



Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010
ISSN: 2013-9063

Universitat
de Girona

Sales, A. (2022)

"El localisme en les polítiques contra el sensellarisme"

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades
Vol. 11. Núm. 2: 31-54

Correspondència

Adreça: Plaça del Coneixement, Edifici MRA, segona planta, Campus UAB de Bellaterra de,
08193 Bellaterra, Barcelona

Correu electrònic: asales@bcn.cat

Telèfon: 935 86 88 80

Albert Sales Campos¹

Resum

Les polítiques públiques per fer front a l'increment del sensellarisme a Europa s'han caracteritzat per estar dissenyades i executades des de la perspectiva local i per concentrar els esforços en augmentar les places d'allotjament temporal disponibles. Pràcticament a totes les àrees metropolitanes europees, creixen en paral·lel els recursos adreçats a l'atenció a les persones sense llar i el nombre de persones que dormen als carrers.

Dades d'estudis recents realitzats a Barcelona mostren la gran permeabilitat entre les situacions d'exclusió residencial descrites per les categories ETHOS, l'increment de la mobilitat transnacional i metropolitana de les persones excloses de l'habitatge i les dinàmiques supramunicipals de les seves estratègies de supervivència. Aquestes dades conviden a superar el localisme en la definició de la problemàtica i generar una agenda de recerca orientada a la prevenció.

Paraules clau: sensellarisme; exclusió; serveis socials; habitatge; polítiques públiques

1. Investigador de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Professor associat al Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra.

Resumen

Las políticas públicas para hacer frente al incremento del sinhogarismo en Europa se han caracterizado por estar diseñadas y ejecutadas desde la perspectiva local y por concentrar los esfuerzos en aumentar las plazas de alojamiento temporal disponibles. Prácticamente en todas las áreas metropolitanas europeas, crecen en paralelo los recursos dirigidos a la atención a las personas sin hogar y el número de personas que duermen en las calles.

Datos de recientes estudios realizados en Barcelona muestran la gran permeabilidad entre las situaciones de exclusión residencial descritas por las categorías ETHOS, el incremento de la movilidad transnacional y metropolitana de las personas excluidas de la vivienda y las dinámicas supramunicipales de sus estrategias de supervivencia. Estos datos invitan a superar el localismo en la definición de la problemática y generar una agenda de investigación orientada a la prevención.

Summary

Public policies to deal with the increase in homelessness in Europe have been characterized by being designed and executed from a local perspective and by concentrating efforts on increasing the available temporary accommodation places. In almost all European metropolitan areas, resources dedicated to homelessness are growing in parallel with the number of people sleeping rough.

The data from recent studies carried out in Barcelona show the great permeability between the situations of residential exclusion described by the ETHOS categories, the increase in transnational and metropolitan mobility of people excluded from housing and the supra-municipal dynamics of their survival strategies. These data invite us to overcome localism in the definition of the problem and generate a research agenda aimed at prevention.

1. Introducció

Les polítiques públiques adreçades a combatre el sensellarisme es concentren en atendre o allotjar a les persones en situació de carrer (Boliche, 2022), focalitzant-se així en l'expressió més extrema de l'exclusió residencial i es dissenyen i s'implementen des de l'àmbit local i amb una perspectiva localista (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri [FEANTSA], 2020). La concepció predominant del sensellarisme a l'agenda política és la d'una problemàtica amb fronteres clarament delimitades, que s'esdevé a l'espai públic i que ha de ser abordada des de l'assistència social o des del control social.

Responsables de les administracions públiques, grups polítics i entitats socials coincideixen unànimement en que cal revertir la tendència a l'alça de les últimes dècades però l'increment dels recursos dirigits a reforçar els serveis socials específics per a persones sense llar no ha aturat el seu creixement en cap gran ciutat europea.

En el primer punt d'aquest article es plantegen les implicacions del marc de comprensió que orienta el disseny de les polítiques contra el sensellarisme.

2. Les persones sense sostre com objecte d'intervenció social

El Sistema Públic de Serveis Socials es construeix a l'Estat espanyol durant els anys 80. És l'àmbit de les polítiques públiques en que s'inclou l'atenció a les persones sense llar. Aquesta incorporació als serveis socials suposava un primer intent de professionalització d'uns serveis i recursos majoritàriament gestionats per voluntariat i una trasllat de les polítiques de sensellarisme de l'espai de l'ordre i la seguretat a l'espai social. Com assenyala Rubio-Martin (2018), aquest primer intent va assolir els seus objectius només parcialment. Per una banda, els serveis específics per a les persones sense llar són gestionats majoritàriament per entitats del Tercer Sector i amb una alta necessitat de voluntariat per fer-los sostenibles. Per l'altra, la recent proliferació d'ordenances municipals que habiliten les policies locals per multar a qui dorm al carrer o a qui demana almoïna demostra que el control de la pobresa a l'espai públic segueix considerant-se un problema de seguretat que s'aborda també des del punitivisme (García et al, 2021).

Als anys 90 es produeix el primer creixement quantitativament rellevant de persones sense sostre a les ciutats europees des de la Segona Guerra Mundial. La visible presència de gent dormint als carrers de les principals metròpolis genera interès mediàtic, polític i acadèmic. Mentre que la recerca defineix les característiques pròpies de les persones que viuen al ras i les converteix en un objecte d'estudi (Toro et al, 2007), l'activitat dels serveis socials i de les entitats, centrada en cobrir temporalment i amb caràcter d'urgència les seves necessitats d'allotjament i alimentació, contribueix a definir un objecte d'intervenció social. Es reacciona per fer front al sensellarisme més visible amb l'objectiu declarat de treure les persones del carrer. Un objectiu que fa entrar als serveis socials de les grans ciutats en una lògica d'increment de recursos per respondre a una creixent pressió social originada per l'expressió de la pobresa extrema a les places i carrers de ciutats opulentes.

