

“ENTREPUERTAS” TRÁNSITO HACIA EL SISTEMA UNIVERSAL DE SERVICIOS SOCIALES

GREGORIO GARCÍA-CARPINERO BROTO

PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO CON PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN SIN HOGAR.
ÁREA DE INTERVENCIÓN ESPECIALIZADA. CÁRITAS DIOCESANA DE ZARAGOZA

goyocarp@hotmail.com

RESUMEN

En una ciudad española de tamaño mediano, el pastor de un templo, al acercarse los días de mayor frío invitó a una persona que se encuentra sin hogar, y lleva años durmiendo en las calles del barrio, a dormir a cubierto: entre la puerta de entrada al templo y la de la calle, “entrepuestas”, en un espacio de unos dos metros de largo por uno y medio de ancho.

Tras años acompañando procesos de inserción, la visión que el autor tiene de los Servicios Sociales esta muy condicionada: “entrepuestas”. Una perspectiva sesgada.

Los Servicios Sociales cuentan, entre sus principios básicos, el de la universalidad pero incorporan, como criterio de acceso, estar empadronado. Para quien no consta en el padrón, se ha creado una “red de servicios sociales” diferente, eufemísticamente denominada “especializado”, que no es ni universal ni igualitaria dejando a la mayoría de las personas que están sin hogar “entrepuestas”.

Fue aprobada en Consejo de Ministros la primera “Estrategia nacional integral para personas sin hogar” en la que se abunda en la gestión de las consecuencias del sinhogarismo, no en su erradicación.

Una vivienda digna y adecuada es un derecho humano fundamental asociado, nada más y nada menos, que al derecho a la vida.

PALABRAS CLAVE

Universalidad. Igualdad. Servicios sociales especializados. Personas sin hogar. Tipología ethos.

Domingo de Soto, contrastando a Luis Vives, decía en el siglo XVI que “hasta que no se cumpla que cada ciudad se cuide de los suyos no se debe impedir que los pobres abandonen sus lugares de origen tratando de buscar sustento allá donde se concentran la caridad o los recursos” o que “es mejor ayudar a veinte falsos pobres, dando asistencia a cuatro pobres verdaderos, que expulsar a los falsos pobres y correr el riesgo de que esos cuatro pobres auténticos no consigan un sostén”. ¡En el siglo XVI!¹

¹ Saizarbitoiria, Ramón. 1991. “Juan Luis Vives y el descubrimiento de América”. Zerbitzuan, Revista de Servicios Sociales. nº 15.

INTRODUCCIÓN

¡Por fin contamos con una “Estrategia nacional integral para personas sin hogar”!², para el periodo 2015-2020, aprobada por el Consejo de Ministros celebrado el viernes 6 de Noviembre de 2015. Es la primera que llega a aprobarse, aunque tuvo un antecedente en: “Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales 100 argumentos y propuestas”³, aportado por el Equipo del último Gobierno socialista.

Gobiernos de distinto color político plantean, por primera vez y con suerte dispar, contar con un plan específico para el sinhogarismo. No es coincidencia. La respuesta está en Europa.

Y no solo coinciden en la presentación de la propuesta. Ambas proposiciones citando la tipología “Ethos”⁴ asumen la exclusión de dos categorías (“vivienda insegura” y “vivienda inadecuada”) centrándose en las personas que sufren las situaciones de exclusión residencial más grave (“sin techo” y “sin vivienda”) aunque citando, explícitamente, la necesidad de prevenir que las personas sin hogar de las “categorías ethos” “menos graves” empeoren su situación residencial. Aquellas consideradas “vulnerables” procurar (prevenir) que no empeoren su “grado” de exclusión.

Personas en situación de “vivienda insegura” son aquellas que no cuentan con un título legal de su vivienda, viven bajo la amenaza de un desahucio u otro tipo de violencia. Concretamente: viven en casa de familiares o amigos (“de prestado” o “de por favor”), “re-alquilados” ilegalmente (sin contrato), en viviendas ocupadas, o en viviendas cuyo coste, arriendo o hipoteca, no pueden afrontar habiendo sido denunciados, o bajo la amenaza de maltrato, denunciada.

