronamiento – con los relativos derechos sociales asociados – en lugar de intervenir a través de políticas sociales.

Tanto que se trate de un barracón en un campo o de un piso ocupado o superpoblado, las normativas sobre higiene, habitabilidad y orden público han podido ser aplicadas de manera discriminatoria hacia estos colectivos. En ambos contextos, la precariedad residencial es experimentada cotidianamente, y las estrategias de supervivencia económica adoptadas son a menudo criminalizadas e ilegalizadas.

La excusión siempre se produce dentro de un entramado legal complejo que se desarrolla sobre varios niveles (central y local, policial y asistencial). En este contexto, las normativas locales sobre empadronamiento, limosna, compra-venta de chatarra, usos del espacio público sirven para justificar determinadas prácticas burocráticas y determinadas formas a través de las cuales dichas leyes interactúan con, y son legitimadas por, las políticas locales.

Bibliografía

Aglietta, Michel. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

Aguilera, Thomas; Vitale, Tommaso. “Bidonvilles en Europe, la politique de l’absurde”. *Revue Project*, num. 348 (2015), p. 68–76.

Allen, Judith *et al*. (coord.). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell, 2004.

Amin, Ash. *Post Fordism: a Reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

Andrijasevic, Rutvica. “From exception to excess: detention and deportations across the Mediterranean space”. A: De Genova Nicholas, Peutz Nathalie, (coord.). *The Deportation Regime*. Durham, NC: Duke University Press. 2010

Aricó, Giuseppe. *La pacificación de la periferia. Conflictividad social y regeneracion urbana en el barrio de La Mina, Sant Adrià de Besòs (Barcelona)*. Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2016

Balibar, Etienne. *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship.* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

Bannerjee-Guha, Swapna. *Accumulation by Dispossession: Transformative Cities in the New Global Order*. New Delhi: Sage, 2010

Bauman, Zigmunt. *Wasted lives. Modernity and its outcasts*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Benjamin, Solomon. “Occupancy urbanism: Radicalizing politics and economy beyond policy and programs”. *International Journal of Urban and Regional Research*, num. 32(3) (2008), p. 719–729.

Boyer, Robert. *Théorie de la régulation. Les fondamentaux*. Paris: La Découverte, 2004

Brenner, Neil; Theodore, Nik. “Preface: from the ‘New Localism’ to the space of neoliberalism”. *Antipode*, num. 34(3) (2002), p. 341–347.

Brunello, Piero (coord.) *L'urbanistica del Disprezzo: Campi Rom e Società Italiana*. Roma: Manifestolibri, 1996.

Castel, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

Chevalier Luis. *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première motié du XIX siècle*. Paris: Plon, 1958

Clough Marinaro, Isabelle; Sigona, Nando. “Introduction Anti-Gypsyism and the politics of exclusion: Roma and Sinti in contemporary Italy”. *Journal of Modern Italian Studies,* num. 16(5) (2011), p. 583–589.

Davis, Mike. *Planet of Slums*. New York: Verso, 2006.

Diken, Bulent; Laustsen, Carsten. *The culture of exception: Sociology facing the camp*. London and New York: Routledge, 2005.

Forrest, Ray, Lee James (coords.). *Housing and social change: East-West perspectives*. London: Routledge, 2003.

Goffman, Erving. *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales.* Buenos Aires: Amorrortu, 1972.

Grbac, Peter. “Civitas, polis, and urbs: reimagining the refugee camp as the city”. *Oxford Refugee Study Center Working Paper Series*, num. 96 (2013).

Harvey, David. “The right to the city”. *New Left Review*, num. 53 (2008), p. 23–40.

Lefebvre, Heny. *Le droit a la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

Locke, Richard. *Remaking italian economy*. New York: Cornell University Press, 1995.

López Catalán, Óscar. “The Genesis of a 'Romanian Roma Issue' in the Metropolitan Area of Barcelona: Urban Public Spaces, Neighbourhood Conflicts and Local Politics”. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencas Sociales*, num. 2 (1) (2012), p. 95–117.

Mahmud, Tayyab. “'Surplus humanity' and the margins of legality: Slums, slumdogs, and accumulation by dispossession”. *Chapman Law Review,* 14(1) (2010), p. 1–82.

Malkki Liisa. *Purity and exile*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

Nyers, Peter. “Forms of Irregular Citizenship”. A: Squire, Vicki (coord.) *In The Contested Politics of Citizenship: Borderzones and Irregularity.* London: Routledge, 2011.

Olivera Martin. “Zone, bidonvilles, campements: une histoire parisienne (1850-2015)”. *Revue Project*, num. 384 (2015), p. 6–16.

Palidda, Salvatore (coord.). *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa.* Milano: Xbook, 2009.

Parker, Owen; López Catalán, Óscar. “Free movement for whom, where, when Roma EU citizens in France and Spain”. *International Political Sociology*, num. 8(4) (2014), p. 379–395.

Picker, Giovanni; Pasquetti, Silvia. “Durable camps: the state, the urban, the everyday”. *City*, num. 19(5) (2015), p. 681–688.

Portes, Alejandro. “Rationality in the slum: an essay in interpretive sociology”. *Comparative Studies in Society and History*, num. 14 (1972), p. 268 - 286.

Power, Anne. *Hovels to high rise: state housing in Europe since 1850*. London and New York: Routledge, 1993.

Puggioni, Raffaella. “‘Against camps’ violence: some voices on Italian holding centres”. *Political Studies*, num. 62(4) (2013), pag. 945 - 960.

Ramadan, Adam. “Spatialising the Refugee Camp”. *Transactions of the Institute of British Geographers*, num. 38 (1) (2012), p. 65 - 77.

Redclift, Victoria. “Abjects or agents? Camps, contests and the creation of ‘political space’”. *Citizenship Studies,* num. 17 (3-4) (2013), p. 308 - 321.

Rennó, Raquel. *Espaços residuais – Análise dos dejetos como elementos culturais*. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

Rigo, Enrica. “Citizenship at Europe's borders: some reflections on the post-colonial condition of Europe in the context of EU enlargement”. *Citizenship Studies,* num. 9(1) (2005), p. 3 - 22.

Roy, Ananya. “Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism”. *International Journal of Urban and Regional Research,* num. 35(2) (2011), p. 223 - 238.
Rygiel, Kim. “Bordering solidarities: Migrant activism and the politics of movement and camps at Calais”. *Citizenship Studies*, num. 15(1) (2011), p. 1 - 19.

Sanyal, Romola. “Refugees and the City: An Urban Discussion”. *Geography Compass*, num. 6(11) (2012), p. 633 – 644.

Sanyal, Romola. “Urbanizing Refuge: Interrogating Spaces of Displacement”. *International Journal of Urban and Regional Research*, num. 38(2) (2014). p. 558 - 572.

Sassen, Saskia. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

Sassen Saskia. *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

Schumpeter, Jospeh Alois. *Essays.* Cambridge: Addison-Wesley Press, 1951.

Scott, James. *Los dominados y el arte de la resistencia.* Tafalla: Txalaparta, 2003.

Sigona, Nando. *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l"invenzione degli zingari.* Civezzano: Nonluoghi Libere Edizioni, 2002.

Sigona, Nando. “The governance of Romani people in Italy: discourse, policy and practice”. *Journal of Modern Italian Studies,* num. 16(5) (2011), p. 590 - 606.

Sigona, Nando. “Campzenship: reimagining the camp as a social and political space”. *Citizenship Studies,* num. 19(1) (2014), p. 1 - 15.

Sigona, Nando; Trehan, Nidhi. *Romani politics in contemporary Europe. Poverty, ethnic mobilization and the neoliberal order*. Houndmills: Palagrave Macmillian, 2009.

Soja, Edward. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

Templer, Bill. “Neoliberal strategies to defuse a powder keg in Europe: the 'Decade of Roma inclusion' and its rationale”. *New Politics,* num. 10(4) (2006). http://www.wpunj.edu/~newpol/issue40/Templer40.htm.

Tosi, Antonio. “Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili”. A: Bonomi A (coord.). *La vita nuda*. Milano: Triennale, 2008.

Van Baar, Hub. “Europe’s Romaphobia: problematization, securitization, nomadization”. *Environment and Planning D*, num. 29(2) (2011), p. 203 - 212.

Van Baar, Hub. “Socio-Economic Mobility and Neo- Liberal Governmentality in Post-Socialist Europe: Activation and the Dehumanisation of the Roma”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, num. 38(8) (2012), p. 1289 - 1304.

Van Baar, Hub. “Homecoming at Witching Hour: The securitization of European Roma and the Reclaiming of their Citizenship”. A: Baker, D.; Hlavajova, M. (coord.) *We Roma: A Critical Reader in Contemporary Art.* Utrecht: BAK/Valiz, 2013.

Van Baar, Hub. “The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe”. A: Agarin, T. (coord.) *When Stereotype Meets Prejudice*. Stuttgart: Ibidem Verlag, 2014.

Walters, William. “Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border”. *Environment & Planning D*, num. 20(5) (2002), p. 561 - 580.

Wacquant, Llöic. *Urban Outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008.

Wacquant, Llöic. “A Janus-faced institution of ethnoracial closure: a sociological specification of the ghetto”. A: Hutchison, R., Haynes, B. (coord.). *The Ghetto: Contemporary Global Issues and Controversies*. Boulder, CO: Westview, 2011.