Les imatges de misèria enmig del dinamisme econòmic de les ciutats europees generen reaccions entre la ciutadania. Ja sigui des de la compassió o des del rebuig, s'exigeix a les administracions públiques que actuïn per erradicar el que es considera una intolerable. El debat públic es focalitza en la cobertura de necessitats immediates (l'alimentació, la higiene i l'allotjament) i dibuixa una línia divisòria entre els interessos d'una població marginal considerada objecte d'intervenció social i els de la població amb domicili. La presència de les persones sense llar a la premsa a l'inici de l'hivern, quan es produeix la primera onada de fred de la temporada, és un bon exemple d'aquesta segmentació de les necessitats. Periòdicament, els principals diaris i cadenes de televisió ofereixen declaracions d'entitats d'acció social que denuncien la duresa de viure al carrer y que reclamen més espais de refugi. Aquesta finestra mediàtica que s'obre amb episodis de fred, temporals o onades de calor, és aprofitada per donar visibilitat al sensellarisme per part de les organitzacions que estan a la primera línia d'atenció. Però no aconsegueix obrir una esquerda en el marc de comprensió del sensellarisme. S'exigeixen més mitjans des de una lògica reactiva, destinant cada cop més recursos des de l'àmbit de l'acció social (serveis socials municipals i entitats del Tercer Sector) a minimitzar l'impacte de problemes generats en altres nivells de decisió política.

Segons els càlculs realitzats per dues reconegudes entitats socials que fa anys que impulsen programes d'atenció a les persones sense llar basats en l'accés a l'habitatge, acabar amb la xacra de la gent sense llar costaria 120 milions d'euros anuals (Boliche, 2022). En aquest sentit es considera que les solucions al sensellarisme basades en l'habitatge són

més efectives que la creació i el manteniment d'albergs i refugis, i que són perfectament finançables amb voluntat política. Aquest plantejament és coherent amb una de les principals línies de recerca i de pràctica en la creació de serveis desenvolupada durant els últims 30 anys en el sector de l'atenció a les persones sense llar. No obstant, encara avui es manté la creença i es reproduïen idees que ancoren les polítiques per combatre el sensellarisme a la lògica de l'assistència social i que converteix a les persones sense llar en un grup de població fàcilment delimitable i que amb el desplegament de les polítiques adequades hauria de desaparèixer com el titular "Acabar con la lacra de la gente sin hogar costaría 120 millones"(Boliche, 2022).

Millorar l'atenció que ofereixen els serveis socials i les entitats del Tercer Sector a les persones sense llar i sense sostre ha estat la motivació principal d'espais de reflexió i de recerca des de fa dècades. La sistematització de la metodologia *Housing First* i les avaluacions realitzades a Nord-Amèrica i Europa (Padgett et al, 2016; Woodhall-Melnik i Dunn, 2016; Stefancic i Tsemberis, 2007), per exemple, han posat de manifest que a partir de la provisió d'un habitatge estable com a primer pas del procés de sortida del carrer i d'una atenció centrada en les necessitats de la persones, es pot construir una metodologia d'acompanyament molt més eficaç i eficient que l'allotjament temporal en albergs o en centres residencials col·lectius. El *Housing First* ha estat la més destacada de les innovacions metodològiques en matèria d'atenció i acompanyament social a persones sense sostre i sense llar, però no l'única. A Europa les polítiques públiques que han resultat efectives per reduir de manera efectiva el nombre de persones sense llar i de gent dormint al ras han estat impulsades per governs d'estats. Només estratègies que han combinat una expansió de l'atenció social amb polítiques d'habitatge, millores en la protecció social a col·lectius especialment vulnerables i canvis legislatius, han aconseguit resultats positius. El reconeixement del dret a l'allotjament per a les persones sense sostre a Escòcia des del 2001 (Anderson i Serpa, 2013) o, de manera més global, l'estratègia finlandesa d'eradicació del sensellarisme (Tainio i Fredriksson, 2009) són els únics exemples d'efectivitat en un context d'expansió de l'activitat assistencial a les grans metròpolis europees. Dels anys 90 a l'actualitat, els plans i estratègies per fer front al sensellarisme han incorporat la importància de respectar la intimitat i l'autonomia de les persones ateses i línies de treball que prioritzen l'accés a l'habitatge de les persones allotjades en centres residencials i d'aquelles que es troben al carrer.

La constatació de que el sensellarisme és fonamentalment un problema d'accés a l'habitatge ha permès anar superant plantejaments basats en la inserció socio-laboral. Però les evidents innovacions i el lent però imparable canvi de perspectiva topa amb el ràpid creixement dels preus dels habitatges de lloguer, de les habitacions i de qualsevol solució residencial, factor que unit a la precarietat laboral i la falta de sistemes de garantia de rendes efectius la pèrdua de l'habitatge s'hagi convertit en el principal problema vital per a les unitats de convivència de rendes baixes (Torrens, 2019). Atendre a més gent que ja es troba sense llar no redueix el nombre de persones que es queden sense llar. Les polítiques públiques centrades en la intervenció social per si soles no redueixen el sensellarisme.

3. El sensellarisme a Barcelona

Alguns estudis publicats recentment (Matulic Domandzic et al., 2022) sobre l'evolució del sensellarisme a Barcelona indiquen tres tendències molt rellevants a l'hora d'analitzar l'adequació de les polítiques públiques a l'objectiu de minimitzar o reduir el nombre de persones sense sostre i sense llar. En primer lloc es constata una gran permeabilitat entre les diferents formes d'exclusió residencial; en segon lloc, la sobrerepresentació de la població migrada es dona en totes les formes d'exclusió residencial però és especialment intensa i evident en les més dures i explícites; i en tercer lloc, les estratègies de supervivència i la mobilitat de les persones en situació de pobresa extrema i sense llar excedeixen l'àmbit local i mantenen dinàmiques metropolitanes i supramunicipals.