Situaciones de “Vivienda inadecuada” son aquellas en las que se vive en estructuras temporales (caravanas, “chupanos”, locales o “bajeras”, chabolas...), o en un alojamiento impropio para residir dignamente ocupado para este fin (trasteros, naves industriales, granjas abandonadas...), o en condiciones de hacinamiento, “camas calientes”, etc

Obviar estas dos categorías, de “personas en riesgo” es ocuparse de la gestión de las consecuencias, no de la prevención, definida en la Ley de Servicios Sociales de Aragón (5/2009) como una actuación integral orientada a minimizar los riesgos, actuando sobre las causas estructurales que originan la exclusión, residencial en este caso.

PREVENCIÓN

Pese a que la “Estrategia” destaca la prevención, descarta (pre)ocuparse de estas situaciones de exclusión residencial de alta vulnerabilidad, paso inmediatamente anterior a la exclusión residencial más grave. Perpetuando la política desarrollada históricamente en este ámbito de la exclusión residencial dirigida a gestionar las consecuencias y no a prevenir su aparición.

Cumpliendo escrupulosamente con el mandato constitucional, en cuyo artículo 148, sobre competencias de las Comunidades Autónomas, vigésimo punto, “Asistencia Social”, se otorga las competencias a los Gobiernos autónomos en este ámbito, la Estrategia Nacional establece la necesidad de desarrollo de Estra-

2. <https://www.msssi.go.es/ssi/familiasinfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>

3. *Informes, estudios e investigación 2011*. Ministerio de Sanidad, Política social e igualdad. <https://femp.femp.es/files/566-117-archivo/PSH.pdf>.

4. *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. <http://www.feantsa.org>.

tegrías autonómicas y las locales, en aquellas poblaciones de más de 20.000 habitantes. De momento solamente la de la Comunidad de Madrid, creada y coordinada por el mismo autor que la Nacional, “ha visto la luz” aunque, según parece, otras Comunidades Autónomas como País Vasco, Cataluña o Valencia están “trabajando en ello”.

IGUALDAD

Los Servicios Sociales, presuntamente universales e igualitarios, atienden a los ciudadanos, entendidos estos como habitantes empadronados en la ciudad. “1. Serán titulares del derecho a acceder al sistema de servicios sociales establecido en esta Ley los españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros residentes, siempre que se hallen empadronados en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón”⁵.

De tal manera que se transforma “una herramienta censal (de estadística municipal, el padrón) en la “llave” de acceso a derechos”⁶. Dejando fuera del “sistema universal” (“b.- Universalidad. Los poderes públicos garantizarán el derecho de acceso de todas las personas a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, con arreglo a criterios de igualdad, equidad y justicia redistributiva, en los términos y con los requisitos establecidos por la Ley”⁷) a quienes, estando en la ciudad, habitándola, no constan en el Padrón municipal. Estos deben acudir a un “Sistema paralelo”, diseñado para “no empadronados”.

Podríamos afirmar, llevando este aspecto hasta el extremo, que los Servicios Sociales Comunitarios, generales, de atención primaria o como quiera que sean denominados según la zona, no atienden a personas, ni siquiera a los ciudadanos, entendidos como habitantes de la ciudad, sino, de entre los ciudadanos, aquellos empadronados.

Y no se da la misma situación con todos los Servicios Sociales especializados (dirigidos a necesidades que requieren especialización o especial intensidad o son de mayor complejidad, según la Ley 5/2009 ya citada, artículo 16) puesto que, para acceder a ellos, previamente, se acude a los Generales, “puerta de entrada” al sistema. O, si se prefiere, cualquier persona usuaria de un Servicio Social especializado puede acceder, como ciudadano empadronado, a su Servicio Social de Atención Primaria. En el caso de las personas que están sin hogar, mayoritariamente no empadronadas, acceder a este tipo de Centros Comunitarios es un objetivo, un “segundo escalón” cuando para el general de la población es el “la puerta de entrada” al Sistema.

