

**EL PRIMER HOGAR: UN MODELO DE GESTIÓN SOCIAL EN
BARCELONA**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER DEL PARA EL GRADO
ACADÉMICO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA**

AUTORA

Abogada Lesly Nadir Shica Seguil

ASESOR

Joaquim Brugué Torruella

BARCELONA

2022

Dedicado a Antonella, un ser de luz que iluminó con el broche de oro la experiencia en Barcelona. Ese continuará siendo su rol en este mundo.

El primer hogar, un modelo de gestión social en Barcelona

Estructura del trabajo

BLOQUE I

Introducción	4
Justificación e interés por el tema	5
Objetivo	6
Metodología	7

BLOQUE II

Personas sin hogar y alternativas	8
El caso de Barcelona Sin Hogar	
Contexto, situación de personas sin hogar en Barcelona y modelo instalado	13

BLOQUE III

Conclusiones	26
Capacidad de Réplica con adecuaciones a la realidad actual en Lima	29
Bibliografía	31

El primer hogar, un modelo de gestión social en Barcelona

BLOQUE I

Introducción

El problema de personas sin hogar en el mundo es una creciente constante, y base de deficiencias conexas como el detrimento de la salud, la falta de oportunidades, cuestiones familiares, entre otros. Así, los principales datos y reportes que se analizarán a lo largo de la presente investigación demostrarán el ciclo de etapas por las que pasa un individuo en su vida hasta llegar a ser una persona sin hogar, las causas que lo llevaron a esa situación, consecuencias de la misma, y cómo ello se ve reflejado en la propia calidad de vida y también en la sociedad, cuestión sobre la que una administración pública, de acuerdo a determinado nivel de gobierno y, teniendo en cuenta el impacto, debe generar políticas que coadyuven a reducir el alto número de personas en esta condición, así como proponer alternativas para reinsertarlos a una comunidad donde puedan generar valor social.

De acuerdo a información de la Organización de Naciones Unidas, aproximadamente unos 15 millones de personas han tenido que abandonar sus hogares en cada año. Esto ha llevado a la emisión de una resolución sobre este problema de personas sin hogar, exhortando a que los países miembros consideren la implementación de políticas públicas que sean oportunas y eficientes sobre el tema en cuestión, y en el caso de la Unión Europea, se ha establecido al 2030 como el año donde debe aplacarse el problema considerablemente. Esto debe tomar en consideración el impacto negativo que ha tenido la pandemia por el sars-cov-2 sobre

cuestiones económicas, salud, empleo y ámbitos imprescindibles en la vida de un ciudadano, lo que ha llevado a muchos a quedarse sin hogar.

Justificación e interés por el tema

La presente investigación resulta atractiva para la autora, debido a los numerosos ejemplos revisados durante las materias impartidas en la maestría de Gestión Pública coordinada por la Universidad Autónoma de Barcelona, donde tuvo participación el prestigioso Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas -Iválua, el mismo que dedicó interesantes sesiones al estudio del tema social de personas sin hogar y el impacto que tiene ese fenómeno en la comunidad, futuras generaciones, y cómo las diferentes administraciones públicas han asumido distintos roles para combatirla, específicamente, realizó un énfasis especial en las medidas que fueron y vienen siendo adoptadas en Barcelona para gestionar dicha realidad.

Para efectos de escribir sobre el *Hogar Primero* como un modelo de gestión social, se realizará un análisis sobre cómo ha evolucionado el estado de la cuestión en Barcelona, tomando como ejemplo las diversas medidas que adoptó un emergente sistema social público, con resultados positivos que tuvieron lugar progresivamente.

En base a lo mencionado, a lo largo de la presente investigación, se expondrán los distintos escenarios que tuvieron lugar en Barcelona, frente a la problemática de la persona sin hogar, y cómo la administración, a través de múltiples mecanismos ha planteado y mejorado las políticas públicas para coadyuvar a la calidad de vida de los sujetos de derecho, y cómo ello ha tenido un efecto directamente positivo en la propia comunidad. Para esos efectos, se recogerán datos e información de diferentes fuentes de investigación de carácter social, cuestión que contribuirá a la determinación del contexto como común denominador entre las personas que se quedan sin hogar, la descripción de escenarios que marcan las diferencias entre unos casos y otros, así como su gradualidad. A partir de esto, se podrá determinar el

problema como punto de partida para entender el fenómeno de las personas sin hogar y comprender la razón que motiva la adopción de determinadas políticas públicas, es decir, por qué unas sí y no otras, incluyendo su contenido histórico.

Hacia el final, con el contexto descrito y la determinación del problema, en base al interés por resolver el problema social, se deberían compartir y describir las estrategias aplicadas en Barcelona con enfoque resocializador, entendiendo la razón de ser detrás de cada medida adoptada, y el grado en que genera oportunidades para que las personas sin hogar puedan dejar de ser un número en problemas, sino formen parte activa de la sociedad.

Contando con toda esta riqueza de información, y teniendo el análisis necesario, se podrá considerar la posible implementación de las bases de la política pública adoptada en Barcelona para adecuarlas al contexto social de la problemática de personas sin hogar en la ciudad de Lima, a fin de contribuir con la reducción de este fenómeno y fomentar la reinserción de ciudadanos a la comunidad que impacta positivamente.

Objetivo

La presente investigación tiene como objetivo describir la situación del sinhogarismo en Barcelona, así como las políticas públicas que fueron adoptadas para atenuar su impacto, se trata de realizar un análisis sobre la política adoptada por la administración pública de Barcelona para enfrentar el problema de las personas sin hogar, las que han ido incrementando durante cada año. Esto contando con una breve introducción sobre algunas medidas paliativas que se han adoptado en grandes ciudades a fin de identificar características de alternativas y soluciones. Lo que se verá durante el desarrollo del texto abarca desde el estudio de las causas y motivos para que los ciudadanos se terminan convirtiendo en personas sin hogar, así como los riesgos a los que se exponen adoptando formas de supervivencia en las calles, y; por otro lado, las consecuentes medidas públicas

para que estas puedan acceder a una vivienda, así como servicios básicos a efectos de combatir las implicancias negativas y su repercusión en la sociedad.

Ya en la etapa de culminación y debido al interés por el tema, la autora brindará una breve reflexión a fin de proponer los principales lineamientos de implementación de la política pública frente a las personas sin hogar en la ciudad de Lima, Perú.

Metodología

Se contará con la aplicación de una metodología analítica descriptiva con la finalidad de analizar el proceso de creación de política pública instalada, así también se describirá la misma, y ese ejercicio permitirá esbozar las ideas para plantear los primeros pasos para que la ciudad de Lima en Perú pueda hacer lo propio, contando con un buen ejemplo que podría adaptarse a la peculiaridad cultural propia.