4. La permeabilitat entre formes d'exclusió residencial

Una dels trets principals de la vida de les persones sense llar és la inestabilitat. Aquesta im-
pregna tots els aspectes de la quotidianitat: les relacions socials, els ingressos econòmics, la salut i la pròpia relació amb l'habitatge. La majoria de les persones sense llar més visibles, les que estan en situació de carrer, també viuen una relació inestable i dinàmica amb les diferents formes d'exclusió residencial. Una explotació sistemàtica de les dades dels serveis d'intervenció social a l'espai públic de l'Ajuntament de Barcelona (Sales, 2019) revelava que el nombre de persones detectades al llarg d'un any dormint al carrer havia augmentat notablement a partir de l'any 2016. Fins aquella data i des del 2011, els serveis municipals

detectaven al voltant de 1.600 persones diferents pernoctant al carrer anualment, però l'any 2017 en van detectar 2.278 i l'any 2018 va ser 2.452. Aquest increment no es va reflectir en els recomptes d'una nit realitzats per la Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar de Barcelona, ni en les estimacions realitzades pels serveis municipals mensualment. Entre 2016 i 2018, el nombre de persones que pernoctaven als carrers en una sola nit va fluctuar entre les 873 i les 1.026. I fins i tot s'observa un retrocés entre 2017 i 2018.

És a dir, mentre creixia el nombre de persones diferents detectades al carrer en tot un any, es mantenia estable el nombre de persones pernoctant al carrer en una nit puntual. Això indica un increment de les persones que passen la nit a l'espai públic de forma intermitent, per què alternen la situació de carrer amb altres situacions d'infrahabitatge, com habitacions i llits rellogats, habitatges o locals ocupats, pensions i albergs, com perquè passen un temps limitat a la ciutat.

El sensellarisme és una realitat molt més complexa que la que s'expressa a la vista de tothom a la via pública i la permeabilitat entre les seves diferents formes és creixent. Per enriquir l'anàlisi i conceptualitzar el sensellarisme, la FEANTSA va proposar l'any 2005 una classificació de les situacions de privació de l'habitatge que trenca amb la distinció clàssica entre una societat majoritària que disposa d'un lloc per viure i una minoria marginal que dorm al carrer o en albergs i refugis de fortuna (Edgar, 2012).

Segons aquesta classificació ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), l'accés a l'habitatges té tres dimensions: la física, disposar d'un espai adequat on la persona o nucli familiar pugui viure; la social, disposar d'un espai de privacitat on poder gaudir de les relacions socials, personals i afectives; i la jurídica, disposar d'un títol de propietat o contracte d'arrendament. En funció de les condicions d'habitabilitat del lloc on viu una persona, de la possibilitat de sostenir-hi la vida social i del règim legal d'ús de l'allotjament es defineixen quatre grans categories d'exclusió residencial: "sense sostre", no tenir un espai físic on refugiar-se; "sense habitatge", pernoctar en equipaments públics o d'entitats socials que ofereixen refugi però no la privacitat ni la seguretat jurídica d'una llar pròpia; "habitatge insegur", viure en espais o habitatges de manera autònoma però sense el permís legal per utilitzar-los d'allotjament; i "habitatge inadequat", viure en espais o habitatges amb permís legal per a la seva utilització o amb un títol de propietat però amb incomoditats derivades del deteriorament, la falta

de subministraments energètics o de les condicions mínimes d'higiene i salubritat. FEANTSA proposa fins a tretze subcategories que, dins d'aquestes quatre, descriurien el ventall de situacions de relació amb l'habitatge i l'allotjament que viuen les persones que no disposen d'un domicili.

Les agendes política i mediàtica segueixen situant el sensellarisme en els àmbits de la intervenció social i de la convivència a la via pública, però bona part dels investigadors, activistes i entitats socials que participen en la creació de coneixement liderada per l'Observatori Europeu del Sensellarisme (European Observatory of Homelessness) analitzen l'exclusió residencial des de la perspectiva de l'accés a l'habitatge (FEANTSA, 2016). És des d'aquesta conceptualització del sensellarisme que en les últimes dècades s'ha constatat que el creixement del nombre de persones pernoctant als carrers de les ciutats ha estat paral·lel al de totes les formes d'exclusió residencial (Sales, 2019).

En aquest sentit, l'increment del nombre de persones que temporalment passen per situacions de carrer a la ciutat de Barcelona és un indicador de la interconnexió entre les situacions recollides per les categories ETHOS. Una interconnexió que es va evidenciar el mes de març de 2020 quan es va decretar el confinament de la població per contenir la pandèmia de la COVID19 i es van crear dispositius d'allotjament d'emergència amb la intenció d'oferir a les persones en situació de carrer espais per confinar-se.

Entre el març i l'abril de 2020 es van posar en funcionament espais d'acollida que van estar operatius en diferents localitzacions, formats i capacitats fins al juliol de 2021. Durant aquest període, van passar per aquest dispositiu d'allotjament d'emergència 1.602 persones diferents. Malgrat que el dispositiu va ser creat amb la intenció d'acollir persones en situació de carrer, el 54% de totes les que hi van passar no dormien a la via pública sinó que es trobaven en situacions d'habitatge inadequat i insegur. La pandèmia i les mesures de contenció van empènyer al carrer en pocs dies a centenars de persones que vivien en habitacions de relloguer, pensions, locals ocupats o naus industrials. L'aturada de les activitats econòmiques de les que subsistien o les dificultats per sostenir un confinament en situacions d'amuntegament, van fer que s'acollissin als centres d'emergència. Un altre 27% sí van entrar-hi havent passat una o més nits al carrer però van manifestar que s'havien quedat sense sostre arrel de la pandèmia (Fisas et al., 2022).