Wiese, Andrew. *Places of their own. African American suburbanization in the twentieth century*. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

Willems, Wim. *In Search of the True Gypsy. From Enlightenment to Final Solution*. London: Frank Cass, 1997.

Wirth, Luis. *The Ghetto*. Chicago: Phoenix, 1928.

Experiencias

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: Housing First, sinhogarismo, Finlandia, Y-Foundation

Juntos podemos hacer más: Y-Foundation y Housing First en Finlandia

Juha Kaakinen
CEO, Y-Foundation / Y-Säätiö

Finlandia es el único país de la UE donde el sinhogarismo está descendiendo. Ello se debe a un sólido desarrollo de políticas, así como a la detección de nuevas medidas para reducir y prevenir el sinhogarismo. La clave del proceso ha sido la unión de fuerzas. Un miembro activo de esta cooperación durante 30 años ha sido la Fundación Y-Foundation[39].

Políticas para enfrentar el sinhogarismo

A finales de 2015, había 6.785 personas sin hogar y 424 familias sin hogar en Finlandia. Estas cifras coinciden con la tendencia decreciente de sinhogarismo según datos registrados cada año por parte de autoridades locales y servicios sociales[40]. Más del 80% de estas personas sin hogar están viviendo temporalmente con parientes o amigos; no se trata sólo de personas que duermen en la calle o que pernoctan en albergues.

Hace treinta años, la situación era mucho peor: el número de personas sin hogar alcanzaba casi los 20.000. Miles de personas vivían en equipamientos debido a la falta de vivienda adecuada y, sólo en Helsinki, más de 2.000 personas se alojaban en dormitorios comunes o en albergues nocturnos. Las personas sin hogar también ocupaban infraviviendas abandonadas.

Desde entonces, la reducción del sinhogarismo ha sido una constante en los programas del gobierno finlandés. En el transcurso de los años, las medidas han ido variando y se han conseguido avances. Sin embargo, las personas no han podido encontrar una solución adecuada y permanente a sus necesidades de atención y vivienda y han vuelto a caer en situación de sinhogarismo o han vivido en pensiones durante largos períodos de tiempo. Por este motivo, en 2008 se planteó un nuevo modelo. Los servicios y equipamiento para las personas sin hogar de larga duración se empezaron a concebir

39. http://www.ysaatio.fi/in-english/
40. http://www.ara.fi/en-US

bajo el principio *Housing First* (La vivienda primero). Ello condujo a la construcción de nuevas viviendas, la renovación íntegra de hostales y la creación de nuevos servicios[41].

Por qué 'Y'?

Una de las fuerzas impulsoras de esta nueva política basada en el Housing First ha sido la Fundación Y-Foundation. La entidad ya aportaba larga experiencia en la provisión de vivienda normalizada a las personas sin hogar y en el diseño de equipamientos de vivienda asistida. La fundación también cuenta con una extensa red de entidades asociadas y de proveedores de servicios en diferentes ciudades.

En la década de los '80, cuando se propusieron medidas para acabar con el sinhogarismo, existía una enorme escasez de pisos pequeños de alquiler para personas sin hogar. Comprar vivienda en el sector privado se consideró la manera más rápida de conseguir más vivienda para las personas sin hogar. Así fue cómo en 1985 se estableció una fundación cuya principal vía de operación durante muchos años fue comprar vivienda. La letra 'Y' del nombre Y-Foundation proviene de la palabra finlandesa *yksinäinen* (solitario), en referencia al objetivo fundacional de proveer pisos pequeños de alquiler para personas sin hogar.

Los miembros fundadores fueron un conjunto variado de organizaciones no lucrativas que abarcaban las cinco ciudades más extensas de Finlandia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere y Turku), la Iglesia Evangélica Luterana, la Cruz Roja Finlandesa, la Asociación Finlandesa de Salud Mental, la Asociación de Autoridades Finesas Locales y Regionales, la Confederación de Empresas de Construcción Finlandesas RT y la Unión de Comercio de Empresas Constructoras Finlandesas. A día de hoy, estas instituciones mantienen su representación en el patronato de la Fundación.

La Y-Foundation aspira acabar con el sinhogarismo en Finlandia. Según sus estatutos, la tarea principal es dar soporte a la asistencia social y sanitaria proporcionando vivienda en régimen de alquiler con buenas garantías, acorde con la dignidad humana de aquellas personas que tienen dificultades para acceder a la vivienda en el mercado global. La financiación de la vivienda se debe adecuar a la solvencia del inquilino. Los ingresos provenientes de los inquilinos y otros conceptos se usarán para aumentar el parque de vivienda. Como organización no lucrativa proveedora de vivienda, la Fundación tiene derecho a pedir subvenciones y ayudas a la construcción.

A lo largo de los años, las necesidades han cambiado y han surgido nuevos colectivos que necesitaban vivienda. A principios de la década de los '90, la Fundación empezó a

41. http://www.housingfirst.fi/en/housing_first/homelessness_in_finland

comprar vivienda para los refugiados que entraban en Finlandia. Se crearon nuevas empresas inmobiliarias para mejorar las condiciones de vida de las personas que padecían problemas de salud mental. Desde 2008, la Fundación no ha dejado de suministrar vivienda distribuida por la zona y vivienda comunitaria, de acuerdo con el Plan Nacional de Reducción del Sinhogarismo de Larga Duración. Se han creado, también, diversas tipologías de vivienda mixta. La vivienda comunitaria con soporte de servicios integrados in-situ se puede considerar, también, vivienda de alquiler normalizada.

La política de origen consistía en poner pisos en régimen de realquiler en cooperación con las autoridades locales, parroquias y ONGs. La Fundación proveía vivienda; las entidades colaboradoras escogían a los arrendatarios y planificaban servicios de soporte en caso necesario. Actualmente, la Fundación también alquila apartamentos directamente a las personas sin hogar. Se escoge a los arrendatarios mientras las asociaciones ofrecen el soporte a sus necesidades especiales.

A día de hoy, la Fundación ofrece también alquiler social gestionado por una filial y destinado a cualquier persona que desee acceder.[42] Cada vez más personas –sobre todo en el área metropolitana– son vulnerables a padecer sinhogarismo por el simple hecho de que es difícil conseguir vivienda asequible. En 2016 se ha introducido un nuevo abordaje que consiste en alquilar pisos de propietarios del sector privado y cederlos a personas sin hogar. La herramienta principal en la lucha y prevención del sinhogarismo es, en todo caso, la disponibilidad de vivienda de alquiler asequible.

Vivienda Y-Foundation

El parque de viviendas de la Y-Foundation se sitúa por encima de los 16.400 pisos. Alrededor de 5.300 son pisos repartidos y comprados al sector privado y casi 10.000 son de alquiler social. El resto corresponde a equipamiento asistido para arrendatarios con necesidades especiales. Dentro de esta categoría, se incluyen residencias para personas con largas trayectorias de sinhogarismo, pisos con servicios de atención directa para personas mayores y vivienda asistida para personas que se recuperan de trastornos psiquiátricos.

Las líneas de trabajo básicas de la Y-Foundation son:

- Soluciones basadas en necesidades
- Asequibilidad
- Buena calidad

42. https://m2kodit.fi/

- Alquiler seguro
- Ubicación céntrica
- Redes de soporte

La calidad es el criterio más importante en la compra y construcción de vivienda. La Fundación suministra vivienda normalizada; no albergues ni soluciones temporales. El piso puede estar distribuido por la población o en un edificio comunitario: la calidad es la misma y el piso es apto para la vida independiente. En edificios comunitarios, las comunidades siempre cuentan con servicios de soporte e instalaciones dedicadas a actividades compartidas (salón, cocina o salas de trabajo) y, paralelamente, los arrendatarios poseen sus propios pisos completamente equipados. La habitabilidad radica en un régimen de alquiler normalizado.

En el plano de la construcción, un aspecto básico es la ubicación céntrica. Los arrendatarios con necesidades especiales deben acceder a los servicios de la comunidad local y es importante facilitar la proximidad. Ello empodera a las personas, quienes pueden asumir responsabilidades y de este modo los servicios de soporte trabajan con más efectividad. Los pisos distribuidos por la población que pertenecen a empresas privadas de vivienda ayudan a combatir el segregacionismo. Proveer vivienda de propiedad para usarla en régimen de alquiler social garantiza una buena calidad de la vivienda y un barrio confortable para una persona que ha sufrido una larga trayectoria de sinhogarismo.

Tejer alianzas

Y-Foundation se integra en el mercado de vivienda ofreciendo soluciones de vivienda adaptadas a la demanda local. Los colaboradores principales de la Fundación son autoridades locales que definen objetivos específicos de la ciudad en términos de cooperación. Los colaboradores evalúan las necesidades, mientras que las opciones de vivienda disponibles se elaboran en conjunto. Cuando es necesario, las ciudades también ayudan a planificar zonas de construcción. Esto es crucial para mantener los alquileres a un precio asequible.

La Fundación se ocupa de la gestión de la propiedad; los colaboradores elaboran los servicios de soporte necesarios. La cooperación se basa en un contrato que define los cargos y responsabilidades de las partes implicadas. Como entidad independiente, la Fundación teje alianzas con entidades parroquiales y ONGs que desarrollan proyectos para este mismo fin. La posibilidad de proporcionar vivienda vía Y-Foundation ha permitido a muchas asociaciones desarrollar servicios adaptados a las necesidades especiales de sus usuarios.