A efectos de lograr la recopilación de información, se contará con datos de fuente secundaria, se buscará informes o reportes realizados por funcionarios, metodólogos y maestros profesionales expertos en la materia a fin de obtener datos cualitativos que sirvan de respaldo y conocimiento de fuente directa para sostener los impactos positivos que habrían tenido las diferentes políticas públicas adoptadas en Barcelona. Para esto, la autora aspira acceder a informes metodológicos y con data de personas con los perfiles anteriormente señalados a fin de consultar sobre la idoneidad, oportunidad y efectividad de las mismas. De igual forma, se buscará información en las redes para contar con datos sobre testimonios de personas que hayan resultado beneficiarias de programas de ayuda y subvenciones que hayan podido tener lugar.

Específicamente, conforme avance la investigación, se podrá conocer qué mecanismos adoptó Barcelona como medida de gestión pública para las personas sin hogar y cuál fue el impacto de la calidad de vida en los ciudadanos.

BLOQUE II

Personas sin hogar y alternativas

Hablar sobre personas sin hogar puede traer a colación diversos escenarios, en su mayoría negativos, como los problemas de delincuencia, pobreza, desempleo, juicios, antecedentes de salud no alentadores, entre otros riesgos. Por ejemplo, cuando la Biblioteca Nacional de Medicina del Departamento de salud y servicios humanos del Instituto Nacional de Salud de los Estados Unidos, habla sobre los antecedentes de personas sin techo, menciona que, en su mayoría, son problemas crónicos, siendo causa y también efecto, pues “la mala salud puede contribuir a la falta de vivienda, y el sinhogarismo puede contribuir a la mala salud”, precisando que estas personas no necesariamente cuentan con acceso directo a los sistemas de salud, una condición de vida saludable, alimentos enriquecidos, y demás. Este departamento también menciona que los principales problemas de salud se listan en los de enfermedades pulmonares, desnutrición, infecciones y hasta las de transmisión sexual justamente porque no se tiene una posibilidad de preservar el cuidado necesario del sistema inmune.

Sin perjuicio de lo descrito, resulta importante conocer qué obliga o qué lleva a que las personas duerman en las calles, qué zonas o espacios eligen para tener al menos “un poco” de seguridad, también si recurren o no a solicitar ayuda del gobierno en algún nivel. Si se trata únicamente de adultos, niños, adolescentes o personas de la tercera edad, entre otros, así como el grado de vulnerabilidad que enfrentan estos ciudadanos que viven del día a día en las calles de una comunidad.

De acuerdo a los reportes de las Naciones Unidas, hacia el 2020, se tenía estimado que, aproximadamente, 150 millones de personas viven en situación de abandono o no cuentan

con un hogar en todo el mundo. Esto en grandes proporciones se puede comparar con Francia y el Reino Unido en razones cantidad poblacional.

Por su lado, el diario El País, a través de su sección Planeta Futuro, que tiene como objetivo alcanzar información sobre temas de pobreza, desigualdad y progreso en países en desarrollo, señala que la falta de un techo es la situación de fracaso de gobierno, incluso lo constituye como un ataque a la dignidad, humanidad y hasta la seguridad de una persona, tanto así que llega a indicar que es una violación de los derechos humanos en el mundo. Sin perjuicio de ello, es importante reconocer que ya las propias administraciones públicas han comprendido el problema, y el Parlamento Europeo llegó a aprobar una resolución precisando el alcance de derecho fundamental de las personas al acceso a la vivienda.

En diversos países, se han venido tomando medidas de mitigación frente a este problema de personas sin hogar. Políticas públicas de diferentes componentes se han aplicado para verificar efectividad y eficiencia, y la más común ha sido la provisión de vivienda con servicios de manera escalada y bajo criterios de selección con etapas que la persona en situación de calle tenía que ir logrando progresivamente para obtener y conservar por cierto tiempo un espacio en una vivienda social, que, con el tiempo y perseverancia podía convertirse en una permanente.

Actualmente, se viene discutiendo sobre la posibilidad de legislar sobre la materia, a partir del reconocimiento del principal componente de la situación de no tener un hogar; es decir, sobre la vivienda bajo su declaración expreso como derecho fundamental. Algo similar ya se conoce como el “*Housing first*”, iniciativa que nació en los Estados Unidos de América, que constituye una estrategia en proceso de aplicabilidad, cuyo foco principal es la dignidad humana como base de todo desarrollo, otorgando vivienda a las personas que lo necesitan sin que sea requisito cumplir alguna condición previa más allá de encontrarse sin hogar. Se basa específicamente en el solo hecho de ser personas o ser humano y la prestación de servicios de carácter social, incluyendo la salud con la finalidad de que puedan salir

sostenidamente de la situación austera de la calle. Esta metodología claramente tiene detrás una organización estructurada con capacidades de gestión, presupuestaria y de recursos humanos que las administraciones públicas o gobiernos deben implementar como política, siempre y cuando crean en que esto puede generar un impacto positivo en la sociedad, poniendo a disposición el número de viviendas de distinta naturaleza que le sea posible. Y, en este punto, es necesario precisar que esta estrategia tiene como objetivo ser una solución, otorgando la oportunidad para que la persona retome las riendas de su vida y pueda generar su propia capacidad de convivencia con herramientas que también se le ponga a disposición, sin la condición de que una cuestión esté ligada a la otra, es decir, se maneja a través de una disociación de prestaciones, reconociendo que la vivienda es una base fundamental para cualquier otra intervención o apoyo que pueda brindar el Estado.

Los especialistas Pleace y Bretherton (2013), han precisado que se cuenta con basta evidencia para confirmar que un enfoque basado en la vivienda es muy efectivo para reducir el sinhogarismo entre los colectivos con mayores necesidades de apoyo. Esto debido a que la estrategia pone en el centro de todo a la necesidad de tratar a las personas sin hogar con requerimientos urgentes de apoyo con respeto, para poner a su disposición opciones para elegir y direccionar sus vidas, y apoyarles para su reintegración en la sociedad a través de una provisión inmediata de una vivienda.

Sumado a lo anterior, de conformidad con el Centro de Documentación y Estudios de Servicios Sociales de la Fundación Eguía –Careaga, cuyas investigaciones representan una de las principales colecciones bibliográficas, a nivel europeo, especializadas en el ámbito de las políticas y los servicios sociales, los proyectos de *housing first* españoles van teniendo resultados positivos, citando una evaluación de política realizada por la fundación RAIS sobre un diseño experimental en el que participan 100 ciudadanos sin hogar bajo enfoques tradicionales y *housing first*, el programa habría demostrado ser más eficaz que las alternativas tradicionales, representando un costo económico similar. Y, es más, contando con una adecuada y oportuna intervención, las personas participantes en Hábitat (programa

de *housing first*) usan menos los recursos sociales de emergencia y necesidades básicas, mientras que aumentan el uso de recursos de rehabilitación.