Aquellas personas en situación de exclusión residencial grave empadronadas, difícilmente residen en la dirección en la que están registradas.

Convertir el empadronamiento en “la llave” supone, además, la aparición de “efectos perversos” en forma de “empadronamiento virtuales” invitando, también, a “comerciar” con ellos (venderlos). Es otro riesgo de ocuparse de las situaciones, no de las personas atendiendo más a la documentación que a la circunstancia.

Si es distinto sistema, por definición, no es igualitario.

¿Perseverar en este modelo de Servicios Sociales para la gran mayoría y sistema paralelo para una parte, personas sin hogar, es razonable? Dicho de otro modo, ¿seguro que es bueno contar con una Estrategia específica para personas sin hogar?

5. Artículo 4. Titulares de los derechos a los servicios sociales. Ley 5/2009, de 30 de Junio, de Servicios Sociales de Aragón.

6. Escuchado en una Mesa redonda de las II Jornadas sobre exclusión residencial en Euskadi, celebradas en Bilbao el 15 de Octubre de 2015.

7. Artículo 5 Principios rectores del sistema de servicios sociales. Ley 5/2009, de 30 de Junio, de Servicios Sociales de Aragón.

ACCESO A DERECHOS

Son varios los Derechos que entran en juego en este asunto. El de acceso, a los servicios sociales, es el más inmediato pero asociado a este se encuentra el de ciudadanía y, esencialmente, sobre todo, el fondo... el derecho a una vivienda digna y adecuada.

¿Una habitación realquilada en un piso compartido es una vivienda digna y adecuada? Porque a poco más puede aspirar una persona perceptora de una Renta de inserción, una pensión no contributiva, un empleo por horas, o percibiendo el salario mínimo... una vivienda a la que se accede, normalmente, sin contrato, que ha de compartirse con personas desconocidas, que carece, en muchísimas ocasiones, de espacios comunes más allá de cocina y baño (lo que obliga a la persona a vivir en la habitación).

Insistentemente los más recientes “Relatores especiales” sobre una vivienda digna y adecuada de la ONU han venido afirmando la indispensabilidad de contar con una vivienda digna y adecuada, recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y vinculada, por la “Relatora especial” actual, Leilani Farha, nada más y nada menos que al ¡derecho a la vida^{8!}.

Sus antecesores en el cargo (Raquel Rolnik y Miloon Kothari) ya dejaron claro, en informes específicos tras visitar el país, que “es evidente que lo que sucede en España ahora es una vulneración del artículo 47 de la Constitución y otros tratados de derechos humanos⁹” transformando un derecho humano universal básico en un bien de consumo o de inversión confundiendo derechos (“el derecho a la vivienda es una cosa y el derecho a la propiedad privada es otro”¹⁰).

TRABAJO SOCIAL

Dentro de este Sistema de acción social con personas que están sin hogar, en el que las personas no empadronadas acceden a “recursos de alojamiento de urgencia”, los comúnmente conocidos como “Albergues para transeúntes”, dejando constancia de que las personas allí albergadas están “de paso”, “en tránsito” (Transeúnte, según las dos primeras acepciones del diccionario de la lengua española es “1. adj. Que transita o pasa por un lugar, 2. adj. Que está de paso, que no reside sino transitoriamente en un sitio”). Por eso se les facilita un número de días (entre uno y quince) de alojamiento y manutención cada cierto tiempo (entre un mes y un año). De tal manera que una persona puede disfrutar este tipo de recurso unos días y no podrá a generar el derecho a utilizarlo hasta pasado el tiempo de carencia establecido. De esta manera no se sabe si son “transeúntes” porque van de un sitio para otro o porque el sistema que se les ofrece, les expulsa obligándoles a transitar.

