El sinhogarismo en España: de la agenda local a la nacional

Contribución para la visita especial a España del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, Philip Alston

Albert Sales Campos

<http://albertsales.wordpress.com>

Sociólogo y politógo. Doctor por la Universidad Pompeu Fabra

Investigador en el [IERMB](https://iermb.uab.cat/en/) y profesor asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la [Universidad Pompeu Fabra](https://www.upf.edu/home).

e-mail: [albert.sales@upf.edu](mailto:albert.sales@upf.edu)

tf: +34 610 60 25 12

twitter: [@albertsc79](https://twitter.com/albertsc79)

Para hablar de pobreza extrema en las ciudades europeas es imprescindible hacer referencia al fenómeno del sinhogarismo o de la exclusión residencial severa. Las personas que no pueden acceder a una vivienda estable y que viven en la calle, en alojamientos temporales para personas sin hogar, o en situaciones de vivienda inadecuada o de vivienda insegura, constituyen la parte más vulnerable de nuestras sociedades[[1]](#footnote-0). De todas las formas que adopta la exclusión residencial, la más visible y la que a menudo se considera más dramática es la vida en la calle. España no dispone de datos sobre la evolución del número de personas que duermen en la vía pública, pero según el Instituto Nacional de Estadística (INE), se ha producido un incremento del 32%% en el número de personas que hacen uso los centros residenciales y albergues para personas sin hogar entre 2014 y 2018.

Los datos acerca de la evolución de las diferentes formas de sinhogarismo son incompletos y sesgados (Sales, 2014). No existen investigaciones con fuentes fiables a nivel nacional y en la mayor parte de ciudades se desconoce el número de personas que duermen en la calle. Durante los últimos 10 años, entidades sociales y ayuntamientos han realizado recuentos nocturnos - puntuales o periódicos- para conocer el alcance de esta forma de exclusión residencial. La tendencia a la alza es una constante. En este sentido, sabemos que en Madrid en el año 2018 el número de personas que dormían al raso era de 650 personas, 126 más con respecto al año 2016[[2]](#footnote-1). En Barcelona, la Red de Atención a las Personas Sin Hogar (formada por 38 organizaciones sociales y el propio ayuntamiento) contabilizó la madrugada del 17 de mayo de 2018 a 956 personas durmiendo en la calle, a 2.130 en alojamientos y centros residenciales de servicios sociales y ONG y a 536 en asentamientos irregulares en solares sin uso de la ciudad. El incremento de personas durmiendo en la calle en Barcelona entre 2008 y 2018 ha sido de un 45% a pesar de que el número de plazas de residenciales y de alojamiento en la ciudad ha crecido un 79% en el mismo período[[3]](#footnote-2).

El análisis del fenómeno del sinhogarismo en Barcelona presenta un especial interés por dos razones. En primer lugar, porque la ciudad tiene series de datos muy consistentes que provienen de los recuentos periódicos realizados por ayuntamiento y entidades del tercer sector y de los datos de los equipos de calle municipales. En segundo lugar, porque Barcelona es un claro ejemplo de que el sinhogarismo no se puede reducir con la actuación en solitario de las administraciones locales y de que el dinamismo económico de una ciudad no reduce el número de personas que duermen en las calles. Desgraciadamente, en el contexto actual, parece que se produce el fenómeno contrario. Las ciudades mejor conectadas con la economía global registran una alta exclusión residencial y, en consecuencia, una mayor prevalencia del sinhogarismo.

**¿Quien duerme en la calle en Barcelona?**

En un informe recientemente publicado en el que se sistematizan los datos recogidos por los equipos de intervención social en calle del Ayuntamiento de Barcelona se constata que los protagonistas de este crecimiento de la población que pernocta en la vía pública son ciudadanos extranjeros procedentes del espacio Schengen de libre circulación. El informe detalla la evolución del perfil sociodemográfico de todas las personas contactadas anualmente por los equipos de calle y concluye que el incremento de personas durmiendo al raso en la ciudad de Barcelona durante la última década está protagonizado por personas extranjeras de nacionalidad comunitaria (Sales, 2019[[4]](#footnote-3)). Aunque entre 2017 y 2018 se detecta un crecimiento significativo de las personas extranjeras no comunitarias y de las personas en situación de irregularidad administrativa, estas continúan representando un 27% del total de las personas detectadas pernoctando en la vía pública frente al 45 % de nacionalidades de la UE y el 28% de personas de nacionalidad española.