Por otro lado, y como ejemplo, se puede citar a Finlandia, un país que apostó por la implementación de este modelo en todo su territorio, como política pública nacional, al determinar que resultaba más costoso tener a las personas en situación de desamparo que acondicionar viviendas sociales para acogerlos temporalmente no solo en cuestión de vivienda, sino también incluyendo en la seguridad social. Tiene como objetivo llegar al 2027 con una ratio de cero por ciento de población en situación sin hogar a través de la confianza que tienen en esta metodología “*Housing first*”. En general, las políticas públicas que se vienen implementando en este país, hacen que se le considere como el más feliz del mundo, de acuerdo a los reportes de Naciones Unidas.

Características del modelo de *Housing first*:

<i>Housing first</i>
<ul style="list-style-type: none">● Entender el alojamiento como un derecho humano fundamental, al que deben tener acceso todas las personas.● Partir del principio de que las personas toman todas las decisiones que les afectan; por lo tanto, los equipos de profesionales están para apoyar en ese proceso y para ayudar a que las personas puedan llevar a la práctica sus decisiones. Cualquier apoyo que se preste, pone a la persona y sus necesidades en el centro.● Tender a la normalización, huyendo de guetos de vivienda o de formas de alojamiento en las que se concentren personas que partían de una situación de exclusión social.● La vivienda es el lugar de residencia, de intimidad y de seguridad de cada persona; si es necesario algún tipo de tratamiento, éste se realizará desde los recursos y servicios a los que accede el resto de la ciudadanía.● La comunidad (el bloque en el que las personas viven, el barrio, etc.) es un espacio de oportunidades para recuperar la relación con el entorno y construir una red social de apoyo.● La vivienda se proporciona a través de un contrato de arrendamiento sin límite de tiempo, y la prestación del servicio está disponible todo el tiempo que sea necesario. La vivienda y el apoyo social se mantienen independientes entre sí.● Se hace hincapié en la importancia de la elección como un elemento central del enfoque <i>housing first</i>. Los participantes pueden elegir el tipo, la frecuencia y la secuencia de los servicios. Pueden elegir su barrio y el apartamento en función de su disponibilidad, así como muebles y menaje del hogar.● Se subraya también la necesidad de utilizar viviendas dispersas –es decir, que no haya más de una cantidad de alojamientos en un mismo edificio (el 15%)–, con el fin de promover la integración

Fuente: Servicio de Información e Investigación Social –SIIS.

Para el caso de España, según los números de la organización Provivienda, aproximadamente, se tienen entre treinta a cuarenta mil personas en situación sin hogar. Es así que también toma cartas sobre el asunto, y a través de su Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en unión con la organización señalada han promovido esta práctica, llegando incluso a celebrar en octubre del 2021 un encuentro internacional “*Housing first* como solución al sinhogarismo en España”, poniendo a disposición los resultados positivos de la aplicación de la metodología centrada en personas sin hogar con alguna discapacidad o complicación de salud mental. Así, se informó el logro de obtener un noventa y seis por ciento de retención del alojamiento, lo que significa que prácticamente todas las personas que participaron en el programa obtuvieron una vivienda social que se convirtió en hogar con una duración de dieciocho meses inicialmente, esto a través del Programa Hábitat.

El modelo se maneja en constante evaluación. Así, por ejemplo, con apoyo de la Comisión Europea, Volker Busch-Geertsema, se determinó que el programa aspira hacia altas tasas de permanencia sobre una calidad de vida y dignidad de las personas que logran ingresar a él para acceder, en primera instancia, a una vivienda necesaria, siendo esto sostenible en el tiempo, y no encontrándose condicionado a cuestión alguna por su propia razón de ser. Todo lo contrario, obtener la vivienda en un momento inicial y sin ataduras, habría permitido que la persona logre cierta maniobra para gestionar sus otras necesidades adyacentes, como la mejora de su salud, búsqueda de un trabajo, inmersión social, entre otros. Y, un punto adicional a favor es que este tipo de intervenciones prioritarias tendrían menor costo económica que la inversión en programas que sean de carácter tradicional, lo que hasta ahora no necesariamente ha funcionado.

Estrictamente, la Fundación RAIS, realizó una evaluación primaria a la metodología del *housing first* aplicada en España, y así determinó que existirían numerosos resultados positivos. Este análisis fue realizado bajo la evaluación de grupos humanos divididos en dos grupos diferenciados entre aquellos que son beneficiarios del programa *Housing first*, y del programa tradicional; lo que trajo como resultado es que para el primer caso, las personas se

nivelaban socialmente al tener un hogar, y comenzaban a ir a sus consultas médicas, solventar sus necesidades, asistían a talleres formativos. Además, se evidencia una estabilidad de la persona respecto de su permanencia en el hogar espacio brindado, lo que finalmente resultó ser más económico para la administración respecto de los otros métodos alternativos.

La Fundación ha precisado lo siguiente, como resultado:

Resultado aplicación metodología <i>Housing first</i> en España
<ul style="list-style-type: none">● La calidad de vida (índice QoLI) de las personas participantes ha mejorado notablemente en poco tiempo.● Las personas en las viviendas sufren menos agresiones, insultos y vejaciones y su sensación de seguridad ha aumentado notablemente.● Muchas de estas personas han recuperado las relaciones familiares y ha disminuido su sensación de soledad.● En cuanto a la salud, destacan las mejoras con respecto a síntomas frecuentes en las personas sin hogar como la ansiedad y el insomnio.

Fuente: Servicio de Información e Investigación Social –SIIS.

Hacia este punto sí es importante concebir que esta medida, a pesar que tenga los mejores índices presentados líneas arriba, no necesariamente sea aplicable de forma exitosa en otros contextos sociales o comunidades. Para eso existen variedades de intervenciones, y habría que tener clara la situación de cada grupo social a fin de determinar cuál es la mejor estrategia para cada uno.