Segons l'enquesta anteriorment esmentada, en la que el 26% dels individus atesos en serveis socials específics per a persones sense llar de Barcelona enquestats no havien dormit mai al carrer i només un 22% informaven de trajectòries de carrer de més d'un any. En el cas de les dones, la desconexió entre el sensellarisme i la seva expressió de carrer encara és més evident doncs el 51% de les ateses no havien dormit mai al ras (Sales, 2022).

La permeabilitat entre les diferents situacions recollides per les categories ETHOS hauria de posar en crisi l'objecte d'intervenció construït al voltant de les imatges estereotipades sobre les persones sense sostre. No és fàcil trobar a algú que consideri desitjable no fer res davant la presència de gent passant les nits i els dies als carrers, els parcs i les places de les ciutats. Els veïnats exigeixen actuacions dels ajuntaments assumint que la responsabilitat de l'administració és "treure els pobres del carrer" i desplacen el debat de la garantia del dret a l'habitatge a la demanda de més albergs i espais d'acollida (Sales, 2021). Però l'allotjament temporal no només no garanteix que la gent atesa no torni al carrer sinó que no redueix la vulnerabilitat de la població exclosa de l'habitatge que disposa d'un sostre precari i insegur.

5. L'expressió local d'un problema global

La preocupació per l'accés a l'habitatge de les persones migrades s'ha convertit en un dels punts més importants de l'agenda de recerca sobre les causes estructurals del sensellarisme a Europa (Hermans et al., 2020). Els problemes causats per aquest localisme són múltiples (Fitzpatrick et al., 2019): mancances i problemes derivats de depositar tota la responsabilitat en els municipis. A grans trets: la reducció del sensellarisme a un problema local genera desigualtats i deixa en situació de desamparament a grups poblacionals sense capacitat d'incidència política.

A la ciutat de Barcelona, el creixent nombre de persones dormint al ras de l'última dècada ha estat protagonitzat per persones de nacionalitat estrangera (Sales, 2019). Segons les dades dels serveis d'intervenció social a l'espai públic de l'Ajuntament de Barcelona, el nombre absolut de persones de nacionalitat espanyola detectades en situació de carrer s'ha mantingut estable des de fa més de deu anys. En canvi, entre 2014 i 2017, les persones de nacionalitats comunitàries es van duplicar passant a ser majoritàries. Les originàries

de països extracomunitaris també es van mantenir estables fins el 2017, però de llavors al 2021 també s'han duplicat. Atenent a les dades facilitades pels serveis socials municipals, mentre que al llarg de l'any 2008 van detectar a 604 persones de nacionalitat espanyola, 417 de nacionalitats comunitàries i 406 de nacionalitats extracomunitàries, durant l'any 2021 es varen detectar 623 d'espanyoles, 911 de comunitàries i 834 d'extracomunitàries (Sales, 2022).

Entre la població atesa en centres i habitatges dels programes de les entitats de la Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar de Barcelona (XAPSLL) i del propi ajuntament, el nombre de persones de nacionalitat estrangera també són majoritàries. El darrer informe publicat de la (XAPSLL) indica que l'any 2019 la proporció de persones de nacionalitat espanyola era d'un 36%, les de nacionalitats comunitàries representaven un 11% del total i les extracomunitàries un 52% (De Inés et al., 2019).

En una enquesta realitzada a una mostra de 315 persones ateses als serveis d'allotjament temporal de la XAPSLL durant l'estiu i la tardor de 2021, gairebé la meitat dels enquestats i enquestades afirmaren portar menys de 10 anys vivint a Catalunya, un 40% portaven menys de 5 anys i un 28% menys de 3 anys. D'aquests, gairebé tots eren de nacionalitat estrangera (Sales, 2022)

Els actuals serveis especialitzats en l'atenció de persones sense llar són hereus dels albergs i el centres que es van posar en marxa durant el segle XX per oferir refugi a "transeünts" (Muñoz et. Al., 2003). La major probabilitat que registren les persones migrades de quedar-se al carrer o d'haver de ser ateses en serveis d'allotjament temporal es deu a la feble protecció social de que gaudeixen, la debilitat de les xarxes de suport social enfront contingències com l'atur o els problemes de salut, i de la seva posició de desavantatge en el mercat laboral i en el mercat de l'habitatge (Ribera et al., 2021).

En general, les persones que es troben en situació de sensellarisme a les grans ciutats europees no estan de pas. A Barcelona, la gent de nacionalitat estrangera atesa en serveis específics per a persones sense llar no procedeix directament d'altres països. Els seus projectes migratoris tenen com objectiu final la ciutat o la seva Àrea Metropolitana. Tot i que la falta d'accés a l'habitatge ha marcat aquests projectes migratoris, les situacions extremes de sensellarisme han estat el destí final de llargs processos d'exclusió.

6. Exclusió residencial, mobilitat i dinàmiques metropolitanes

La Llei Reguladora de les Bases de Règim Local (Llei 7/1982, de 2 d'abril) fixava el marc pel desenvolupament d'una xarxa pública municipal de serveis socials i la Llei 12/2007 del Parlament de Catalunya estableix que un dels objectius dels serveis socials és “garantir les necessitats bàsiques de la ciutadania, posant atenció en el manteniment de la seva autonomia personal i promovent el desenvolupament de les seves capacitats personals”. L'allotjament temporal, garantir l'accés a l'alimentació i a serveis d'higiene, i el suport social a les persones sense llar, és doncs una tasca que recau en els ens locals sense que existeixi una obligació explícita de crear recursos específics. A més, hi ha una desigualtat en la disponibilitat de recursos per part de les administracions locals, doncs algunes disposen de més recursos que d'altres (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2021) per fer front als estralls de les polítiques d'austeritat dels estats en matèria de protecció socials o d'habitatge, o als embats de dinàmiques econòmiques globals.