A día de hoy, la Fundación trabaja en cooperación con más de cien asociaciones de todo el país. Ello implica mucho trabajo en red. Pese a ello, vale la pena el esfuerzo: en el abordaje del sinhogarismo, la unión de fuerzas es más efectiva que los proyectos por separado. La amplia red de entidades ha beneficiado el desarrollo de la Fundación. Ha sido fácil encontrar colaboradores para nuevos proyectos y difundir los resultados también ha resultado positivo.

Financiación

Las dos fuentes principales de actividades de financiación son RAY, La Asociación Finlandesa de Máquinas Tragaperras[43], y ARA, el Centro Finlandés de Desarrollo y Financiación de la Vivienda[44].

Los fondos de RAY cubren el 50% de los costes de adquisición en vivienda distribuida por la zona. RAY y ARA también financian la vivienda asistida y los servicios de asesoría que permiten un eficaz trabajo en red entre colaboradores locales y proveedores de recursos con el objetivo de prevenir el sinhogarismo recurrente. ARA concede préstamos con tipo de interés subvencionado y subvenciones para construcción y reforma de vivienda social. Las subvenciones para la inversión dirigida a grupos con necesidades especiales puede alcanzar hasta un 50% de los costes de inversión aprobados.

Y-Foundation también se beneficia de préstamos de bancos u otros agentes de financiación. El retorno de las cuotas de alquiler por parte de los inquilinos se destina a cubrir costes de logística de la organización, pérdidas de capital y costes de gestión de la vivienda. El beneficio se destina a las hipotecas de préstamos y el sobrante se invierte en nuevos pisos para colectivos con necesidades especiales.

Personal

Y-Foundation trabaja a nivel nacional y dispone de pisos o unidades de vivienda en 56 ciudades y administraciones diferentes. Nuestra oficina sede está situada en Helsinki, si bien tenemos oficinas regionales en 6 ciudades. El personal, constituido por 116 empleados, proviene de un variado bagaje profesional. Los principales departamentos u oficinas son: atención al cliente y alquileres; construcción y reformas, gestión y mantenimiento de inmuebles, finanzas y administración. También disponemos de oficinas para el desarrollo de proyectos, servicios de soporte a la vivienda y comunicación. Recientemente, hemos lanzado un proyecto piloto de servicios de orientación para la prevención del sinhogarismo.

43. http://www2.ray.fi/en
44. http://www.ara.fi/en-US

Vivienda sostenible

Los objetivos en la provisión de vivienda son la buena calidad y la longevidad. Las leyes nacionales de construcción del Ministerio de Medio Ambiente regulan la actividad de construcción y promueven una mejor eficiencia energética, así como el uso de fuentes de energía renovables. En el contexto de unas condiciones meteorológicas como las de Finlandia, estos objetivos son importantes. ARA realiza una pre-evaluación de los planes de construcción antes de acceder a la financiación con el fin de asegurar la calidad de la vivienda social. Entre otros factores, ello implica el buen aislamiento térmico y la hermeticidad y triple vidrio de las ventanas. La Fundación trabaja con materiales de buena calidad, con electrodomésticos fiables y los pisos están totalmente equipados.

La gestión responsable y profesional y el buen mantenimiento son importantes para garantizar la longevidad de las construcciones. Las reformas necesarias deben hacerse puntualmente. Se realizan controles de eficiencia energética e inspecciones técnicas periódicas de los sistemas de ventilación y calefacción para mejorar su rendimiento.

Un condicionante básico en la sostenibilidad medioambiental es la ubicación. Una ubicación céntrica, así como una buena red de transportes, reducen el uso de medios de transporte privados. El transporte público permite que el dinero se invierta en equipamientos y reduce la necesidad de construir plazas caras de aparcamiento.

Fomentar el binestar y la inclusión

La vivienda permanente y la tenencia segura son cruciales para el bienestar de la persona. Con el paso de los años, hemos comprobado que es posible frenar los problemas más graves y situaciones de la vida más difíciles en un contexto de salud. Sí, se necesita realismo: no todas las personas pueden subir la escala de transición según el modelo de servicios orientados hacia la vivienda y determinadas personas necesitan soporte en el día a día. No existe un modelo ideal de vivienda; la solución se basa en las necesidades de cada persona.

Una buena vivienda beneficia al sistema de salud. El tratamiento o la rehabilitación son más efectivos en buenas condiciones de habitabilidad. Un hogar seguro permite que las personas se centren en otros aspectos de la vida y el tejido asociativo de la comunidad es una manera efectiva de promover la salud. La inversión en vivienda asistencial también es rentable. Los exámenes del modelo Housing First –en lo que respecta a servicios y equipamientos residenciales– han demostrado que una atención y una vivienda adecuadas reducen el alto coste de los servicios de urgencias[45].

45. http://www.housingfirst.fi/files/3313/Presentation_Virpi_Sillanpaa_Cost-effects_of_Housing_First_Case_Harrmala_Tampere.pdf

Cada cierto tiempo, el trabajo de la Y-Foundation se cuestiona por parte de la comunidad local y se manifiesta a través de ciertas reacciones y miedos. Algunos proyectos de construcción se han retrasado debido a las quejas del vecindario. Pese a ello, todos los proyectos se han acabado completando. Este fenómeno de rechazo tiene su origen esencialmente en prejuicios hacia las personas con enfermedad mental. En nuestros días, este tipo de presión es fácil de tratar, ya que podemos mostrar buenos ejemplos a los escépticos. Resulta muy revelador el hecho de que todas las quejas, en lugar de perpetuarse, se han disipado en cuanto los arrendatarios han entrado a vivir.

La comunicación con el vecindario es básica para superar miedos. Por otra parte, también es sensato constatar los riesgos de alojar a personas con trastornos. Es importante la atención y la respuesta de todas las aportaciones que quiera transmitir el vecindario. También, la implementación de nuevas metodologías de trabajo con determinados tipos de vecindario facilitan la posterior coexistencia y entendimiento mutuo.

La participación de las personas que han experimentado sinhogarismo se ha impulsado a través de diferentes maneras en el programa nacional contra el sinhogarismo de larga duración. Los denominados 'Expertos por experiencia' –personas que han padecido sinhogarismo– han formado a trabajadores sociales en dinámicas educativas organizadas por la Y-Foundation. Se han desarrollado nuevas formas de trabajo comunitario, soporte entre iguales y trabajos de baja exigencia. La Fundación también promueve la inclusión a través de un plan de ocupación iniciado en 2015. El plan crea oportunidades de empleo para los arrendatarios. Este proyecto se vehicula a otro proyecto de desarrollo actualmente en curso, creando, de este modo, un nuevo concepto de vivienda social de alquiler asequible. Para nosotros, inclusión significa emplear los recursos humanos de la mejor manera. Sólo así estamos construyendo itinerarios hacia la esperanza.

Esta breve muestra de las principales iniciativas de la Y-Foundation nos ofrece una idea del alcance de nuestro trabajo. Es obvio que ciertos aspectos necesitan un análisis y elaboración más profundos según este modelo de trabajo. Me centraré ahora en tres cuestiones: nuestra tarea en los programas nacionales, la importancia de la vivienda social asequible y nuestro concepto de Housing First y del principio de normalidad.

Y-Foundation y el programa nacional para acabar con el sinhogarismo de larga duración

La Y-Foundation ha participado activamente en la implementación de programas nacionales para acabar con el sinhogarismo. La intervención de la Y-Foundation se reveló aún más significativa cuando se inició el Programa Nacional de Reducción del Sinhogarismo de larga duración en 2008. Como el programa se basa en el principio de Housing First, la tarea de compra de pisos distribuidos por la zona por parte de la Y-

Foundation es bastante lógica. Con el 50% de la financiación proveniente de RAY, la Y-Foundation compra anualmente alrededor de 100 pisos al sector privado, situados principalmente en las grandes ciudades. Hemos trabajado en esta línea también durante este último período del programa. La única diferencia ha sido que, desde 2008, todos los pisos recién adquiridos en el Área Metropolitana de Helsinki se han otorgado a personas sin hogar de larga duración.

La Y-Foundation también ha participado en el proceso de reconversión de antiguos hostales y albergues en unidades de vivienda asistida. La Fundación ha asumido los costes de construcción de cuatro centros residenciales con servicios de atención. Uno de ellos había sido un antiguo dormitorio colectivo, reformado y convertido en pisos modernos e independientes; otros tres eran edificios completamente nuevos para personas sin hogar de larga duración que habían vivido en albergues u hostales. Estas unidades de vivienda con servicios de soporte cuentan con personal in-situ para atender a los arrendatarios. Los servicios vienen proporcionados por las administraciones y ONGs.

Para nosotros, el debate entre pisos distribuidos versus vivienda comunitaria ha sido en cierto sentido irrelevante, ya que la vivienda distribuida viene siendo el modelo predominante en Finlandia desde hace mucho tiempo. Los pisos dotados de soporte se volvió evidente cuando se planificó la renovación de albergues y hostales. Bajo nuestro criterio, los hostales y albergues formaban parte integral del modelo de escala de transición. Si queríamos introducir un cambio en el paradigma hacia el modelo Housing First, la función de los hostales tenía que revisarse. Nuestra experiencia nos dice que los albergues como solución temporal estaban fomentando cierta cultura de sinhogarismo. No ofrecían privacidad alguna y las posibilidades de recuperación y de soporte eran muy limitadas.