El caso de Barcelona Sin Hogar

Contexto, situación de personas sin hogar en Barcelona y modelo instalado

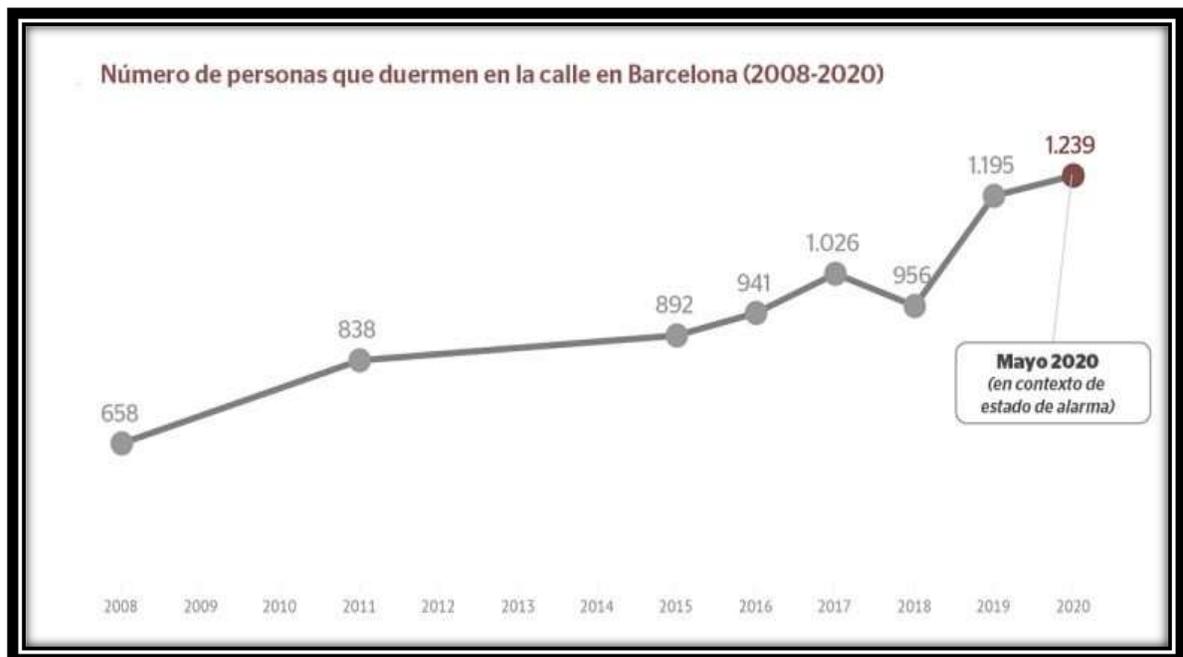
Barcelona es una ciudad del mundo, una de las más grandes, y como tal, cuenta con gran número de personas sin hogar, las que, en principio, se encuentran en dicha situación debido a la pérdida de un empleo, discusiones familiares determinantes, problemas de salud y drogas, entre otras razones sociales causantes.

Oportunamente, este fenómeno conocido también como el “sinhogarismo”, impulsado en una campaña europea para su reducción gracias a la organización World Habitat, ha permitido tener acercamiento a los datos reales, entrevistando a numerosas personas entre los años 2016 y 2019, lo que fue reportado en su informe “*Viure al carrer a Barcelona. Radiografia d’una ciutat sense llar*”. Con esto podremos describir en el contenido los motivos principales y las razones que mantienen viviendo en las calles a las personas sin hogar, así como las oportunidades de solución para el ciclo de vida de estas.

En la particularidad de Barcelona, se observará también cómo esta realidad de las personas sin hogar y que viven en las calles, debido al número creciente es una cuestión que aún representa retos por cumplir, y de acuerdo con la Fundación Arrels no es una situación urgente, pues lo que necesita es tener una mirada más amplia para manejar planes y políticas que sean de mediano y largo plazo con el objetivo de atenuar el efecto duro que implica vivir en la calle, permitiendo que la persona que es “rescatada” tenga a disponibilidad todas las herramientas que resulten necesarias para que no se vea obligada a volver a dormir en la calle por no contar con un hogar.

Durante la estancia de la autora por la ciudad de Barcelona, conjuntamente con las clases que se le impartieron en la maestría interuniversitaria en gestión pública, pudo reconocer que la administración gubernamental invierte grandes esfuerzos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en estado de bienestar, así como las medidas dedicadas a la lucha contra el sinhogarismo. Parte de esto se concentra en las labores que se realizan, por lo menos, desde el año 2008, a través de la Red de Atención a Personas Sin Hogar (*Xarxa d’Atenció a Persones Sense Llar*), la que congrega a diversas instituciones sociales con el Ayuntamiento de Barcelona para coordinar esfuerzos enfocados en la ayuda que necesitan estas personas que viven en las calles y requieren una resocialización.

Para analizar ello es importante conocer algunos datos recogidos del trabajo de campo. Así, según un reporte realizado por los profesionales de la Fundación Arrels, hacia junio de 2021, mínimamente se tienen contabilizadas a más de 4 mil personas que no cuentan con un hogar, cifra que tiene antecedentes en data desde el 2008, lo que permite identificar cómo la tasa ha cambiado progresivamente, así como evaluar las políticas públicas que han sido aplicadas para luchar contra el sinhogarismo en la ciudad y sus resultados. Por ejemplo, vemos en el siguiente gráfico que, al 2020, se tenían 1 239 personas durmiendo en la calle.



Fuente: Fundación Arrels.

Además, mínimamente unas 3 mil personas pasan la noche en centros dispuestos por el ordenamiento público y privado. Incluso, de acuerdo a estadísticas de carácter local, más de 700 personas entre adultas y niñas, habrían convertido a los asentamientos informales en su hogar, como espacios abandonados, restaurantes o locales sin uso conocido. La Fundación Arrels y asociados realizan los recuentos anuales para conocer la medición sobre número y situación de personas sin hogar, y de acuerdo a su trabajo de campo de junio de 2021, citan los siguientes datos:

- Aumento del número de personas que dicen haber sufrido una agresión, un 6% más que hace dos años.
- La media del tiempo de vida en la calle llega a los 4 años y 8 meses, un dato preocupante que ha aumentado en comparación a 2019.
- El 69% de las personas encuestadas se encuentra en una situación de vulnerabilidad alta o media.

Fuente: Fundación Arrels.

Adicionalmente, del mismo trabajo realizado por la mencionada institución en junio de 2021, también se obtuvo la siguiente información:

- El 27% de las personas encuestadas nos ha explicado que vive en la calle desde hace un año o menos, es decir, que ha empezado a vivir al raso durante la pandemia.
- El 19% de las personas dice que ya está vacunada o que ha recibido alguna de las dosis de la vacuna contra la Covid-19; se trata de un porcentaje que en las últimas semanas habrá aumentado, ya que se ha empezado a vacunar a las personas sin hogar en diferentes centros, entre ellos Arrels.
- El 59% afirma tener un estado de salud delicado y el 19% de las personas explica que tiene alguna enfermedad crónica.

Fuente: Fundación Arrels.

Pero a estos efectos es fundamental conocer que no tener un hogar traspasa el solo hecho de vivir en la calle, así, según el informe de la Fundación Arrels sobre Vivir en la calle, la situación del sinhogarismo implica una problemática social que congrega a todo aquel que no vive en su hogar originario; es decir, a los que están en hospitales, albergues, los que fueron privados de su libertad y no tienen a dónde acudir cuando cumplan al totalidad de sus penas, la propia exclusión de la sociedad. Por consiguiente, tener un hogar va más allá de contar con un espacio físico donde descansar, pues incluye las sensaciones de estabilidad,

tranquilidad, afecto, economía, trabajo, entre otros elementos que permiten establecer una armonía en la persona que lo necesita.