De fet, segons Rubio-Martin (2018) el marc jurídic actual obliga de forma genèrica als municipis de més de 20.000 habitants a “prestar serveis de promoció i inserció social” sense exigir la creació expresa de recursos específics per a persones sense llar, mentre que la Llei de Règim local franquista obligava a la creació albergs per transeünts. El resultat ha estat que la major part de ciutats espanyoles no disposen de serveis o s'han quedat ancorades al model dels “albergs per transeünts” amb una estada limitada a pocs dies. Els serveis socials específics per a persones sense llar es desenvolupen doncs en ciutats que es veuen obligades a abordar el problema pel volum i la visibilitat de les persones que dormen al ras.

Barcelona, com a centre d'una àrea metropolitana de més de tres milions d'habitants és un d'aquests municipis.

Però les estratègies de supervivència de qui no pot accedir a un habitatge no es restringeixen a les fronteres municipals i cal preguntar-se quins han estat els itineraris d'exclusió residencial i la mobilitat entre municipis de les persones ateses en aquests serveis específics.

De les persones enquestades en l'estudi citat anteriorment (Sales, 2022) més de la meitat feia menys de cinc anys que residien a la ciutat de Barcelona i un 31% hi portaven vivint entre 6 i 10 anys. Quan se'ls preguntava on residien abans d'arribar a Barcelona, un 29,5%

procedien d'un altre municipi de Catalunya, un 25% d'altres llocs de l'Estat espanyol i un 30% afirmaven haver arribat de l'estranger directament a la capital catalana. De les persones arribades a Barcelona d'un altre municipi català, el 47% procedien de l'àrea metropolitana, un 28% d'altres pobles i ciutats de la província i un 25% de la resta de Catalunya. En qualsevol cas, la dinàmica metropolitana descrita és coherent amb el que succeeix amb altres àrees metropolitanes que tenen com a centre una gran ciutat amb projecció global (Pitarch, 2020).

7. Objectiu

Analitzar les polítiques i la resposta institucional local en la reducció o erradicació del sensellarisme en una ciutat com Barcelona a través d'una revisió bibliogràfica.

7.1 Mètode

S'ha realitzat una revisió bibliogràfica (Hernández Sampieri et al., 2014) emprant l'anàlisi documental d'estudis quantitius, realitzats entre 2003 i 2022, a Europa i Barcelona, que aportin evidències i reflexions sobre la reducció o erradicació del sensellarisme i els mitjans proposats per assolir-la.

7.2 Resultats

Pel que fa a l'atenció de persones sense sostre com objecte d'intervenció social la literatura mostra que: les polítiques públiques han tractat d'institucionalitzar l'atenció a les persones sense sostre des del moment en que la presència de gent dormint als carrers ha estat visible als ulls mediàtics, polítics i acadèmics; reaccionant al sensellarisme amb la generació de recursos per donar resposta (a través de la cobertura de necessitats immediates, fonamentades en la lògica de l'assistència social) a la creixent pressió social derivada de l'augment de persones sense llar als carrers i places de les grans ciutats.

Les estratègies que han demostrat més eficàcia en la millora de les situacions que viuen les persones sense llar són les que es fonamenten en la sistematització de la metodologia del *Housing First* (Padgett et al, 2016; Woodhall-Melnik i Dunn, 2016; Stefancic i Tsemberis, 2007) doncs es constata que el sensellarisme és fonamentalment un problema d'accés a l'habitatge.

A Barcelona, hi ha tres elements rellevants que configuren el sensellarisme (Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar [XAPSLL], 2022; Sales, 2019): 1) alta permeabilitat entre les diferents formes d'exclusió residencial, 2) les persones migrants són les que més pateixen situacions d'exclusió residencial en l'expressió més dura i explícita i 3) les estratègies de supervivència de persones en situació de pobresa extrema mantenint dinàmiques de mobilitat metropolitanes i supramunicipals.

El nombre de persones que experimenten una situació de sensellarisme s'ha incrementat els darrers anys, sobretot les que alternen intermitentment nits en espais públics amb altres situacions d'infrahabitatge de les més de 13 recollides en la classificació ETHOS de la FEANTSA (Edgar, 2012). En aquest sentit, es constata el paral·lelisme entre el creixement de totes les formes d'exclusió residencial i el nombre de persones que pernocten als carrers de les ciutats i s'evidencia la interconnexió entre les categories ETHOS agreujada per la pandèmia (Fisas et al., 2022). En el cas de les dones aquesta gravetat és més evident doncs més de la meitat de les dones ateses mai havien dormit al ras (Sales, 2022).

Les principals causes de quedar-se al carrer o d'haver de ser ateses en serveis d'allotjament són la feble protecció social, la debilitat de les xarxes de suport social i la posició de desavantatge en el mercat laboral i habitacional de les persones migrades (Ribera et al., 2021).

El marc jurídic actual obliga de forma genèrica i no específica la resposta institucional al problema del sensellarisme (Rubio-Martin, 2018). Aquest fet desemboca en que només es desenvolupin serveis socials específics en ciutats on el volum i la visibilitat de les persones que dormen al ras fa inevitable abordar el fenomen, com és el cas de la ciutat de Barcelona (i d'altres grans ciutats amb projecció global) que és un dels principals destins en l'èxode que viuen les persones sense llar (Sales, 2022 i Pitarch, 2020).