Una vez detectadas las necesidades de atención de las personas sin hogar de larga trayectoria, se hizo evidente que existía un grupo de personas sin hogar con mayores necesidades de atención y servicios –por ejemplo, debido a enfermedades somáticas– que de vivienda distribuida por la población. Hasta ahora, las experiencias de unidades de vivienda dotadas de soporte demuestran que hay una necesidad de esta alternativa en el sistema de servicios para las personas sin hogar. Es cierto que la mayoría de personas sin hogar prefieren la vivienda independiente y repartida por el área, pero hay un grupo de personas sin hogar de larga duración a quienes la vivienda distribuida les provocaría riesgo de soledad y aislamiento social. La vivienda asistida son una alternativa para aquellos que prefieren una vida más comunitaria y requieren más atención, si bien proporcionan también la intimidad necesaria en forma de pisos independientes.

El equipo de diseño de la Y-Foundation ha encabezado un proyecto de desarrollo nacional que ha dado soporte a la implementación del programa nacional[46]. Este proyecto ha situado la formación, el trabajo en red y el desarrollo de herramientas bajo evaluación.

El proyecto ha conseguido crear una estructura nacional de desarrollo del trabajo en atención al sinhogarismo y ha impulsado a centenares de profesionales a implicarse en el trabajo. También ha reunido a profesionales de ONGs y administraciones, quienes han sido eventualmente decisivos para la implementación del programa a nivel local.

La importancia de la vivienda asequible

El parque de viviendas en Finlandia consiste principalmente (70%) en viviendas de propiedad. Un 15% son pisos de alquiler y un 15% son pisos sociales. El porcentaje de vivienda social es bastante bajo, comparado con algunos países europeos, pero tiene un impacto especialmente fuerte en el Área Metropolitana de Helsinki, donde la vivienda social es una única opción de vivienda asequible, ya que el precio de mercado de los alquileres ha ido aumentando rápidamente. La vivienda social se suministra por parte de asociaciones inmobiliarias locales no lucrativas.

La política de vivienda social para las personas sin hogar es importante a muchos niveles. Una oferta justa de vivienda social asequible es la mejor medida preventiva y la vivienda social es también una de las principales vías de salida del sinhogarismo. Por estas razones, la nueva estrategia de la Y-Foundation en 2014 fue concentrar esfuerzos en incrementar el parque de viviendas sociales disponibles, construyendo nuevos bloques de vivienda y adquiriendo pisos sociales provenientes de otros proveedores de vivienda social.

A principios de 2016, la Y-Foundation se propuso comprar 8.631 viviendas sociales en 28 ciudades a una gran cooperativa nacional de viviendas. Este parque de viviendas sitúa a la Y-Foundation como la mayor proveedora de vivienda social a nivel nacional y la cuarta arrendadora más grande del país. Este parque de vivienda social nos da la oportunidad de reducir el sinhogarismo. También nos permite utilizar el potencial humano de nuestros 16.000 arrendatarios de muchas maneras. Ahora estamos trabajando intensamente con el comité de expertos Demos Helsinki para de cara a desarrollar nuestro propio concepto de vivienda social. El objetivo es encontrar nuevas maneras de empoderar e incluir socialmente a nuestros arrendatarios, creando, por ejemplo, nuevas oportunidades de empleo para ellos.

46. http://www.housingfirst.fi/en/housing_first

Housing First y el principio de normalidad

Algunos principios básicos de Housing First se observan fácilmente en las intervenciones de la Y-Foundation: la separación entre vivienda y servicios; atención y servicios basados en las necesidades individuales; piso individual y contrato de alquiler individual y respeto hacia las personas usuàrias. Para nosotros, el principio de normalidad es fundamental y, en su puesta en práctica, se pueden encontrar ciertas desviaciones intencionales del modelo original de Itinerarios hacia la vivienda -Housing First.

Defendemos que la inclusión social de personas que han padecido sinhogarismo se promueve mejor si estas son tratadas de manera normalizada, como a cualquier otra persona, con derechos y obligaciones civiles. Ello significa que la vivienda se debe suministrar en áreas céntricas en convivencia con otras personas y que los usuarios firmen contratos estándar de alquiler. Pero, para nosotros, ello también significa que todos los arrendatarios paguen su propia cuota, ya sea con sus ingresos o con subsidios generales a los que también acceden todas las demás personas. De este modo, no tienen que pagar, por ejemplo, un 30% de sus ingresos a la organización que les proporciona servicios. Para nosotros, este es un aspecto importante de la inclusión social y también posibilita que los inquilinos sean menos dependientes de la organización proveedora de servicios.

El modelo nórdico de bienestar social se basa en el principio de universalidad. Por ejemplo, la atención sanitaria pública es para todos. Al implementar el Housing First, se fomenta que los usuarios ejerzan sus derechos civiles de acceso a los servicios de atención y, por esta razón, hay menos necesidad de la existencia de equipos multidisciplinares como el ACT (*Assertive Community Team* – Equipo Comunitario Asertivo) u otras infraestructuras diseñadas especialmente para usuarios de HF. En el modelo HF finlandés, el rol del trabajador social se asemeja más al de un coordinador u orientador personal. Esta dinámica va en consonancia con nuestro principio de normalidad y con los elementos que pueden impulsar la inclusión social de personas que han experimentado sinhogarismo.

Juntos, podemos hacer más

En los últimos años ha habido un interés creciente hacia el trabajo de la Y-Foundation y hemos recibido a grupos y a personas –también de fuera de Europa– que tenían intención de conocer nuestro funcionamiento. Nuestro trabajo encarna los principios finlandeses que guían la lucha contra el sinhogarismo y creo que llevar estos principios a la práctica es lo más valioso que podemos ofrecer a nuestros visitantes. Nos sentimos agradecidos por el interés que ha despertado nuestro trabajo y también por los reconocimientos internacionales. Hemos recibido el World Habitat Award (2014) y el European Civil Society

Prize (2015). Estos reconocimientos nos dan la confianza de pensar que estamos en el camino correcto y nos empujan a fijar objetivos aún más ambiciosos para nuestro trabajo.

La cooperación internacional y el intercambio de experiencias son requisitos básicos para nuestra tarea. La Y-Foundation es miembro activo de FEANTSA y, para nosotros, FEANTSA es la principal plataforma europea de cooperación internacional del futuro[47].

Pero queremos trabajar de manera aún más activa en el plano europeo. La Guía Europea Housing First presentada lanzada recientemente por FEANTSA ha abierto nuevas posibilidades en la lucha contra el sinhogarismo[48]. La divulgación de Housing First ha crecido hasta situarse en un nuevo estadio.

En Y-Foundation es importante reafirmar la cooperación europea en la erradicación del sinhogarismo y en la ulterior implementación de la filosofía Housing First. Sobre esta base, hemos elaborado, junto con FEANTSA, la idea de un Observatorio europeo Housing First para tejer una estructura de cooperación entre agentes europeos más sólida, reuniendo, así, esfuerzos para implementar el Housing First.

Nuestros visitantes se quedan siempre impresionados por el nivel de cooperación finlandesa: diferentes entidades socias a nivel nacional y local, ONGs, administraciones y asociaciones estatales trabajan conjuntamente para combatir el sinhogarismo. Esta cooperación ha producido indiscutibles resultados. Creo que este es el mensaje más importante que podemos transmitir en la Y-Foundation: erradicar el sinhogarismo es un objetivo realista y, juntos, podemos hacer más.

Algunos ejemplos de viviendas de la Y-Foundation:

Tellervokoti, en Porvoo

- 14 pisos de vivienda asistida más instalaciones con servicios para personas en vías de recuperación problemas de salud mental

[47] http://www.feantsa.org/
[48] http://housingfirstguide.eu/website/

Dirección postal: Mannerheiminkatu 25, Porvoo
Reforma acabada en 2002.
Proveedor: Itä-Uudenmaan Sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry
http://www.ituspy.com/index.php?id=7
www.ituspy.com

Taipaletalo, en Porvoo

- 23 pisos (37 – 38 m2) de vivienda asistida para personas en vías de recuperación por problemas de salud mental, instalaciones para servicios; 7 pisos (78 m2) de alquiler social. El proveedor también contrata vivienda distribuida para la Y-Foundation.

Dirección postal: Puupolku 2, Porvoo
Construcción acabada en 2010.
Proveedor: Itä-Uudenmaan Sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry
http://www.ituspy.com/index.php?id=8
www.ituspy.com

Pitäjänmäki, en Helsinki

- 111 pisos (33-42 m2) más servicios de atención para personas sin hogar de larga duración

Dirección postal: Pitäjänmäentie 12, Helsinki
Construcción acabada en 2011.
Proveedor: Salvation Army:
http://www.pelastusarmeija.fi/paikkakunnat/helsinki/asumispalvelu
www.pelastusarmeija.fi

Rukkila, en Helsinki

- 27 pisos (28 – 40 m2) más servicios de atención para personas jóvenes con largas trayectorias de sinhogarismo

Dirección postal: Kartanonkaari 29, Helsinki
Reforma completada en 2011.
Proveedor: Suoja-Pirtti ry
www.suoja-pirtti.fi

Väinölä, in Espoo

- 35 pisos (36.5 – 50 m2) más servicios de atención para personas sin hogar de larga duración

Dirección postal: Kuusiniemi 5, Espoo
Construcción acabada en 2014
Proveedor: Salvation Army
http://www.pelastusarmeija.fi/paikkakunnat/espoo/asumispalvelu
www.pelastusarmeija.fi

Sotkankoti, en Hämeenlinna

- 25 pisos (31.5 – 35 m2) en casas adosadas más servicios de atención para personas sin hogar de larga duración en vías de recuperación por consumo de sustancias

Dirección postal: Sotkankatu 5, Hämeenlinna
Construcción acabada in 2013
Proveedor: Hämeenlinna A-Clinic

Koivula, en Helsinki:

- 21 pisos (34 – 46 m2) más servicios de atención para personas en vías de recuperación por problemas de salud mental

Dirección postal: Lapinlahdentie 6, Helsinki
Reforma completada en 2005
Proveedor: Alviry
www.alvi.fi

Vivienda de alquiler social en Helsinki:

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: Banco Buena Prácticas, BBPP.