En esa línea, si bien es cierto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en el Artículo 26° que los organismos públicos pueden desarrollar para aquellos que no cuentan con “hogar” un sistema de medidas que garanticen acceso a vivienda dignos, conforme se señala específicamente así:

Estatuto de Autonomía de Cataluña

Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda

Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine.

Como ya se ha explicado, no solo se trata del derecho a la habitación o vivienda, sino también de una integralidad de servicios que considera a la dignidad de un ciudadano. Entonces, sentar las bases con un espacio físico o techo para vivir es un paso importante, sin embargo, resulta evidente que las políticas públicas para luchar contra el sinhogarismo necesitan más herramientas progresivas para enfrentarlo.

Existe también información que subyace en el hecho de la conformación de sindicatos de personas sin hogar, conforme lo reporta el medio de comunicación El Diario.es, donde se cuestiona la situación de que existan personas sin hogar cuando la ciudad cuenta con 13 000 pisos vacíos. Aquí, por ejemplo, se hace conocer el caso de Albert, el representante sindical, quien llevando 3 años viviendo en las calles afirma que no quisiera entrar en un albergue, toda vez que a la brevedad le indican que debe retirarse, lo que representa un impacto negativo a nivel mental y emocional.

A pesar que, en dicho medio, se afirma que el Govern mantiene convenio con Arrels para la transferencia de 900 000 euros a fin de luchar contra el sinhogarismo, esto no sería suficiente para cubrir al número de personas que lo requieren. Se entendería entonces que tanto la Generalitat, como el Ayuntamiento deben tener la capacidad de manejar adecuada y pacíficamente esta crisis social que implica nada más y nada menos que el sinhogarismo, teniendo en cuenta que, según la Fundación Arrels, hasta el último trimestre del 2021, contabilizó a un total de 1200 ciudadanos durmiendo en la calle, y sería un aproximado de 5 500 en todo Catalunya, y unos 30 000 en todo España.

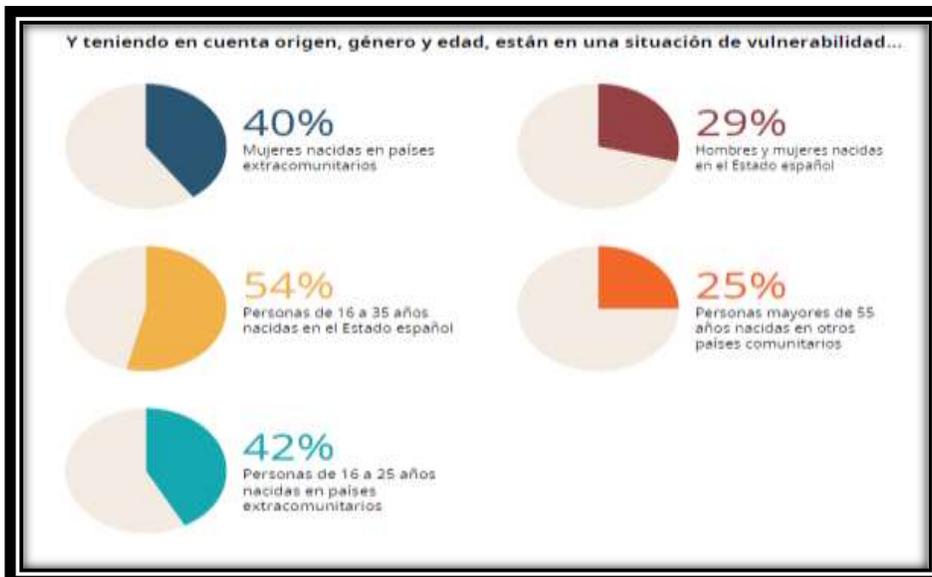
Según el informe respaldado por la Fundación mencionada, sobre *Vivir en la calle en Barcelona. Radiografía de una ciudad sin hogar*, existiría una relación estrechamente directa entre permanecer mucho tiempo vivir en la calle y la consolidación de situación de vulnerabilidad que se representa en el deterioro más grave de la persona. Precisa incluso que una vez transcurridos los seis meses de vivir en la calle, una de cada cuatro personas ya se encontraría inmersa en la situación de fuerte vulnerabilidad y necesitada de ayuda social, y que este periodo de tiempo sería similar al que tardan en conseguir un espacio en algún refugio del gobierno, así, entre otros puntos, se reportan condiciones en el informe a partir de las entrevistas a más de 1000 personas que viven en dicha situación.

Otro de los datos preocupantes del reporte es el grado de vulnerabilidad dependiendo del género, edad y procedencia de personas que permanecen en la calle, donde se puede apreciar la diferencia de situaciones de exposición de los grupos de comunidad que se tienen en una sociedad, que, de alguna u otra manera, se ha visto segregada por las condiciones de vida a las que pueden o no acceder las personas.



Fuente: Informe *Vivir en la calle en Barcelona. Radiografía de una ciudad sin hogar*

Claramente, se puede evidenciar que las mujeres que permanecen en la calle son mayormente vulnerables que los hombres. Es decir, estaría cuatro veces más propensa a los riesgos y peligros de la calle



Fuente: Informe *Vivir en la calle en Barcelona. Radiografía de una ciudad sin hogar*

También se reconoce el hecho de que alrededor de la mitad de la población que permanece en la calle son personas mayores de 65 años, cuya situación de riesgo y vulnerabilidad también es alta, y hacia el otro extremo, se tiene que aquellos menores de 25 años también sufren grandes temores propios de permanecer sin un hogar que pueda acogerlos.

Ahora bien, es menester conocer cuáles son los derechos implicados en este riesgo y vulnerabilidad de la que tanto se habla. Es así que el mencionado informe hace un recuento de los mismos, listándolos en el siguiente apartado:

- Derecho a la vivienda, puesto que los índices de vivienda pública y social no alcanzan el mínimo de 2 por ciento, y, a su vez, no se tiene vivienda ad hoc para personas sin hogar. Claro que es cierto que el gobierno ofrece y coadyuvan al alojamiento entre centros privados y públicos a más de 2000 personas “rescatadas” de la calle.
- Derecho a la salud, en el sentido que la implicancia de vivir en la calle compromete la calidad de vida, la misma que podría acortarse en 20 años a partir de las largas caminatas que se hacen sin rumbo fijo, no visitar centros de salud para controles ni despistajes, así como estar expuestos a los climas extremos de la ciudad. No dejando de lado ni perdiendo de vista a aquellas personas que sufren adicciones.
- Derecho a la intimidad, porque ya no cuenta con ningún espacio privado para sus necesidades. Está expuesto.
- Derecho a descansar, en atención a que, por estar inmerso en la calle sin hogar, se encuentra en estado de alerta, especialmente, en las noches donde el peligro asedia de manera constante.