El término transeúnte ciertamente está en desuso pero se resiste a desaparecer sobre todo en el “subconsciente” de la acción social.

Hace años que en España se adoptó el término “sinhogarismo” para referirse a la situación de exclusión residencial y “sinhogar” a la persona que la padece, adoptando una traducción literal del inglés “homeless” o del francés “sans-abri” pero, sobre todo y he aquí lo relevante, haciendo hincapié en la situación de falta de vivienda y abandonando ese concepto, todavía presente como decimos, que culpabilizaba a la persona de estar en situación de exclusión.

Actualmente se entiende como “crimilización” del excluido a esta idea de que “si está así es porque quie-

8. ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

9. Miloon Kothari, www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/7session/A-HRC-7-16-Add2_sp.doc.

10. www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286_sp.pdf

re”, de que “el se lo habrá buscado”,... de que la causa de la exclusión es individual.

Prácticamente nadie discute que el sinhogarismo es producto de múltiples causas que se podrían agrupar en tres ámbitos en los que también aparecen las “razones individuales”, enmarcadas dentro del “dominio” Relacional que, junto al Institucional y al Estructural conformarían la terna¹¹.

Sin embargo perdura pertinazmente el trabajo social centrado en los problemas de la persona, planteándole un plan de intervención por fases (“modelo escalera” es conocido en el ámbito de Feantsa) en virtud del cual, la persona debe ir demostrando su derecho a ir consiguiendo mayor grado de autonomía. Dejando en un segundo plano los elementos estructural (el “modelo excluyente” de sociedad en la que vivimos) e institucional (la política social aplicada conforma los hábitos de las personas susceptibles de ser usuarias).

Dentro de este modelo el trabajo social ejerce, por un lado de “vigilante” o “garante” de que la persona cumple con lo previsto y por otro, de “planificador” del proceso. En este último rol, la participación de la persona usuaria es fundamental pero, suele coincidir que, cuanto más claro tenga el profesional, o la institución, el sistema, menor es la cuota de participación de la persona y, por lo tanto, menor su grado de autonomía que es, al fin y al cabo, el objetivo del proceso....

En el caso de que se inicie un proceso de inserción y no se cuente con un recurso residencial estable, el trabajo social deberá centrarse en encontrar un lugar donde residir, un alojamiento, además de un lugar donde comer, etc Como decía Fernando Fantova en el XII Observatorio de Política social y servicios sociales, organizado por el Colegio Profesional de Trabajo social de Aragón en 2015, el trabajo social, a veces, hace tareas de hostelería (haciendo referencia a que, también, el trabajo social está presente en Comedores sociales, alojamientos...).

No sería justo, llegado este momento, no hacer mención a que los Recursos de alojamiento de urgencia, albergues, han ido evolucionando convirtiendo varias plazas de sus recursos en alojamiento de media y larga estancia, al servicio de la persona y su proceso.

Debe atenderse la globalidad de la persona. Desde luego contando con un recurso residencial estable (1), además de una actividad (2, ocupación útil del tiempo en el que, incluye tanto tareas dirigidas hacia la “empleabilidad” como aquellas del “tiempo del no trabajo”, el ocio y tiempo libre), atendiendo a la salud (3) que, como define la Organización Mundial de la salud, es “el bienestar bio-psico-social”, contando con recursos económicos (4) que mejoraran la autonomía y a partir de la confianza (5) tanto en la persona, perfectamente capaz de liderar su proceso y tomar sus decisiones, como en cuanto a la relación (honestidad, comunicación...) y en la esperanza de que el proceso puede ser viable. Este último aspecto se materializa en el (6) compromiso de la persona acompañada con su propio proceso, no sólo por escrito firmando el “contrato de inserción” sino, más profundamente, responsabilizándose.