Un 25% de las personas detectadas durante 2018 llevaban más de 3 años de trayectoria de la calle. Esta cronicidad afecta en mayor medida a los españoles ya los procedentes de la Europa Comunitaria y de América del Norte, mientras que los que llevan menos tiempo en la calle son los procedentes de países africanos o de América Central y del Sur. Las personas procedentes de América Central y del Sur y de países africanos son sensiblemente más jóvenes que el resto y las de edades más avanzadas son las españolas.

Especialmente preocupante es el aumento de los jóvenes sin hogar y sin techo. En sólo 2 años se ha doblado el número de jóvenes (entre 18 y 30 años) en situación de calle. El 36% de las personas sin techo menores de 30 años proceden de África del Norte y el Magreb.

**Atender a más personas o prevenir el sinhogarismo**

En las últimas décadas, los servicios sociales de las grandes ciudades europeas se han focalizado en atender a las personas sin techo ofreciendo alojamiento temporal y apoyo social. La creación de centros para alojar a las personas que duermen en la calle ha sido la principal política contra el sinhogarismo. La acogida de emergencia a las personas que se encuentran en situación de calle es absolutamente necesaria, y atender a la población que duerme en la calle es competencia de los servicios sociales municipales en la mayor parte de los países de la Unión Europea (FEANTSA, 2019). Pero atender más y mejor no detiene el impacto combinado de mercado de vivienda cada vez más excluyente y de un mercado laboral cada vez más precario. Si añadimos a la ecuación la movilidad transnacional dentro de la propia Unión Europea de personas en situación de pobreza, los movimientos migratorios procedentes de otros países y el incremento de población solicitante de refugio y protección internacional, el flujo de gente que acaba en las calles de las grandes ciudades acaba superando con creces la capacidad de atención de los servicios sociales públicos y de las entidades del Tercer Sector.

Prevenir la pobreza extrema, cerrar el grifo de la caída en la calle, requiere prevención primaria, consistente en provocar cambios en las estructuras que llevan al sinhogarismo, y prevención secundaria, consistente en identificar los colectivos de riesgo y detener los procesos de exclusión con actuaciones focalizadas. Pero los cambios legislativos y las políticas requeridas en los campos del empleo, la vivienda o la regulación de flujos migratorios, requieren actuaciones a nivel estatal. La prevención focalizada en colectivos de riesgo suele requerir actuaciones que implican al sistema sanitario, a la seguridad social, programas de garantía de rentas o el sistema de protección a la infancia entre otros dispositivos que, en España, son competencia de las administraciones autonómicas.

Mientras los debates sobre el sinhogarismo solo se produzcan en los plenos municipales y no entren en los parlamentos autonómicos o en el Congreso de los Diputados, difícilmente se desarrollaran políticas preventivas. Hasta el momento, en España, que haya gente durmiendo en la calle se sigue considerando un problema de los servicios sociales municipales.

En materia preventiva, las ciudades y las entidades sociales tan solo pueden innovar en prevención terciaria: evitando recaídas de personas que ya han vivido en la calle a través del acompañimiento y programas *housing led* o *housing first*. Pero, una vez más, estos programas sirven para atender más y mejor, pero no para frenar la caída de nuevas personas a situaciones de exclusión residencial.