- Derecho a la movilidad, porque sus condiciones económicas no le permiten acceder a los servicios de transporte regular, y como ya se mencionó líneas arriba normalmente se tiene que caminar largos trayectos para llegar de un lugar a otro.
- Derecho a la ciudad, en el sentido que no transitan como las demás personas debido a la segregación y discriminación social.
- Derecho al espacio público, toda vez que la legislación catalana procura un pulcro ordenamiento y castiga aquellas prácticas que se enmarquen fuera de él, en el sentido de usar las piletas de agua para fines distintos al de beber prudentemente, orinar en veredas, entre otros.
- Derecho a la higiene, el que se ve afectado en la medida que una persona sin hogar no cuenta con un baño propio, ducha o inodoro, lo que hace más difícil su subsistencia, así como el aseo de sus prendas de vestir, no cuentan con una cama confortable, ni sábanas, entre otros.
- Derecho a la integridad física, puesto que, al encontrarse en la calle, se tiene una realidad de supervivencia, donde aplica la ley del más fuerte y el más débil con el objetivo de encontrar espacios “más propios” para permanecer o dormir.
- Derecho a la propiedad privada, el que se ve afectado porque no se cuenta con un lugar determinado ni seguro para guardar las pertenencias de la persona, ni documentación u otros elementos que resulten de suma importancia para sus gestiones sociales o similar.

Todo lo mencionado anteriormente representa un listado de derechos que se ven vulnerados o amenazados en el contexto del sinhogarismo, los que en su mayoría tienen la categoría de fundamentales y deben ser tomados en cuenta de manera progresiva a fin de fortalecer los mecanismos gubernamentales y políticas públicas enrumbadas a garantizar condiciones mínimas para su reintroducción en la sociedad, lo que implica, sin duda alguna, tener un hogar.

El modelo del *Housing first* que se comentó líneas arriba, basado en la premisa que las personas no tienen posibilidad de contar con una vivienda, y poniendo el punto focal para dotarlos de una disponible como inicio de intervención, también fue adaptado a la realidad catalana. Así, el sindicato de Agravios de Barcelona, en su informe sobre el sinhogarismo en la ciudad de Barcelona, señala que los hogares que se ponen a disposición de las personas sin hogar, también incluyen el apoyo de profesionales para colaborar con el progresivo retorno a la sociedad. Es así que considera que el modelo resulta ser un reto, puesto que la vivienda no implica ninguna condición para mantenerla. Entonces la autonomía va por delante con el acompañamiento profesional sin tener necesariamente un rol activo en la ecuación. Además, se cuenta con un mentor o suerte de compañero de experiencia, quien juega un papel determinante porque su lado empírico puede motivar a quien recién ingresa, es decir, se trata de una persona que ya avanzó en su progreso.

La administración pública de Cataluña aprobó un Acuerdo en el año 2016 (el Acuerdo GOV/161/2016) con el objetivo de contar con lineamientos para la Estrategia Integral para el Abordaje del Sinhogarismo en Cataluña. Así, se tenían como puntos clave como el Derecho a la Vivienda, considerando a este como una urgente necesidad de la persona, a partir del cual se involucra al *housing first* a través de centros de vivienda como albergues, residencias, entre otros. También consideraba a la Atención Social especializada, lo que ya implica un enfoque más ad hoc a cada caso social, una integración social laboral para la estrategia.

En estricto, Barcelona dispone de un conjunto de servicios sociales, dentro de los cuales están el Servicio de Inserción Social y el Servicio de Inserción Social de Familias Romo con distintos niveles de atención, pero además cuenta con el Programa Municipal de Atención a las Personas Sin Hogar, que contiene un marco general, el que aplica en primera instancia el Hogar a través del modelo del *Housing first*, incluyendo centros residenciales, alojamientos individuales, colectivos, modulares, entre otros, y sus servicios de necesidades básicas, económicas, inserción laboral, entre otros para coadyuvar con el ciudadano.

Entonces, el modelo implementado en Barcelona considera al *housing first* con los complementos socioeducativos, en tanto el ciudadano logre la autonomía progresiva, lo que implica que llegue a mantenerse de manera independiente en el hogar sin necesidad de acompañamiento o de los servicios. Así, refuerza como aliados estratégicos a los considerandos de la persona como eje central de atención, empatía y empoderamiento, todo ello contando con la base de una vivienda.

Ahora bien, desde el lado normativo y de políticas públicas, se cuenta con un Plan de Lucha Contra el Sinhogarismo de Barcelona a fin de establecer las políticas públicas a implementarse en la ciudad buscando que la persona pueda contar con un hogar, poniendo a su disposición herramientas de desarrollo y asegurándose de que vuelva a ser autosuficiente. Este instrumento tiene su origen en las circunstancias en las que el número de personas que podían encontrar un refugio aumentó en un 60 por ciento, y específicamente, en la exposición de sus antecedentes también se reporta un crecimiento en el número de personas que duermen en la calle, siendo una representatividad en 37 por ciento.

Estas políticas públicas enmarcadas en el documento mencionado fueron aprobadas en el 2016, y representa un logro medular toda vez que contó con la participación de distintas entidades y asociaciones de la Red de Atención a las Personas Sin Hogar. Sus principales objetivos se basan en la decisión de luchar contra el sinhogarismo, enfrentar con propuestas técnicas la situación de falta de acceso a una vivienda hacia los grupos más vulnerables, garantizar las condiciones mínimas de calidad de vida de la comunidad y poner a su disposición servicios básicos y atención que coadyuven a que las personas tengan las herramientas y equilibrio para recuperar progresivamente la autonomía.

Es importante la identificación de los ejes prioritarios que se establecen en dicho Plan, considerando los 9 siguientes:

Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020

1. Reconocimiento de derechos y protección de las personas en situación de calle
2. Prevención del sinhogarismo en procesos de desinstitucionalización
3. Salud y acceso al sistema sanitario
4. Reducir el número de personas que caen en situaciones de exclusión residencial severa (políticas preventivas) y minimizar el tiempo que las personas pasan en situación de calle (evitar el sinhogarismo de larga duración)
5. Modelo de alojamiento y de acceso a la vivienda
6. Reducir el riesgo de sinhogarismo vinculado a la exclusión administrativa de las personas inmigrantes
7. Generar conocimiento para mejorar las políticas y para transformar la percepción social del sinhogarismo
8. Generar conocimiento para mejorar las políticas y para transformar la percepción social del sinhogarismo
9. Corresponsabilidad y trabajo en red

Es indudable que la presentación de esta ruta de trabajo para la lucha contra el sinhogarismo simboliza una medida importante y originaria para abordar el problema social, a cuyas propuestas se le asignaron millones de euros con la finalidad de conseguir equipamientos para su implementación, así como otros miles para hacerse responsables del mantenimiento correspondiente, contratación del recurso humano, infraestructura, entre otros, buscando con todas esas aristas cubiertas que la persona sin hogar pueda reingresar progresivamente a la sociedad, y también fortaleciendo las medidas necesarias para que no crezca el número de quienes necesiten este tipo de ayudas. Se necesitan cambios de manera estructural.