7.3 Discussió

Tant si ens referim a l'exclusió de l'habitatge en general com si fixem l'objectiu de disminuir sensiblement el nombre de persones que viuen al ras, les polítiques locals tenen serioses limitacions per obtenir resultats positius. L'increment de recursos per a l'atenció a les persones sense sostre i sense llar a les grans ciutats ha aconseguit paliar els efectes dels factors estructurals que provoquen l'empobriment extrem i l'exclusió de l'habitatge però

les polítiques preventives, fins i tot les més modestes, requereixen una perspectiva supramunicipal i l'acció coordinada de diferents administracions.

Les dades quantitatives (les enquestes recents, els informes de les entitats socials i de l'ajuntament de Barcelona i els registres d'usuaris dels dispositius d'allotjament d'emergència posats en marxa durant la pandèmia de la COVID-19) sobre l'evolució del sensellarisme a Barcelona en els darrers 4 anys evidencien la falta d'adequació entre l'orientació de les polítiques i l'objectiu de reduir el sensellarisme. Es confirma que existeix una gran permeabilitat entre les diferents categories d'exclusió residencial i que la major part de les persones que dormen al carrer alternen aquesta situació amb el relloguer d'habitacions, el pas per centres residencials o l'acollida a casa de familiars i coneguts; que el sensellarisme és cada cop més un problema d'acollida migratòria i de desprotecció social d'una part creixent de la població migrada; i que les estratègies de supervivència i de relació amb l'allotjament i l'habitatge de la població sense rendes o amb rendes molt baixes té una dimensió supramunicipal o metropolitana que desborda les polítiques locals.

El pes de les persones estrangeres entre la població sense llar de la ciutat podria suggerir un vincle amb el nomadisme o amb la manca de vinculació territorial. De fet, els actuals serveis especialitzats són hereus dels albergs i els centres que es van posar en marxa durant el segle XX per oferir refugi a "transeünts" (Muñoz et. al., 2003). Avui però, l'increment de recursos dedicats a l'atenció a les persones sense llar a les grans ciutats europees ha estat una resposta a la falta d'accés a l'habitatge i no pas a un suposat augment dels estils de vida itinerants i nòmades.

Com s'apunta als resultats, les respostes a l'augment del sensellarisme segueixen recaient, gairebé en exclusiva, en l'àmbit local. Amb diferents intensitats, les ciutats porten més de dues dècades augmentant els pressupostos i els serveis adreçats a allotjar i proporcionar acompanyament a les persones sense sostre i sense llar. Una part cada cop més rellevant de les organitzacions que atenen persones sense llar alerten des de fa anys del risc que suposa pretendre solucionar el sensellarisme creant més albergs fins al punt que, FEANTSA va dedicar el seu informe sobre el sensellarisme a Europa del 2019, a posar en qüestió el paper de l'acolliment temporal d'emergència en la lluita contra l'exclusió residencial, malgrat que gran part de les entitats que en formen part gestionen recursos residencials i albergs de tota mena (Serme-Morin i Choupechaux, 2019).

El localisme que ha marcat les polítiques d'atenció social limita les actuacions a acompanyament social i l'allotjament temporal. La creixent presència de la problemàtica en l'agenda política local no suposa canvis en les regulacions dels mercats laboral i de l'habitatges, ni en la gestió de les prestacions de la seguretat social, ni en les polítiques d'estrangeria, àmbits que queden lluny de l'esfera de decisió municipal però que impacten directament en les condicions de vida de la població de rendes baixes i que té clares conseqüències sobre el sistema de serveis socials. El sensellarisme seria doncs un clar exemple de problema social en que s'expressen en l'àmbit local necessitats generades per decisions preses fora dels límits de la governança local (Clarke i Cochrane, 2013).

L'asimetria de recursos disponibles per fer front al sensellarisme (INE, 2020) genera desigualtats en l'accés a serveis entre les persones en funció del municipi de residència provocant una mobilitat forçada d'aquelles que no troben els suports adients. Qui es queda sense llar en un municipi amb uns serveis socials orientats a la població amb domicili i sense recursos específics per fer front a aquesta situació sovint troba com a única resposta desplaçar-se a una gran ciutat amb una cartera de serveis més àmplia, amb presència d'entitats socials i amb activitat assistencial de grups veïnals.

A les persones de grups de població marginalitzats no se'ls reconeix agència política. Tenen necessitats molt complexes que requereixen serveis específics i generen despeses però, en canvi, no tenen capacitat de mobilitzar l'opinió pública al seu favor ni d'incidir en les decisions dels representants polítics. Aquesta falta d'agència genera incentius per la seva exclusió prioritzant les necessitats i les demandes de la població autòctona i amb domicili a través de requisits per l'accés a serveis com el fet d'estar empadronat (i posant traves per l'empadronament de les persones no sense llar). Si els seus interessos arriben a l'agenda política ho fan a través d'entitats socials i grups veïnals de suport, que poden tenir objectius en comú amb les persones afectades però que acostumen a reforçar la visió localista posant el focus en les solucions a casos concrets amb recursos de proximitat.

Els problemes causats per aquest localisme són múltiples (Fitzpatrick et al., 2019): mancances i problemes derivats de depositar tota la responsabilitat en els municipis, que són fàcilment traslladables a l'àmbit català i espanyol. A grans trets: la reducció del sensellarisme a un problema local genera desigualtats i deixa en situació de desemparament a grups poblacionals sense capacitat d'incidència política.