VIVIENDA

Parece haberse consensuado, ¡celebremslo!, que el sinhogarismo es la más dramática, la más extrema, exclusión residencial, no la única, por lo que las propuestas de intervención deberán centrarse en la vivienda (“housing led”), como propone la propia Estrategia nacional aprobada antes citada, además de trabajar otros aspectos (personales, relacionales, sanitarios, ocupacionales...) ¡como con el resto de personas en situación de exclusión!

11. Cabrera, Pedro José y Rubio, María José. 2008. Página 54. “Las personas sin hogar. hoy” Revista del Ministerio de trabajo e inmigración. Asuntos Sociales. nº 75.

Y habría que empezar por la transformación de los recursos. Existen ideas, propuestas y modelos de, por ejemplo, la reconversión de recursos de alojamiento de urgencia (albergues) en centros de media y larga estancia, más pequeños, para menor número de personas, distribuidos por la ciudad, más parecidos a pequeños apartamentos (“viviendas normales”), con zonas comunes...

Mención especial merece el “Housing first”, modelo importado por Europa desde los Estados Unidos, priorizado por la Estrategia nacional y potenciado tanto por Feantsa como por la política del actual ministerio. Más allá de las modas, que en Servicios Sociales también existen, esta nueva metodología es novedosa porque facilita vivienda a personas sin hogar con problemas de salud mental y adicciones sin pedirles más contraprestación que la de abonar la renta (alquiler) y acceder a ser visitados por los profesionales de seguimiento al menos una vez a la semana (abandona el “modelo escalera” en el que hay que “ganarse” el derecho a una vivienda) pero, sobre todo, porque subyace el derecho a una vivienda digna y adecuada que toda persona tiene (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) facilitando el acceso a quienes, en el “modelo tradicional”, jamás llegarían a “ganarse” la vivienda.

¿Qué es el “Housing first”? pues, como su traducción literal evidencia, “Primero vivienda”. Es decir, acceso inmediato a vivienda. Es un modelo que nació en Estados Unidos a principios de los años noventa, en el ámbito de la salud mental y que, según todos los estudios realizados por quienes lo han implantado, no solo mejora la salud y situación social de la persona, sino que es más barato que aplicar la política tradicional puesto que se ahorran costes en hospitalización, atención sanitaria, prisión... Hay detractores, quienes lo denominan “acceso a la botella” enfatizando la adicción de las personas susceptibles de entrar a formar parte del proyecto, y que ponen en duda el priorizar por aquellas personas que “no hacen nada por mejorar”.

SOLUCIONES RESIDENCIALES

En cualquier caso no existe una metodología certera al cien por cien que de solución a todas las situaciones de sinhogarismo existentes. La apuesta debe ser variada. Porque cada persona es diferente, “su” sinhogarismo será único y la propuesta de solución adaptada, “a medida”.

Desde esta convicción, bienvenido el “Housing first”, todo lo que había antes y todo lo que está por llegar empezando por la transformación o erradicación de los recursos de alojamiento antes comentado, seguros de que la diferencia fundamental entre una persona sin hogar y otra en situación de exclusión, riesgo o vulnerabilidad social con vivienda es, precisamente, la falta de vivienda, no deberían existir recursos “especializados” para personas sin hogar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerri Sánchez, P.: 2005. “La vivienda y estado de bienestar en Europa”. Número 21 de Acciones e Investigaciones sociales.
- Cáritas Española. Red de Programas de Personas sin hogar. 2012 “Acompañando...nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar”
- Farha, Leilani. 2016 Febrero. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.
- Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad. 2015. “Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020”
- Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad. 2011. “Configuración de una red local d atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales. 100 Argumentos y propuestas” Informes, estudios e investigación.

Plujá y Calderón, M.: 2011 . “Con techo y sin hogar” Cáritas Española.

Sales i Campos, Albert; Uribe, Joan y Marco Lafuente, Inés. 2015. “Diagnosis 2015. La situación del sinhogarismo en Barcelona. Evolución y políticas de intervención” Xarxa de atenció a persones sense llar. Barcelona.