Como parte de las medidas que implementa Barcelona a fin de coadyuvar con la situación crítica de las personas sin hogar, se tienen las medidas de empadronamiento y entrega de tarjeta sanitaria, lo que incluye la atención médica que es necesaria para todo ciudadano a

fin de contar con especialidades médicas y citas que pueda agendarse con periodicidad, propiciando un ambiente de prevención, atención en todos los niveles de complejidad. Y, por su lado contar con un empadronamiento gestionado por la autoridad local permite acceder a otro tipo de servicios como los sociales e incluso recibir prestaciones económicas, como componentes de la seguridad social universal que existe en el ordenamiento de la ciudad.

En tanto esto, en Barcelona se tiene la administración pública tiene la consigna de seguir invirtiendo recursos en planes a nivel que tengan por objeto orientar políticas municipales y escalar a más niveles en la materia de lucha contra el sinhogarismo o personas sin hogar, lo que se encuentra recogido en las estrategias de inclusión y reducción de las desigualdades sociales en Barcelona, en el marco del acuerdo ciudadano por una Barcelona Inclusiva. A partir de dicho acuerdo, y en sus distintas intervenciones, se crea una red de ayuda social encaminada en la ciudad y con la finalidad de acompañar a las personas sin sostenimiento en el proceso de recuperación. Esto se trata de una estrategia integrativa entre la mayoría de actores sociales que llega a las personas que lo necesitan: todos los actores son partícipes y protagonistas. El Ayuntamiento, por su lado, dirige las políticas públicas para luchar contra el sinhogarismo y establecer textos normativos de todos los niveles de gobierno.

Una vez mencionados todos estos aportes de medidas ejecutadas, también resulta interesante conocer las propuestas para redoblar esfuerzos en la lucha contra el sinhogarismo. Así, Raíces Fundación enumera una lista de posibles alternativas que se pueden sumar a esta iniciativa, como son:

- **La adaptación de determinados espacios para personas que no cuenten con un hogar.**

A través de esta medida, y contando con una lista de orden de prelación, las personas podrían aliviar esta situación del sinhogarismo. No sería un espacio masivo, sino más bien algo puntual para determinadas personas o grupos, resultando ser una opción económica.

- **Fortalecimiento de equipos**

Esta medida se enfoca en la detección y empadronamiento a personas que se encuentran sin hogar en las calles a fin de identificarlas y poder brindar acompañamiento, así como soporte hasta acceder a una vivienda y demás servicios sociales.

- **Disponibilidad de atención a las personas desde más puntos implementados en el gobierno local o municipio**

Para esto, se requiere que se mejoren y amplíen espacios físicos para tener una mayor capacidad de atención a los ciudadanos en la localidad donde se encuentran ubicados.

- **Implementar al Derecho a la vivienda como base de todo desarrollo**

Esto, en atención al modelo del *Housing first*, que ha sido ampliamente expuesto líneas arriba, estableciendo al hogar como punto de partida y sin condición alguna para las personas que lo necesitan.

BLOQUE III

Conclusiones

1. La situación del sinhogarismo implica una problemática social que congrega a todo aquel que no vive en su hogar originario; es decir, a los que están en hospitales, albergues, los que fueron privados de su libertad y no tienen a dónde acudir cuando cumplan la totalidad de sus penas, la propia exclusión de la sociedad. Por consiguiente, tener un hogar va más allá de contar con un espacio físico donde descansar, pues incluye las sensaciones de estabilidad, tranquilidad, afecto, economía, trabajo, entre otros elementos que permiten establecer una armonía en la persona que lo necesita. No solo se trata del derecho a la habitación o vivienda, sino también de una integralidad de servicios que considera a la dignidad de un ciudadano. Entonces, sentar las bases con un espacio físico o techo para vivir es un paso importante, sin embargo, resulta evidente que las políticas públicas para luchar contra el sinhogarismo necesitan más herramientas progresivas para enfrentarlo.
2. En diversos países, se han venido tomando medidas de mitigación frente a este problema de personas sin hogar. Políticas públicas de diferentes componentes se han aplicado para verificar efectividad y eficiencia, y la más común ha sido la provisión de vivienda con

servicios de manera escalada y bajo criterios de selección con etapas que la persona en situación de calle tenía que ir logrando progresivamente para obtener y conservar por cierto tiempo un espacio en una vivienda social, que, con el tiempo y perseverancia podía convertirse en una permanente.

3. Para el caso de España, según los números de la organización Provivienda, aproximadamente, se tienen entre treinta a cuarenta mil personas en situación sin hogar. Es así que también toma cartas sobre el asunto, y a través de su Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en unión con la organización señalada han promovido esta práctica, llegando incluso a celebrar en octubre del 2021 un encuentro internacional “*Housing first* como solución al sinhogarismo en España”, poniendo a disposición los resultados positivos de la aplicación de la metodología centrada en personas sin hogar con alguna discapacidad o complicación de salud mental. Así, se informó el logro de obtener un noventa y seis por ciento de retención del alojamiento, lo que significa que prácticamente todas las personas que participaron en el programa obtuvieron una vivienda social que se convirtió en hogar con una duración de dieciocho meses inicialmente, esto a través del Programa Hábitat.

4. En Barcelona, se cuenta con un Plan de Lucha Contra el Sinhogarismo de Barcelona a fin de establecer las políticas públicas a implementarse en la ciudad buscando que la persona pueda contar con un hogar, poniendo a su disposición herramientas de desarrollo y asegurándose de que vuelva a ser autosuficiente. Estas políticas públicas enmarcadas en el documento mencionado fueron aprobadas en el 2016, y representa un logro medular toda vez que contó con la participación de distintas entidades y asociaciones de la Red de Atención a las Personas Sin Hogar. Sus principales objetivos se basan en la decisión de luchar contra el sinhogarismo, enfrentar con propuestas técnicas la situación de falta de acceso a una vivienda hacia los grupos más vulnerables, garantizar las condiciones mínimas de calidad de vida de la comunidad y poner a su disposición servicios básicos y atención que coadyuven a que las personas tengan las herramientas y equilibrio para recuperar progresivamente la autonomía.