El Banco de Experiencias y Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales

Yolanda Fierro
Departamento de Planificación y Procesos. Área de Derechos Sociales

El Banco de Buenas Prácticas recoge y difunde buenas prácticas, tanto de gestión interna como de prestación de servicios del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, ya sean propias o en participación con el tercer sector u otras administraciones. A través de la gestión de este proyecto se pretende potenciar la participación activa poniendo en valor la experiencia de las personas profesionales y técnicas que las promueven, así como hacer circular el conocimiento de la organización promoviendo la difusión, el intercambio y la transferencia de prácticas probadas, validadas, que funcionen i nos ayuden a dar respuestas a los retos sociales de una manera más eficaz y eficiente.

1. Origen del Banco de Buenas Prácticas

Durante los años de experiencia acumulada en los diferentes ámbitos de competencia del Área de Derechos Sociales[49], los profesionales han generado un conocimiento y una experiencia que, a veces, por la complejidad y dimensión de la propia organización se ha hecho difícil de hacer visible y poder compartir.

Las nuevas realidades sociales a las que debemos hacer frente, nos orientan a innovar y mejorar los actuales procesos de trabajo para poder garantizar la prestación de unos servicios de calidad. Asimismo, las nuevas formas de trabajo, que favorecen la participación activa de los y las profesionales en la generación de conocimiento en las organizaciones, nos obligan a repensar nuevas fórmulas que, procediendo de los mismos actores (profesionales, técnicos y técnicas), revierten en el conjunto de la organización.

El proyecto para gestionar el Banco de Buenas Prácticas[50] (BBPP) se inició en 2012 a partir de una primera definición del Plan de Gestión del Conocimiento que impulsó el

49. Nombre actual del Área.
50. En el momento del diseño del proyecto en el año 2012 se tuvieron en cuenta otros modelos existentes y se hizo una adaptación a la especificidad del nuestro ámbito. Algunos referentes han sido el Banco de Buenas Prácticas de los gobiernos locales de la Federación de Municipios de Cataluña y la Fundación Pi i Sunyer y también el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.

Área. Durante el 2013 se realizó una experiencia piloto para probar el proceso, la metodología y las herramientas de validación. Las mejoras se incorporaron a partir de 2014 y ya está funcionando de forma permanente, sometido a un proceso anual de evaluación que garantiza la mejora continua y la adaptabilidad a las necesidades identificadas.

El Banco tiene como misión identificar, recoger y difundir buenas prácticas, tanto de gestión interna como de prestación de servicios competencia del Área de Derechos Sociales, ya sean propias o en participación con el tercer sector u otras administraciones. Se pretende potenciar la participación activa de los y las profesionales y que de igual modo se difunda el conocimiento de nuestra organización, promoviendo la difusión y el intercambio de experiencias probadas, validadas, que funcionan y nos ayudan a resolver dificultades de una forma más eficaz y eficiente.

La metodología y el procedimiento utilizados para gestionar este proyecto tienen un carácter innovador, dan respuesta a una necesidad de reconocimiento al trabajo útil y, a la vez, favorecen el aprendizaje colectivo y el conocimiento compartido.

El objetivo principal del Banco es promocionar, difundir y compartir el conocimiento de los y las profesionales y de los técnicos y técnicas del Área. Los objetivos específicos que se pretende conseguir son:
- Identificar y difundir buenas prácticas del Área.
- Reconocer y poner en valor la labor desarrollada por parte de los y las profesionales.
- Favorecer el intercambio de buenas prácticas.
- Acumular experiencia y capitalizar conocimiento.
- Favorecer procesos de aprendizaje.
- Promover la mejora continua en la respuesta que ofrecemos a la ciudadanía y en los procesos de trabajo internos.

2. Metodología y procedimiento para la validación de las buenas prácticas

2.1. Definición de la buena práctica y de los criterios técnicos de calidad.

Por buena práctica (BP) se entiende el conjunto coherente de acciones útiles, relevantes y Significativas, (experiencias, proyectos, actividades, actuaciones, metodologías, herramientas de trabajo, etc.) que han obtenido buenos resultados en un determinado contexto y que se espera que, en contextos similares, obtengan resultados similares. Estas buenas prácticas pueden servir de guía y orientación a profesionales y/o técnicos que quieren poner en marcha o mejorar proyectos o acciones concretas.

Las prácticas pueden hacer referencia a proyectos dirigidos a diferentes sectores de población; metodologías de trabajo probadas y consideradas útiles para el trabajo habitual; procesos de trabajo iniciados y finalizados con resultados satisfactorios; planteamientos de servicios considerados innovadores en los que el protagonista es el trabajo compartido, trabajo en red, etc. En cualquier caso, siempre deben estar impulsadas y lideradas por el Área de Derechos Sociales.

Es necesario, por lo tanto, que la BP demuestre su efectividad (los buenos resultados), que pueda ser transferible en todo o en parte, y que represente un elemento innovador o de mejora continua. Para que una práctica, proyecto y/o experiencia sea identificada y seleccionada como una buena práctica debe cumplir un conjunto de criterios técnicos de calidad, que se han definido y adaptado previamente a la particularidad de nuestra área, y que permiten garantizar de una forma objetiva los elementos clave de las buenas experiencias.

Requisito de acceso:
- Adecuación y pertenencia: En relación a los valores del Área debe ser un servicio público, orientado a las personas, no discriminatorio, que genere procesos de innovación y mejora continua que incluyan aspectos de calidad, y que establezcan criterios y estándares para la realización de planes de actuación y la gestión de los procesos necesarios.

Criterios básicos:
- Transferibilidad: que tenga capacidad de adaptación a entornos similares.

- Innovación y mejora continua: práctica que desarrolla soluciones nuevas o introduce elementos mejorados.

Criterios de valor añadido:
- Evaluación y calidad: capacidad que tiene el proyecto para adaptarse a las nuevas necesidades, dando una respuesta eficaz y eficiente en relación a los objetivos propuestos.

- Planificación y gestión de procesos: basada en un buen diagnóstico de las necesidades y una planificación que incorpora la gestión viable y sostenible de los procesos necesarios para alcanzar los resultados deseados sobre la realidad en la que se quiere incidir.

- Liderazgo y participación: capacidad de una persona, entidad o servicio para tomar la iniciativa y gestionarla fomentando la participación activa de los agentes implicados y la cohesión del grupo participante.

- Transparencia y comunicación: grado de información y la aptitud con la que la práctica rinde cuentas y las da a conocer en los diferentes niveles internos y externos de la organización.

- Optimización de recursos: proporcionalidad de los medios y recursos empleados en cuanto a los objetivos fijados.

- Impacto y sostenibilidad: producción de resultados tangibles de una práctica sobre el colectivo al que se dirige y que es perdurable en un tiempo determinado incorporando entre otros, la optimización de los recursos materiales y humanos utilizados.

- Transversalidad: implicación entre agentes de diferentes ámbitos buscando el encaje y la sinergia entre ellos con un objetivo común, sin eliminar sus dimensiones específicas.

- Integralidad: respuestas multidimensionales y/o interdisciplinarias ante necesidades complejas.

2.2. La herramienta de valoración

Para garantizar el carácter riguroso en la valoración de las prácticas que acceden al Banco, se ha diseñado una herramienta objetiva en la que a cada uno de los once criterios de calidad se le asigna un valor numérico que va de uno a 10 puntos.

En la puntuación final tienen más peso los criterios básicos que los de valor añadido y tampoco puntúa el primer criterio, ya que es un requisito de acceso. Se recogen las valoraciones cualitativas. Para acceder al Banco, las prácticas deben obtener una puntuación final superior a 4 puntos.

2.3. La Comisión de valoración de las buenas prácticas

En el momento del diseño del proyecto que concreta y gestiona el Banco, se apostó por crear un comité de valoración interno, con visiones diversas y complementarias.

Este comité está formado por 10 técnicos y técnicas de diferentes disciplinas con experiencia y conocimiento en varias metodologías de trabajo vinculadas a los ámbitos y competencias del Área, que garantizan el necesario análisis transversal de cada práctica.

El proyecto cuenta con el apoyo metodológico de una persona externa a la organización que proviene del mundo académico.

El papel específico de las personas que forman la Comisión está vinculado con el rol de «dinamizador del conocimiento». Esto se concreta en el análisis y la valoración técnica, para buscar la retroalimentación y el aprendizaje de las prácticas que se presentan al Banco a partir de los 11 criterios de calidad que se han definido previamente. La valoración está orientada a la mejora de la práctica y no al control de los resultados.