**La falta de implicación de las administraciones supramunicipales**

La consecuencia directa del desinterés de las administraciones autonómicas y estatal en desarrollar políticas de lucha contra el sinhogarismo es evidente. Mientras la ciudad de Barcelona se enfrenta a cifras sin precedentes en lo referente a personas durmiendo en la calle, y el gasto del Ayuntamiento en atención directa a personas sin techo y sin hogar ha pasado en 5 años de 26 a 35 millones de euros anuales, el Consejo de Ministros español aprobó una *Estrategia nacional integral para personas sin hogar 2015- 2020*[[5]](#footnote-4) en 2015 que jamás ha recibido dotación presupuestaria, y la Generalitat de Cataluña lleva más de tres años anunciando una *Estrategia integral per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya*[[6]](#footnote-5) y reuniéndose con expertos y entidades sociales sin llegar a presentar propuestas serias para desarrollar políticas públicas.

Las grandes ciudades, acaban enfrentándose en solitario a problemas percibidos como locales pero con causas globales. Como se citaba anteriormente, los protagonistas del incremento del número de personas que duermen en la calle en Barcelona son ciudadanos de otros païses de la Unión Europea, pero además, el propio Ayuntamiento de Barcelona alertaba en mayo de 2018 que el 47% de las personas atendidas en los centros de acogida para personas sin hogar llevaban menos de tres meses en la ciudad cuando solicitaron apoyo[[7]](#footnote-6).

Mientras los municipios, y en especial Barcelona, atienden a través de los servicios sociales a personas desatendidas por otros subsistemas de protección que acaban en la calle. Ni siquiera existen mecanismos de coordinación para evitar que los principales procesos de desinstitucionalización terminen en situaciones de exclusión residencial severa. Encontramos un ejemplo alarmante en las dificultades de los jóvenes tutelados por la administración autonómica (el sistema de protección a la infancia es competencia de la Generalitat de Cataluña) para que su transición a la vida adulta no acabe en situación de sinhogarismo.

La presencia cada vez mayor de jóvenes que llegaron a España siendo menores de edad, que fueron tutelados por la administración hasta la edad de 18 años y que hoy se encuentran en situación de exclusión residencial grave es alarmante[[8]](#footnote-7). En los últimos 3 años, el número de niños llegados a Cataluña del norte de África sin la tutela de una persona adulta ha crecido notablemente. En 2016 llegaron 637, en 2017 fueron 1425, en 2018 han sido 3697 según fuentes de la Generalitat de Cataluña. En estos momentos, más de 5.000 menores de edad de origen magrebí están bajo la tutela de la administración autonómica en el sistema de protección a la infància. Entre 2019 y 2020, 2.600 de estos niños cumpliran la mayoría de edad[[9]](#footnote-8). En 2018, con cifras más reducidas, el programa de atención a personas sin hogar de la ciudad de Barcelona ya detectó un incremento sustancial del peso de los jóvenes extranjeros en los albergues y centros de día de la ciudad. Es previsible un incremento sin precedentes de los jóvenes viviendo en la calle en los próximos años a causa de la falta de recursos destinados al acompañamiento a la vida adulta en el sistema de protección a la infancia y a las dificultades que se encuentran estos adolescentes para obtener un permiso de trabajo debido a la legislación de extranjería[[10]](#footnote-9).

**Conclusiones**

Combatir el sinhogarismo requiere la implicación de todas las administraciones. En España, éste se sigue considerando un problema local que concierne a los municipios en el momento en que se expresa en la vía pública. Los medios y los planificadores políticos reducen el sinhogarismo a su expresión en las calles olvidando su conexión con factores estructurales como el mercado de la vivienda, el mercado laboral, los flujos y regulaciones migratorias, y una débil protección social, que requieren políticas coordinadas y lideradas por la administración del Estado. El riesgo de profundizar en el estigma que sufren las personas sin hogar, de desbordar los servicios sociales y de provocar respuestas higienistes o expulsivas es evidente.

La aplicación de medidas que incluyan los tres tipos de prevención de manera transversal y con coordinación entre administraciones públicas son las únicas que reducen de manera significativa el número de personas sin hogar y sin techo, como ya se ha comprobado en Finlandia (Pleace et. al, 2016). Pero mientras el sinhogarismo se siga abordando desde políticas locales, desde el emergencialismo y desde la provisión de alojamiento, el número de personas sin hogar no se reducirà.