En aquest sentit, el localisme tendeix a ser antiestatal, doncs es fonamenta en la idea que les administracions locals són les més properes a la ciutadania i les que coneixen millor les seves necessitats i identifiquen el nivell de decisió supramunicipal com inoperant per solucionar problemes concrets, Alhora també sol ser antiredistributiu i assistencialista, doncs enlloc de reconèixer la pobresa extrema com un expressió de desigualtat que he requereix una major protecció social finançada amb una fiscalitat redistributiva, planteja solucions basades en la transferència temporal de recursos a les persones més empobrides.

Per reduir el sensellarisme cal un canvi d'escala en la cerca de solucions però també la construcció d'un marc d'actuació preventiu. Les administracions locals tenen poca capacitat per actuar de forma preventiva. La prevenció primària requereix modificacions legislatives en àmbits de la política de l'Estat, com ara l'habitatge, el mercat laboral o el control migratori. La prevenció secundària requeriria el compromís de les administracions amb competències per a la coordinació efectiva entre serveis socials i el sistema de protecció a la infància, els serveis sanitaris o el sistema penitenciari, per evitar processos de desinstitucionalització de població vulnerable que portin a dormir al carrer. Un sistema de garantia de rendes que protegeixi millor la gent que no ha tingut una vinculació estable i continuada amb el mercat laboral i la creació d'ajudes efectives per evitar la pèrdua de l'habitatge de les persones més empobrides també serien polítiques al terreny de la prevenció.

La prevenció requereix elevar els debats sobre la sensellarisme més enllà de l'àmbit d'actuació de les oenagés i de les polítiques locals i que els discursos al voltant de l'exclusió residencial no estableixin una línia divisòria entre diferents situacions en funció de qui es fa càrrec de l'activitat assistencial.

8. Conclusions

Un desplegament assistencial més gran pot ser necessari però provoca pocs canvis en les oportunitats d'estabilitzar la situació econòmica i habitacional de les persones ateses. Durant molt temps, la intervenció social amb les persones sense llar ha partit de la premisa de que requereixen un suport temporal per recuperar habilitats socials perdudes, per inserir-se al mercat laboral, per reconstruir vincles familiars, etc. La intensitat de les causes estructurals de l'exclusió provoca que el pas per centres residencials o per albergs sigui cada

vegada més llarg i que per a les persones ateses resulti cada vegada més complicat assolir un nivell d'autonomia que els permeti prescindir de l'allotjament sufragat per entitats o serveis socials, dels menjadors, dels ajuts econòmics puntuals o, en definitiva, del seu vincle les institucions, públiques o privades, que ofereixen assistència.

Les crisis successives i combinades que vivim han provocat un increment de la pobresa extrema i de les seves cares més visibles. En paral·lel, als municipis on la problemàtica s'expressa de manera evident al carrer han crescut els recursos per oferir acompanyament social i allotjament a les persones sense habitatge. La lògica incrementalista i localista a l'hora de fer front al problema de l'exclusió residencial provoca la falsa imatge de que per més recursos que s'hi aboquin les dades només fan que empitjorar. Les dades aportades sobre el sensellarisme a la ciutat de Barcelona mostren com la permeabilitat entre les diferents formes d'exclusió residencial, la gran presència de població migrada, la mobilitat transnacional i metropolitana de les persones sense llar i sense sostre exigeixen la coordinació entre administracions i la implicació de tots els nivells de govern per dur a terme polítiques preventives i sortir del marc localista i assistencialista.

Per situar les polítiques públiques fora d'aquest marc cal una agenda de recerca que amplii el coneixement sobre les persones que en situació de carrer i les que fan ús de serveis especialitzats. No n'hi ha prou amb disposar d'indicadors sociodemogràfics, cal comprendre les seves trajectòries d'exclusió social i residencial, el paper que han tingut les institucions en la definició d'estratègies de supervivència. La recerca centrada en la millora dels mecanismes d'atenció social o de provisió d'habitatges s'ha de complementar amb investigacions sobre l'impacte dels factors d'exclusió social en l'evolució del fenomen del sensellarisme, perquè els mateixos factors estructurals que fan la vida impossible a les ciutats a famílies de rendes baixes que destinen una part insostenible dels seus ingressos a pagar l'habitatge, que han provocat epidèmies de desnonaments o que impedeixen a milions de persones migrants a Europa disposar de permisos de residència i de treball, afecten les persones sense sostre que veiem a parcs i carrers. Per fer debats coherents i consistents, l'evidència empírica ens ha de permetre trencar els límits d'un l'objecte d'estudi i d'intervenció social construït al llarg de dècades.

9. Referències

- Anderson, I. i Serpa, R. (2013). *The right to settled accommodation for homeless people in Scotland: a triumph of rational policy making?*. European Journal of Homelessness, 7(1), 13-39.
- Baptista, I., y Marlier, E. (2019). *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe. A Study of National Policies*. European Social Policy Network (ESPN), 93.
- Bolínches, C. G. (23 de juliol 2022). Acabar con la lacra de la gente sin hogar costaría 120 millones anuales. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/economia/acabar-lacra-gente-hogar-costaria-120-millones-anuales_1_9190780.html
- Clarke, N. i Cochrane, A. (2013). *Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom's coalition government*. Political Geography, 34, 10-23.
- De Inés, A., Guzman, G., Verdaguer, M., & Contreras M. F. (2019). *El sensellarisme a Barcelona. Evolució i joves en situació de sensellarisme*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar, Ajuntament de Barcelona. (Recuperat de http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2019/11/Diagnosi_sensellarisme_2019_WEB.pdf)
- Edgar, B. (2012). *The ETHOS definition and classification of homelessness and housing exclusion*. European Journal of Homelessness, 6(2), 219-225.
- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri [FEANTSA]. (2016). *Guía Housing First. Europa*. European Observatory on Homelessness. <https://feantsa.org/download/guia-housing-first-europa7868067190582209702.pdf>
- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri [FEANTSA]. (2020). *Staffing Homelessness Services in Europe*. European Observatory on Homelessness https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2020/comparative_studies/Feantsa-Studies_10_v02.pdf
- Fernández-Evangelista, G. i Jones, S. (2013). *Mean streets: A report on the criminalisation of homelessness in Europe*. Brussel·les: FEANTSA, Housing Rights Watch, and Fondation Abbé Pierre. (Recuperat de <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>)