2.4. Procedimiento interno de valoración y reconocimiento

El proceso para la valoración y reconocimiento de la buena práctica se concreta en un conjunto de acciones coordinadas por el técnico encargado del Departamento de Planificación y Procesos, coordinador del Banco y de la Comisión:

- Valoración de la práctica por parte de los miembros de la Comisión, a partir de los criterios de calidad ya definidos.

- Respuesta a los y las profesionales implicados. En el *feedback* de retorno, orientado a la mejora y no al control de resultados, se hacen recomendaciones que puedan revertir en la mejora de la práctica, con sugerencias y propuestas para poder ser presentada en otros aforos, espacios de intercambio, congresos, etc.

- Divulgación interna y externa para hacer así posible que las buenas prácticas puedan ser consultadas en las diferentes plataformas tecnológicas.

- Reconocimiento, durante la jornada anual, de todas las buenas prácticas identificadas. Su finalidad es poner en valor la práctica concreta y el equipo de trabajo que la promueve. Durante este acto, se realiza la entrega de un diploma acreditativo a la buena práctica y se lleva a cabo una lectura pública de su singularidad y de sus criterios de calidad más destacados.

3. Resultados obtenidos

3.1. Consolidación del Banco y calidad de las buenas prácticas

El Banco busca la calidad de las buenas prácticas y no tanto la cantidad. Actualmente cuenta con 29 buenas prácticas, cinco orientadas al interior de la organización (metodologías e instrumentos técnicos) y 24 orientadas a la ciudadanía, de temática muy variada, todas ellas competencia del Área. Son proyectos de fuerte impacto social y la mayoría consolidados con una duración superior a los cuatro años, que se han ido readaptando en procesos de mejora continua.

Algunas están muy desarrolladas y avanzadas, en fase de expansión y proyección fuera del propio Ayuntamiento; otras se encuentran en una fase más incipiente en procesos de reajuste interno pero que apuntan a hacia una consolidación. Alrededor del 55% alcanzan entre 10 y 11 criterios de calidad; sólo un 17% consiguen menos de ocho criterios. Cabe decir que son prácticas de gran calidad y que generan buenos resultados. La mayoría pueden ser transferibles totalmente o en parte ya que tienen capacidad para adaptarse.

En casi la mayoría de las prácticas orientadas hacia la ciudadanía participan además del Ayuntamiento, otros agentes en colaboración y complementación desde la corresponsabilidad compartida con otras administraciones, el tercer sector, las redes comunitarias de los territorios, los grupos, etc. La valoración que hacen estos agentes externos al Área es muy satisfactoria.

3.2. Efectividad de la Comisión de valoración

La misión de la Comisión tiene que ver con el desarrollo de un nuevo rol de dinamizador del conocimiento, que se concreta en el análisis técnico de cada buena práctica a partir de los criterios de calidad definidos previamente. En el ejercicio de esta tarea se ofrece un plus de valoración a los proyectos presentados: asesorando a los equipos sobre aquellos aspectos a mejorar en la gestión y, a la vez, informando en los ámbitos internos, como es el caso del Departamento de formación, sobre aquellas necesidades identificadas que puedan incrementar la eficacia y la eficiencia de los proyectos analizados.

El aprendizaje de este nuevo rol se ha ido construyendo desde el inicio del proyecto y ha pasado por diferentes etapas: 2012 creación, 2013 redefinición, y a partir de 2014 consolidación. Para el fortalecimiento de este papel se ha trabajado el sentimiento de pertenencia y la cohesión del grupo para proyectar una línea homogénea y de consenso en las valoraciones.

La Comisión de valoración se reúne con carácter mensual; esto son 10 reuniones anuales y una media de 2,5 horas por reunión y un 95% de asistentes. La evaluación de cada práctica suele ocupar entre dos o tres horas de media.

4. Reflexiones, conclusiones, aprendizajes

Contar con un Banco de Buenas Prácticas en el Área tiene valor en sí mismo, ya que permite tener recogidas las experiencias que se están llevando a cabo de forma sistematizada, rigurosa, bajo criterios técnicos de calidad, de fácil localización y bien clasificadas según temáticas competenciales del Área. Cabe señalar que el Banco comienza a estar presente en el Área de forma progresiva y se reconoce su papel como dinamizador del conocimiento, desde diferentes perspectivas:

- Como reconocimiento a la experiencia de los profesionales. El proyecto es un instrumento de motivación que reafirma el sentimiento de pertenencia a la organización y da valor al trabajo y a los y las profesionales que lo llevan a cabo.

- Como proceso de aprendizaje. Participar en el proyecto representa una oportunidad de mejora de la propia práctica para todos los profesionales que se presentan, a partir del proceso de valoración y respuesta técnica.

- Incide en el fomento de la calidad de la cultura corporativa: la sistematización, la equidad, la coherencia y el rigor en la valoración refuerzan los criterios utilizados y dan información sobre los aspectos a tener en cuenta y también lo que valora la organización en la gestión de proyectos.

- Cada una de las prácticas son modelos de abordaje que pueden ser transferibles, ya sea en su conjunto, para actuar en determinadas situaciones, o en parte, por algún aspecto metodológico concreto. Esta transferibilidad activa el aprendizaje organizativo en un marco de colaboración, en el que los profesionales aprenden unos de otros.

- La visibilidad y difusión de las buenas prácticas mediante la creación de espacios de intercambio, para abrirlas a otros municipios; la presentación en foros profesionales, así como la definición de un espacio en la página web del Área de Derechos Sociales favorece las relaciones de colaboración y la conexión del talento de la organización (dentro y fuera).

Finalmente hay que poner en valor que el Banco de Buenas Prácticas contribuye directamente a mantener la memoria de la organización mostrando todo lo que se lleva a cabo, el conocimiento experto como impulsor y motor de la innovación.

20
Barcelona Societat
Revista de investigación y análisis social

Ajuntament de Barcelona

Diciembre 2016

Palabras clave: sin hogar, Housing First, peer, acceso a la vivienda

Housing First en Arrels Fundació: Un viraje en proceso

Arrels Fundació

Hace más de tres años que Arrels Fundació se fijó en un modelo de atención a personas sin hogar diferente y que pone el acento en el acceso a la vivienda individual, digna y estable, y en una forma de intervención social que pone a la persona en el centro. Es el Housing First y funciona con éxito en otras ciudades del mundo.

La apuesta de Arrels por este modelo ha significado una reestructuración interna de sus equipos, un aprendizaje en las formas de trabajar y afrontar dudas y retos. Si el Housing First se enfoca solo a personas que duermen en la calle, ¿qué pasa con aquellas que tienen una situación cronificada y que no encuentran ningún recurso adecuado a su situación? ¿Vivir en un piso individual hace que la persona pueda sentirse sola? ¿Cómo se incluye la figura del *peer*? ¿Y qué pasa si, por el contexto económico y social, no hay viviendas a precios asequibles?

Housing First en Arrels Fundació: un viraje en proceso

En Arrels conocemos a Karl desde hace muchos años. Vivía en la calle de manera crónica, tenía problemas de consumo de alcohol y un problema de salud mental. Cuando le habíamos preguntado si quería vivir en un piso para él solo nos había dicho que sí, pero el día que le acompañamos a la vivienda lo hicimos sin preguntárselo. Durante meses, el equipo de Trabajo Social y el equipo de Apoyo a la Vivienda de Arrels se intentaron coordinar para apoyar a Karl, pero sin éxito. Una semana quedábamos con él diferentes días para ver cómo estaba y después podían pasar quince días hasta que le volvíamos a visitar; si el piso se ensuciaba, lo limpiábamos con él, pero también lo hacíamos cuando Karl no estaba en casa. Nos preocupaba que Karl tuviera problemas con los vecinos y tuviese que dejar el piso. Y así fue.

El caso de Karl fue el primer intento en Arrels de llevar a cabo el modelo Housing First y no resultó. No por Karl, sino por todos los errores que desde Arrels cometimos. Conocíamos a una persona muy cronificada en la calle y teníamos un piso individual para que pudiese ir a vivir, pero no teníamos un equipo cohesionado en torno al modelo Housing First, ni una forma clara de actuar hacia este objetivo.

Nacido en Estados Unidos e impulsado por la organización Pathways to Housing, el modelo Housing First (Primero la casa) tiene unos principios muy claros y en los que nos hemos fijado desde Arrels Fundació:

- La vivienda es un derecho humano.
- Respeto por todas las personas usuarias.
- Compromiso de trabajar con la persona hasta que esta lo necesite.
- Vivienda individual e independiente.
- Separación de la vivienda y del tratamiento.
- Derecho a decidir de la persona.
- Orientado hacia la recuperación de la persona.
- Minimizar las consecuencias de la vida en la calle reduciendo daños (por ejemplo, en el consumo de alcohol).

El modelo ofrece a personas que se encuentran en una situación cronificada de sin hogar la oportunidad de acceder directamente a una vivienda estable, y se basa en tres requisitos:

- La persona debe aportar el 30% de sus ingresos.
- El equipo de profesionales visita a la persona una vez por semana para realizar su seguimiento social.
- Mantener una buena vecindad.

En Arrels conocimos la existencia del Housing First a través de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA), de la que formamos parte junto con otras entidades europeas. Desde el año 2012, la Comisión Europea apoya pruebas piloto del modelo Housing First en ciudades como Amsterdam, Copenhague, Glasgow y Lisboa, y otros países como Francia y Bélgica impulsan esta forma de actuar con apoyo total de sus gobiernos.