Barcelona debería ser prioritaria en la visita del Relator Especial por ser una ciudad con unas políticas sociales bien dotadas y consistentes que se enfrenta a las consecuencias locales de problemas globales con herramientas propias de la gestión municipal. Así mismo, se trata de una ciudad con un nivel de conocimiento relevante sobre los fenómenos de pobreza urbana que en ella se producen.

**Referencias bibliográficas**

Benjaminsen, L., Dyb, E., O’Sullivan, E. (2009). “The Governance of Homelesness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention”. *European Journal of Homelessness*, volume 3, December.

De Inés, A., Guijarro, L., Tello, J. Sales, A. (2017) *Diagnosi 2017. La situació del sensellarisme a Barcelona. Evolució i accés a l’habitatge.* Xarxa d’Atenció a les Persones Sense Llar de Barcelona, Ajuntament de Barcelona. (disponible en <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2017/12/Diagnosi2017.pdf>)

FEANTSA, Foundation Abbe Pierre (2019). *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe.* (Disponible en <https://www.feantsa.org/download/oheeu_2019_eng_web5120646087993915253.pdf>)

Gaetz, S. & Dej, E. (2017) *A New Direction: A Framework for Homelessness Prevention*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press

Sales i Campos, Albert (2015) “How Many Homeless People Live in Spain? Incomplete Sources and Impossible Predictions”. *European Journal of Homelessness.* Vol 9, Issue 2.

Pleace, N., Knutagård, M., Culhane, D. P., & Granfelt, R. (2016). The Strategic Response to Homelessness in Finland: Exploring Innovation and Coordination within a National Plan to Reduce and Prevent Homelessness. *Exploring effective systems responses to homelessness*, 426-442.

Sales, Albert (2019). *Who’s sleeping rough in Barcelona? Characteristics of homeless people in the city according to data from municipal public space social intervention teams.* Àrea de Drets Socials de l’Ajuntament de Barcelona, Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/qui-dorm-al-carrer-bcn-en.pdf>)

1. La exclusión residencial se conceptualiza a partir de las categorías ETHOS: <https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf> [↑](#footnote-ref-0)
2. Informe del recuento de personas sin techo realizado en Madrid en 2018: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IntegracionyEmergenciaSocial/SAMUR%20Social/ficheros/INFORME%20RECUENTO%202018_FINAL.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
3. Nota de prensa sobre el recuento de personas sin techo realizado en Barcelona en 2018: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/05/17/el-recompte-2018-visualitza-956-persones-dormint-al-carrer-i-2-099-allotjades-en-equipaments/> [↑](#footnote-ref-2)
4. La versión en inglés de este informe está disponible en el siguiente enlace: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/qui-dorm-al-carrer-bcn-en.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
5. Disponible en <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
6. El último anuncio público respecto a dicha estrategia está disponible aquí: <https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/302251/lestrategia-integral-per-labordatge-del-sensellarisme-catalunya-impulsada-pel-govern-presenta-els-primers-treballs-del-model-catala-de-la-llar-primer-housing-first> [↑](#footnote-ref-5)
7. “El 47% de los sintecho atendidos en Barcelona son recién llegados a la ciudad”, La Vanguardia, 14 de mayo de 2018:

   <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20180514/443582149706/balance-sintecho-atendidos-barcelona-efecto-llamada.html> [↑](#footnote-ref-6)
8. “De niño protegido a sin techo irregular”, El Periódico, 29 de octubre de 2019, <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20191029/de-menor-protegido-a-sintecho-irregular-7619285?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=btn-share> [↑](#footnote-ref-7)
9. “Oenegés alertan que la falta de papeles catapultará a cientos de exmenas a dormir en la calle”, El Periódico, 28 de octubre de 2019, <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20191028/menas-18-anos-extutelados-generalitat-centros-acogida-7704827> [↑](#footnote-ref-8)
10. Antes de finalizar el año 2019, se publicará un informe que analiza cifras, tendencias y perspectivas de futuro acerca de los jóvenes sin hogar en Barcelona que se pondrá a disposición del Relator. [↑](#footnote-ref-9)