- Fisas, D.; Rovira, M. i Sales, A. (2022). *El dispositiu d'allotjament d'emergència de Barcelona com a instrument d'atenció al sensellarisme davant de la crisi sanitària de la covid-19*. Revista de Treball Social, 222, 79-92.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., & Watts, B. (2020). *The limits of localism: a decade of disaster on homelessness in England*. Policy & Politics, 48(4), 541-561
- García, S.; Mendiola, I.; Ávila, D.; Bonelli, L.; Brandáriz, J. A.; Fernández, C. i Maroto, M. (2021). *Metropolice. Seguridad y policía en la ciudad neoliberal*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a edición). México D.F.: McGraw-Hill.
- Hermans, K.; Dyb, E.; Knutagard, M.; Novak-Zezula, S. i Trummer, U. (2020). *Migration and homelessness: measuring the intersections*. European Journal of Homelessness, 14(3), 13-34.
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2021, 29 de setembre). *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar 2020*. [Comunicat de premsa]. https://www.ine.es/prensa/ecapsh_2020.pdf
- Matulic Domandzic et al. (2022). *Recerca sobre famílies en situació de sensellarisme a Barcelona*. Universitat de Barcelona i Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar de Barcelona.
- Muñoz, M.; Vázquez, C.; Vázquez, J. (2003): *Los límites de la exclusión. Estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Témpora y Caja Madrid.
- Padgett, D., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2016). *Housing First: Ending homelessness, transforming systems, and changing lives*. Oxford University Press, USA.
- Pitarch Rodríguez, L. (2020). *Perdidas en la ciudad: juventud sin techo en las ciudades imantadas: entre la seguridad humana y la exclusión social* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona (Recuperat de <https://ddd.uab.cat/record/238235>).

- Ribera-Almandoz, O.; Sales, A. i Garcés, B. (2021). *Precarietat i exclusió residencial en la població migrada en temps de Covid-19*. CIDOB Briefing 26. (Recuperat de https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/cidob_briefings/precarietat_i_exclusio_residencial_en_la_poblacio_migrada_en_temps_de_covid_19)
- Rubio-Martín, M. J. (2018). *De aquellos barros, estos lodos. Un intento fallido de responsabilización pública: las personas sin hogar*. Cuadernos de Trabajo Social, 31(2), 479.
- Sales, A. (2015). *How many homeless people live in Spain? Incomplete sources and impossible predictions*. European Journal of Homelessness. 9(2), 215-231.
- Sales, A., y Guijarro, L. (2017). *Dones sense llar: la invisibilització de l'exclusió residencial femenina*. Revista Barcelona Societat, 21, 81-89
- Sales, A. (2019). *Qui dorm al carrer a Barcelona? Característiques de la població sense sostre de la ciutat segons les dades dels equips municipals d'intervenció social a l'espai públic*. Barcelona: Àrea de drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. (Recuperat de <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/qui-dorm-al-carrer-a-barcelona.pdf>)
- Sales, A. (2021). *Las políticas frente al sinhogarismo: Del rechazo o la compasión al reconocimiento de derechos*. en A. M. Huesca González & R. O. Grimaldo Santamaría (Coords.), Aspectos sociales en la Seguridad Ciudadana (pp. 209-222). Dykinson.
- Sales, A. (2022). *La dimensió metropolitana del sensellarisme: trajectòries de la població atesa als centres residencials de Barcelona, a IERMB (2022). Cap a la metròpoli 2030. Reptes emergents, coneixements innovadors*. Anuari Metropolità de Barcelona 2021. Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (Recuperat de https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2022/07/ANUARI_IERMB_2021_Web.pdf)
- Serme-Morin, C., y Choupechaux, S. (2019). *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019*. Bruselas, Bélgica: FEANTSA (Recuperat de <https://www.feantsa.org/en/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?bcParent=27>)

Shinn, M., y Greer, A. L. (2011). *The European Consensus Conference on Homelessness—kudos, and some cautions, to Europe*. European Journal of Homelessness, 5(2). 183-190.

Serrano, A., y Zurdo, Á. (2013). *Representaciones audiovisuales de las personas sin hogar: entre la espectacularización de la exclusión social extrema y la culpabilización de las víctimas*. Revista Española de Sociología, (20). 105-137

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), 265-279.

Tainio, H., & Fredriksson, P. (2009). *The Finnish homelessness strategy: from a 'staircase' model to a 'housing first' approach to tackling long-term homelessness*. European Journal of Homelessness, 3

Toro, P. A. Et al (2007). *Homelessness in Europe and the United States: A comparison of prevalence and public opinion*. Journal of Social Issues, 63(3), 505-524.

Torrens, L. (2019) *El dur combat contra la pobresa i l'exclusió social a Barcelona*. Barcelona Societat, núm 23, pp. 10-35

Woodhall-Melnik, J. R., & Dunn, J. R. (2016). *A systematic review of outcomes associated with participation in Housing First programs*. Housing Studies, 31(3), 287-304.

Aspectes ètics

Cap.

Conflicte d'interessos

L'autor signant declara l'absència de qualsevol tipus de conflicte d'interessos.

Finançament

Cap.



Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063