Para conocer bien qué era y qué no era el Housing First, en 2013 decidimos visitar proyectos europeos que lo impulsaban y participar en encuentros regionales sobre el tema. Cada proyecto o encuentro al que íbamos nos servía para introducirnos más en el modelo, nos planteaba dudas sobre cómo se atiende a las personas sin hogar y nos abría una nueva forma de actuar que se considera efectiva para garantizar el acceso a la vivienda digna y estable a personas que viven en la calle desde hace muchos años. Con todo eso, en enero del año 2014 tomamos la decisión de impulsar el modelo Housing First en Arrels.

Del modelo de escala al modelo Housing First

En marzo del 2014, poco después de haber tomado la decisión de adoptar el modelo Housing First, en Arrels ofrecíamos alojamiento a 155 personas sin hogar. De estas personas, 64 se alojaban en 24 viviendas compartidas, 52 personas vivían en habitaciones de alquiler, 14 dormían en pensiones de Barcelona y siete lo hacían en pensiones sociales. Las 18 personas restantes vivían en pisos individuales (ocho en pisos gestionados por Arrels y 10 en viviendas dotacionales del Patronato de la Vivienda). Por su parte, el equipo de calle de Arrels visitaba a 611 personas que dormían en la calle, un 40% más que el año anterior.

Como en el resto de Cataluña y el Estado español, nuestra forma de actuar y atender a las personas sin hogar se inspiraba en el modelo escala. En la memoria anual de Arrels del año 2006 se explicaba de una manera clara: «Cuando alguien que está en la calle va a Arrels no acostumbra a tener ningún ingreso y su gasto de alojamiento y alimentación recae sobre la entidad. En este momento acostumbran a entrar a vivir en una pensión. Posteriormente, cuando la persona ya ha alcanzado un grado más de autonomía, se considera la posibilidad de entrada a un piso».

El modelo de intervención con la persona que desde Arrels aplicábamos hace diez años seguía un proceso de escala pero, a pesar de eso, teníamos una idea que todavía hoy mantenemos: «Para que una persona pueda estabilizar su vida en muchos aspectos, es necesario que pueda disfrutar de una vivienda estable. Y eso nunca lo puede garantizar la vida en una pensión o en algún lugar residencial de estancia temporal».

Creemos que los recursos se deben adaptar a las personas y no que las personas se deban adaptar a los recursos; y por eso durante años hemos buscado soluciones residenciales mediante diferentes fórmulas. En la década de los 90, por ejemplo, pagábamos pensiones; a principios del 2000, promovimos las viviendas compartidas y creamos un equipo específico de educadores y trabajadores familiares para dar apoyo y realizar el seguimiento social de las personas que entraban a vivir en ellas. En el año 2007, y viendo que muchas personas sin hogar cronificadas y con una salud frágil no tenían adonde ir mientras no encontraban el lugar definitivo para vivir, creamos el hogar residencial Pere Barnés; y el mismo año, conjuntamente con Sant Joan de Déu, las Hijas de la Caridad y el centro de acogida Assís, creamos la Fundación Mambré, para promover el acceso a la vivienda de personas sin hogar a través de una bolsa de vivienda propia e impulsar la inclusión laboral.

Con más o menos acierto, durante todos estos años el objetivo ha sido siempre el mismo: una vivienda digna, estable y permanente. Es lo que hemos pedido durante años para las personas sin hogar como alternativa para combatir su cronificación en la calle. Y es

precisamente eso lo que defiende el modelo Housing First, introduciendo también una forma diferente de trabajar y organizarse.

Durante el año 2014, no hubo un día en Arrels en que no habláramos del modelo Housing First y de cómo ponerlo en marcha. Se realizaron numerosas formaciones y encuentros internos con el equipo de profesionales y el equipo de voluntariado de Arrels, y se empezó a explicar a las personas sin hogar que atendíamos. En uno de estos encuentros, Domènec, que ha vivido muchos años en la calle, nos miró sorprendido y nos preguntó: «¿Habéis tenido que viajar y reflexionar tanto para saber que lo que necesitamos es una vivienda individual?»

Parecía tan fácil, pero al mismo tiempo tan difícil! En el momento de poner en marcha el modelo Housing First, en Arrels teníamos a favor varias cosas:

- Estaba probado que el Housing First funcionaba en entornos culturales similares al nuestro.
- Conocíamos a las personas que vivían en las calles de Barcelona de forma cronificada.
- Nuestra forma de trabajar mira siempre hacia medio y largo plazo con un acompañamiento individual a la persona.
- Teníamos experiencia en la gestión de viviendas y contábamos con viviendas compartidas y recursos para financiar otros tipos de alojamiento de forma temporal, mientras se buscaban pisos.

Del mismo modo, afrontábamos nuevos retos y dilemas importantes para promover el Housing First:

- En la mayoría de ciudades en las que se ha puesto en marcha el modelo Housing First se ha hecho empezando de cero, con personas que dormían en la calle de forma cronificada y sin tener en cuenta a las personas sin hogar que dormían en pensiones y otros lugares, pero en una situación muy mala y nada digna.
- En Arrels conocíamos a muchas personas que vivían en las calles de Barcelona, pero también a muchas otras que entraban y salían porque, de manera intermitente e inestable, se alojaban en pensiones, habitaciones de realquiler y recursos inestables, o que por su situación no encontraban un recurso adecuado.
- El Housing First apuesta por una forma de trabajar en la que la persona sin hogar no tiene un único referente social, sino un equipo de personas interdisciplinario y complementario, y en el que también participan *peers*, es decir, personas que han vivido en la calle y que ejercen de espejo para las personas sin hogar que acceden al modelo Housing First.

Cambiar a los equipos para poder aplicar el Housing First
Para poder hacer este acompañamiento, desde Arrels hemos tenido que cambiar modos de actuar, formar a los profesionales y al equipo de voluntarios y fusionar equipos.

Antes de empezar a aplicar el Housing First, existían dos equipos diferenciados que acompañaban a la persona: por un lado, el equipo de Trabajo Social, formado por trabajadores sociales y que durante el proceso se encargaba del seguimiento social de la persona, de realizar los trámites necesarios, etc.; por otro lado, existía el equipo de Apoyo en la Vivienda, formado por educadores sociales y trabajadores familiares, y que se encargaba de reforzar a la persona sin hogar que accedía a una vivienda para que consiguiera la máxima autonomía posible.

A día de hoy, estos dos equipos ya no existen y se han fusionado en un único equipo, el de Apoyo a la Persona, que a su vez se subdivide en tres equipos de trabajo formados por entre cuatro y cinco personas profesionales, con perfiles complementarios, y con el apoyo de un equipo de voluntariado.

«El cambio principal es la flexibilidad que se consigue con este nuevo equipo», explica Ester Sánchez, responsable del equipo de Apoyo a la Persona. «Los roles de los profesionales, por ejemplo, se han mezclado. Antes, un trabajador social se encargaba del seguimiento social, de los trámites, de las entrevistas con la persona, etc., pero ahora también realiza labores de educador y de trabajador familiar, y a la inversa. Si la persona sin hogar que vive en un piso necesita ayuda para ducharse, por ejemplo, se le da sin pensar si el miembro del equipo es trabajador social, trabajador familiar o educador».

Este cambio en la forma de trabajar ha significado también un cambio para las personas sin hogar a las que atendemos, porque han pasado de tener una relación individual con su referente social a tener una relación con un equipo y en el que todas las personas son referentes.

Y todavía más: antes, las personas sin hogar vinculadas a Arrels que accedían a una vivienda o un techo lo hacían después de un proceso de vinculación de la persona con el centro abierto y de acogida de Arrels. En cambio, ahora, con el modelo Housing First, personas que viven en la calle, a las que visita el equipo de calle de Arrels pero que nunca o casi nunca pasarán por el centro, tienen la oportunidad de acceder a una vivienda estable sin la necesidad de pasar por todo el proceso de escala.

Un piso y una forma de apoyar a la persona
Housing First significa *Primero la casa*. En este modelo de atención a personas sin hogar cronificadas, la vivienda individual, estable y permanente es una condición indispensable.

También lo es que la entidad o administración responsable acompañe a la persona sin hogar en todo el proceso de una forma diferente: respetando sus decisiones, no condicionando la vivienda a factores como dejar de beber o medicarse, respetando su proceso.

En 2015, en Arrels atendimos a 1.798 personas, la mayoría –un89%– hombres de entre 35 y 64 años y un 16% con más de 65 años. Los equipos de calle de la entidad visitaron a 550 personas que dormían directamente en la calle y se ofreció alojamiento a 232 personas.

Todas estas personas viven o han vivido de manera cronificada en la calle desde hace años; muchas tienen problemas de consumo de alcohol y otras presentan problemas de salud mental. Un porcentaje elevado vive en la calle y otras están alojadas en techos que son poco dignos, como pensiones o habitaciones de alquiler donde no hay agua caliente, donde la persona no puede cocinar o poner una lavadora, y donde se hace difícil mantener una higiene adecuada.

Ante esta situación, las dudas nos asaltaron cuando arrancamos el modelo Housing First: ¿nos teníamos que enfocar solo a las personas que viven en la calle? ¿Qué pasa con una persona que duerme en una pensión de forma inestable o que no acaba de encontrar su lugar en cualquier otro tipo de recurso? ¿Y qué pasa si no encontramos pisos individuales a precios asequibles?