Capacidad de Réplica con adecuaciones a la realidad actual en Lima

Una vez conocidos los contextos sociales que han gestado la implementación de políticas públicas frente a la lucha contra el sinhogarismo en distintos países en el mundo, y reconociendo que ese fenómeno es un contexto social que amenaza a sociedades multitudinarias, para la autora, resultó sumamente interesante cómo es que Barcelona se plantea el gran reto de analizar el problema, estudiar los casos e identificar factores en común en las personas que viven en la calle, logrando concentrar esfuerzos entre el sector público y el sector privado para que, a partir del análisis de campo, se puedan establecer esfuerzos conducentes a la estructuración de políticas públicas encaminadas al entendimiento, mejora y sostenibilidad de una calidad de vida decente, en el marco de un estado de bienestar para el ciudadano.

En este punto, y analizados los escenarios en las distintas ciudades mencionadas, se puede determinar que el *housing first* en Finlandia funcionó al cien por ciento en su cultura nacional y fue instaurado como política pública puesto que evaluaron el costo beneficio de tener personas en situación de calle en contraste con brindar un hogar y servicios básicos para devolverlas a la sociedad. Por ello, su objetivo de llegar a no presentar ningún caso de esa naturaleza.

Barcelona, en su caso y realidad también aplica positivamente (aún con posibilidad de mejora) el modelo del *housing first* al considerar a las personas sin un hogar para dotarlos de este en primera instancia, teniendo en cuenta su vulnerabilidad, y así luego promover su resocialización integral progresiva. Para esto todos los profesionales involucrados deben coordinar un plan de trabajo, supervisarlos y evaluarlos. Esto ha ido escalando en los países europeos con progresivos resultados.

Así, conociendo la realidad social de Lima en Perú, cuya población local representa el 30 por ciento de la nacional, y con altos porcentajes de personas que pernoctan en las calles, podría resultar interesante la aplicación de la metodología descrita en el documento para llegar al

planteamiento, ejecución y evaluación de políticas públicas que se concentren en la lucha frente al sinhogarismo de los ciudadanos que se encuentran en Lima. Es decir, que el nivel de gobierno metropolitano tenga la sabiduría de identificar la diversidad de la ciudad, la que también acoge a numerosos turistas que finalmente se quedan en el Perú por diversas razones. Encontrar aliados para tareas como estas no es una tarea sencilla, pero sí atractiva a aquella empresa que quiera o necesite alguna publicidad o difusión en el camino. Y, por otro lado, tampoco sencillo es conseguir el presupuesto público para poner en marcha las medidas de gestión que surjan a partir de la creación de políticas pública, así como para la supervisión respectiva porque lo que no mide no se evidencia.

Lima, recién en el 2020, realizó el primer censo de personas que duermen en la calle, como parte de una iniciativa primaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el marco del plan “Volver a casa”. Esta fue una medida trascendental para dar inicio en conocer la situación o escenario de la ciudad a fin de censar a los habitantes en situación de “abandono”, quienes pernoctaban en el inclemente frío limeño. Esto con la finalidad de contar con un panorama para que, a partir de ello, se pueda gestionar ayuda de tipo social que les permita salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Si bien es cierto, se conocía que, en el Perú, el 25 por ciento de la población permanece en un estado de vulnerabilidad, Lima representa gran parte de eso al ser la capital y constituir la tercera parte de todo el país. Así, la mayor parte de personas que habitaba en la calle eran adultos mayores, quienes ya no tenían acompañamiento familiar, y, como era de esperarse, se encontraban con una salud deteriorada, así como adicciones.

Además, se conoce que, durante el 2019, se habrían presentado alrededor de 165 casos sociales de personas sin hogar, a quienes se les brindó asesoría y acompañamiento en etapa de reinserción, así como la entrega de sus documentos de identidad para que recuperen progresivamente su autonomía. Esto, a través de la gerencia de gestión social de la Municipalidad y otros ámbitos de competencia, con los que se coordinó para que las personas pudiesen acceder a servicios médicos,

inmersión en programas sociales del Estado y con ello el acceso a un recinto municipal o casa temporal de alguna otra institución colaboradora.

Conociendo este precedente que ya representa un primer paso para la gestión social frente a las personas sin hogar, valdría la pena evaluar la oportunidad de implementar una política pública que se asemeje al modelo de *Housing first* en Lima, de acuerdo a su propia realidad social, toda vez que ya ha tenido muy buenos resultados en otros países, y que también viene siendo acogida de manera progresiva en la ciudad de Barcelona. Las personas se merecen tener un hogar, una vivienda como derecho fundamental y sin que ello esté sujeto a condición alguna para su permanencia. Sin embargo, sí es necesario establecer reglas de conducta y acompañamiento permanente para que salir de dicha situación sea una medida eficaz y sostenible en el tiempo que los convierta en autosuficientes.

Bibliografía:

- Aranda, G. (2021). “Nace un sindicato de personas sin hogar en Barcelona: *“No puede haber gente que duerma en la calle con 13.000 pisos vacíos”*”. Barcelona: ElDiario.es.
- Área de Derechos Sociales (2017). “*Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020*”. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Breuer, R (2021). “*¿Puede ayudar la arquitectura a las personas sin hogar?*”. Munich: DW español.
- Estatuto de Autonomía de Barcelona.
- Farha, Leilani y Kaakinen, Juha (2020). “*Pisado, evitado, ignorado, invisible: sin hogar*”. Madrid: El País.
- Fundación Arrels (2020) “*Vivir en la calle en Barcelona. Radiografía de una ciudad sin hogar*”. Barcelona: Arrels Fundació (Informe #nadedormintalcalles, núm. 1)
- Fundación Arrels (2021) “*¿Sabes cuántas personas duermen en la calle en Barcelona?*”. Barcelona. Arrels Fundació.
- Matulič, M.V., De-Vicente, I., Boixadós, A. y Caiš, J. (2019). “*Las mujeres sin hogar: realidades ocultas de la exclusión social*”. Trabajo Social Global – Global Social Work, volumen 9, Páginas (49-68).
- MedlinePlus en español. “*Problemas de salud de personas sin hogar*”. Bethesda: (MD): Biblioteca Nacional de Medicina (EE. UU.)
- Pleace, N y Bretherton, J (2013). “*The Case for Housing first in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*”. European Journal of Homelessness, Volume 7. Páginas (21-29).
- Servicio de Información e Investigación Social –SIIS. (2017). “*El modelo Housing first de atención a las personas sin hogar: límites y posibilidades*”. San Sebastián: SIIS.
- Síndica de Greuges de Barcelona (2020). “*“El sensellarisme a la ciutat de Barcelona”*’. Barcelona: Sindica de Greuges de Barcelona.