«En Arrels consideramos el Housing First un modelo de intervención válido para las personas que viven en la calle de manera cronificada, pero también para las personas sin hogar cronificadas que hace años que entran y salen de la calle y que no se adaptan a cualquier tipo de vivienda», explica Ester Sánchez, responsable del equipo de Apoyo a la Persona de Arrels Fundació.

En este sentido, decidimos no empezar de cero el modelo Housing First con personas que dormían únicamente en la calle ni poner todo el foco en la condición del piso individual. Como comenta Sánchez, «lo más importante es el modelo de intervención con la persona que promueve el Housing First», la parte relacional con la persona, el hecho de visitarla una vez por semana promoviendo su vinculación al barrio donde vive y proporcionar un alojamiento estable, digno y permanente.

«Hemos evolucionado. Repetamos el proceso de la persona, no forzamos situaciones y trabajamos el acceso a una vivienda individual desde la voluntad de la persona, no como un premio. Y otro cambio importante: no condicionamos la vivienda. Si la persona que

entra a vivir en un piso tiene problemas con los vecinos y su situación en la vivienda se hace insostenible, la opción no es volver a la calle, sino negociar con la persona y buscar una alternativa habitacional», añade la reponsable del equipo de Apoyo a la Persona de Arrels.

¿Cómo mejoran las personas con el Housing First?
Como explicábamos al principio de este artículo, el de Karl fue el primer caso de Housing First que intentamos en Arrels antes de reconvertir nuestra forma de actuar y los equipos profesionales. En estos dos años no hemos dejado de lado a Karl y ahora vive en un piso compartido pero con un seguimiento social que se basa en el modelo Housing First.

En total, 19 personas que dormían en la calle han pasado a vivir en un piso individual desde que pusimos en marcha el Housing First en 2014. «Una persona entró en el piso con una emoción desbordada, otra lo hizo en silencio, un señor tiró todos los muebles porque quería amueblar el piso a su gusto, otro se mostraba incrédulo porque el piso tenía mucha luz...», expone Anna Rodríguez Titos, responsable del servicio de acogida de Arrels y de los equipos de calle de la entidad.

Lluís es una de estas personas. En el momento en que dejó la calle para acceder al piso individual ya teníamos reconfigurados los equipos de Apoyo a la Persona e interiorizado el modelo Housing First y, a pesar de eso, surgieron dudas. ¿La principal? La soledad.

Lluís entró a vivir en el piso emocionado por la nueva situación. Al principio hacía mucha vida en la calle y volvía a dormir al piso y, poco a poco, se fue cerrando y dejó de salir. No comía, no limpiaba, bebía mucho. El piso estaba en Barcelona, pero lejos del barrio donde Lluís había vivido toda la vida; su equipo de apoyo de referencia le visitaba dos veces por semana. Hasta que tocó fondo y su salud se resintió. El caso de Lluís ha provocado debate entre los profesionales de Arrels: ¿estamos haciendo bien el Housing First? ¿Es una opción el piso individual si la persona empeora a causa de la soledad? ¿Cómo se puede combatir?

A día de hoy, Lluís vuelve a vivir en el piso con ganas y ha dejado de beber por iniciativa propia pero su caso nos ha hecho ver lo difícil que es abordar el problema de la soledad. «Cuando una persona entra a vivir en un piso para ella sola en un barrio que no conoce, su vinculación con el barrio es lenta y también depende de la capacidad de la persona para socializar», apunta Ester Sánchez.

La misma opinión tiene Ana Rodríguez Titos, que destaca cómo ha mejorado la situación de las personas que vivían en la calle y han entrado a vivir a un piso siguiendo el modelo

Housing First. «Ves como mejora su salud, como reducen los consumos, como mejora su higiene porque se pueden duchar cuando quieran y como mejora su autoestima.»

Retos en el viraje hacia el Housing First

Dos años y medio después de comenzar a implantar el modelo Housing First en Arrels, el viraje continúa. En mayo de 2016, la entidad ofrecía alojamiento a 162 personas, 49 de las cuales en viviendas individuales. La cifra de personas que viven en pisos compartidos es similar a la que había en 2014 pero, en cambio, el número de personas que viven en habitaciones de alquiler ha pasado de 52 a 34. Todas las personas alojadas, vivan donde vivan, reciben un seguimiento social basado en el Housing First y la estabilidad de las viviendas ha aumentado considerablemente.

Para saber si estamos aplicando correctamente o no el Housing First, en junio de 2016 el equipo de Apoyo a la Persona de Arrels participó en una encuesta que valora la fidelidad al modelo y que también se utiliza en otros países donde se promueve este modelo de atención a personas sin hogar cronificadas. La evaluación se fija en el proceso de acceso a la vivienda y los requisitos, en el seguimiento que se hace a la persona y las oportunidades que tiene en caso de perder la vivienda, los tipos de servicios que se ofrecen, las aportaciones económicas que deben hacer las personas y las ayudas a la vivienda, la estructura de los equipos, etc.

En total hay unos 40 indicadores y la puntuación máxima que se puede conseguir es el 100% de fidelidad. El resultado de la encuesta de Arrels ha sido del 72% de grado de fidelidad.

Los retos que tenemos son muchos. Algunos se nos escapan y tienen que ver con las dificultades del contexto social y político en el que vivimos, como los precios elevados de las viviendas o las dificultades de las personas para tener ingresos suficientes estables, ya sea a través de empleos y trabajos adaptados a su realidad o a través de prestaciones sociales garantizadas.

Hay otros retos que podemos y debemos afrontar. Destacamos cinco:

- Reforzar los equipos con *peers.* En otras ciudades europeas dónde se impulsa el Housing First, los equipos que acompañan a las personas cuentan con personas que han vivido en la calle y que aportan su experiencia. En el proceso que hemos puesto en marcha en Arrels, este es todavía un reto pendiente y que necesitamos conocer mejor y, de momento, varias personas que saben qué significa vivir en la calle hacen de colaboradores con acompañamientos puntuales, como por ejemplo en el médico.

- Afrontar la soledad. Cuando una persona vive en la calle rompe la mayoría, sino todos, los vínculos sociales que tenía y uno de los esfuerzos importantes que debe afrontar cuando sale de la calle es crear una nueva red social y afrontar la soledad. Cuando la persona entra a un piso a vivir sola, la soledad también está presente y hay que pensar cómo trabajar para que la persona tenga opciones más allá de quedarse en casa viendo la televisión o ir al centro de Arrels.

- Realizar un buen acompañamiento a las parejas que entran a vivir a un piso bajo el modelo Housing First. A veces puede ocurrir que una persona entre a vivir a un piso individualmente y enseguida le acompañe una pareja. Desde Arrels hemos respetado estas decisiones para que las personas sin hogar que entran a vivir en las viviendas decidan sobre sus vidas y el piso sea su hogar. La dificultad en el seguimiento social aparece cuando hay problemas de pareja vinculados a la soledad y la falta de respeto, y cuando la gestión de la vivienda es de Arrels.

- Encontrar viviendas individuales a un precio asequible. En estos momentos, Arrels ofrece alojamiento en viviendas que se encuentran en Barcelona, Cornellà, Granollers y l'Hospitalet de Llobregat. Encontrar pisos pequeños y a un precio inferior a los 500 euros, sin embargo, está siendo imposible debido a la situación del mercado inmobiliario. En estos dos años y medio de implementación del Housing First y de búsqueda de pisos individuales, además, hemos encontrado reticencias por parte de los inquilinos, con miedo a que en su vivienda viva una persona que ha dormido en la calle.

- Evitar que una persona que pierde una vivienda tenga que volver a dormir en la calle. Desde Arrels creemos que el piso individual y estable es una muy buena solución para personas sin hogar que tienen una situación cronificada y que han intentado vivir en otros tipos de alojamiento, como pensiones, habitaciones o pisos compartidos. A veces, sin embargo, los problemas de convivencia con los vecinos (la buena vecindad es uno de los tres requisitos del Housing First) hace que la persona tenga que salir de la vivienda. El reto es encontrar otras soluciones de vivienda, recursos intermedios que no tenemos ni conocemos y que pudieran evitar que la persona vuelva a dormir en la calle.

A todos estos retos se suma un sexto igual de importante y que nos preocupa: ¿qué pasa con el porcentaje de personas que viven en la calle y que nos dirán que no quieren vivir en un alojamiento estable y digno? Estas situaciones las hemos encontrado, la mayoría de las veces con personas con problemas de salud mental, y deberíamos saber afrontarlas. Quizás en estos casos la solución no es una vivienda individual y tendremos que ser más imaginativos, pero sí podemos acompañar a las personas en seguimiento siguiendo el modelo de intervención del Housing First para respetar al máximo sus decisiones.

Nuestra experiencia en el Housing First nos reafirma en la idea de que este modelo es válido para luchar contra el sinhogarismo en Barcelona, donde a día de hoy 941 personas duermen en la calle. Será todo un reto en el que también se deberá tener en cuenta qué hacer mientras tanto, para que las personas que viven en la calle no sufran más las inclemencias del tiempo, la inseguridad de dormir al raso, la falta de intimidad y las dificultades para hacer valer su derecho a la vivienda digna y estable.

Departament de Recerca i Coneixement
Àrea de Drets Socials
Ajuntament de Barcelona

València 344, 5è | 08009 Barcelona
T. 93 413 26 69
www.barcelona.cat/dretssocials

Ajuntament de Barcelona