

Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Treball de Fi de Grau

Títol: LA LLUITA DEL MÓN LOCAL CONTRA EL SENSELLARISME
ESTUDI DE CASOS A TRAVÉS DE BARCELONA I DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT

Autor/a: Raúl Navarro Moreno

Tutor/a: Ismael Iván Blanco Fillola

Data: maig de 2019

Grau en: Ciència Política i Gestió Pública

ÍNDEX DE CONTINGUTS

RESUM	3
INTRODUCCIÓ	4
MARC TEÒRIC	5
UNA TRANSFORMACIÓ CONCEPTUAL	5
EL DRET A L'HABITATGE DINS DEL NOU MUNICIPALISME	7
BASE TEÒRICA: PROBLEMA, POLÍTIQUES PÚBLIQUES I POLÍTICA	7
METODOLOGIA DE L'ANÀLISI DE CASOS	9
UN PROBLEMA AMPLI I IMPRECÍS	9
DE LA PROTECCIÓ ASSISTENCIALISTA A L'ACCIÓ PREVENTIVA?	11
OPINIÓ PÚBLICA I OPINIÓ POLÍTICA	13
RESULTATS DE L'ANÀLISI	14
CONCLUSIONS	15
REFERÈNCIES	16

RESUM

L'augment progressiu del nombre de persones sense llar a les ciutats d'arreu del món ha suposat l'increment de les situacions d'exclusió de l'habitatge, pobresa i vulnerabilitat, que ha estimulat l'atenció de les institucions, del món acadèmic i de les organitzacions que donen atenció a aquestes persones. Actualment existeix un gran consens sobre la magnitud d'aquest problema, la qual passa per causes estructurals, institucionals, personals i socials. La *European Federation of National Organisations Working with Homeless* (FEANTSA) ha detectat aproximadament 410.000 persones sense llar a la Unió Europea durant 2016 i 2017, reconeixent a Espanya com a un dels països en situació de risc.

El propòsit d'aquest treball és observar el comportament i les actuacions dels municipis envers el sensellarisme, entenent que el món local és el nivell més proper al problema públic que es planteja. Per això, a través d'una voluntat comprensiva, el treball vol contemplar *com i per què* els municipis fan front al sensellarisme, prenent com a exemples els casos de Barcelona i de l'Hospitalet de Llobregat, per la seva proximitat territorial i de realitats socials. D'aquesta manera, s'observarà a través d'un estudi de casos les diferències que poden haver-hi entre dos municipis molt propers per fer front al sensellarisme. Per tal d'assolir aquest objectiu, es realitza un estudi a través de tres dimensions: problema, polítiques públiques i política, arrel de les quals s'evidencien els diferents comportaments i reaccions envers el sensellarisme.

Finalment, el treball conclou amb una perspectiva general del problema i de les reaccions dels municipis, evidenciant les actuals limitacions del món local per fer front a un problema de dimensions estructurals i, fins i tot, sistèmiques. En la mateixa línia, es convida a explorar la manera de lluitar contra el sensellarisme tenint en compte la magnitud del problema.

PARAULES CLAU: sensellarisme, món local, exclusió de l'habitatge, estudi de casos, municipis.

ABSTRACT

The progressive increase in the number of homeless people in cities around the world has resulted in the increase of the housing situations of exclusion, poverty and vulnerability, which has stimulated the attention of institutions, the academic world and of the organizations that give attention to these people. There is a great consensus on the magnitude of this problem, which involves structural, institutional, personal and social causes. The European Federation of National Organisations Working with Homeless (FEANTSA) has detected approximately 410,000 people homeless in the European Union for 2016 and 2017, recognizing in Spain as one of the countries at risk.

The purpose of this work is to observe the behaviour and the actions of municipalities towards the homelessness, on the understanding that the world is the level closest to the problem that arises. Therefore, through a comprehensive will, the work you want to see how and why the municipalities do in front of the homelessness, taking as examples the cases of Barcelona and l'Hospitalet de Llobregat, for its territorial proximity and social realities. In this way, we will through a case study the differences that can exist between two municipalities close to deal with homelessness. In order to achieve this goal, a study is carried out through three dimensions: problem, public policy and politics, as a result of which show the different behaviours and reactions towards the homelessness.

Finally, the work concludes with an overview of the problem and of the reactions of the municipalities, thus highlighting the current limitations of the local world to deal with a problem of structural dimensions and, even, systemic diseases. In the same line, are invited to explore the way to fight the homelessness taking into account the magnitude of the problem.

KEY WORDS: homelessness, local world, excluding housing, case study, municipalities.

INTRODUCCIÓ

Existeix una realitat reconeguda i àmpliament compartida que sosté que *“des de fa tres dècades (...) el creixement de la proporció de població que no pot accedir a un habitatge i que es troba en situacions de forta vulnerabilitat social és un fenomen comú a la majoria de grans ciutats occidentals”* (Sales, 2016a; 1). Aquesta realitat ha estat considerada en moltes ocasions com *“el fracàs dels Estats pel que fa a la protecció i garantia dels drets humans de les poblacions més vulnerables”* (Farha, 2016; 7). Així doncs, resulta evident que el sensellarisme hagi esdevingut un fenomen d'alerta social que ha requerit el sorgiment de respostes a través de polítiques i accions que tinguin com a objectius generals la seva reducció i erradicació a les ciutats.

Tot i el gran consens que existeix envers a la magnitud del problema, els continus intents per quantificar les persones sense llar que existeixen han proporcionat resultats inexactes i aproximats, ja que la realitat sobre la qual es veuen immerses aquestes persones no és, en cap cas, estable ni completament accessible per als mètodes quantitativs i de sistematització de dades. Tot i així, diverses institucions internacionals com el *European Observatory of Homelessness* (EOH) o la *European Federation of National Organisations Working with Homeless* (FEANTSA) i organitzacions locals com la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar (XAPSLL) de Barcelona, han contribuït a constatar el creixement de la quantitat de persones sense llar al llarg de les últimes dècades, així com a crear alternatives d'acció contra el sensellarisme. Més concretament, FEANTSA ha detectat l'existència molt aproximada de 410.000 persones sense llar a la Unió Europea amb dades de 2016 i 2017, tot subratllant 15 països en situació d'emergència entre els quals es troba Espanya, on s'ha produït un augment del sensellarisme d'un 20,5% entre 2014 i 2016.

Aquest estudi vol enfocar-se en el comportament i les actuacions dels municipis, entenent que és l'àmbit territorial més proper al problema públic que es planteja. Per això, a través d'una voluntat comprensiva, el treball vol contemplar *com* i *per què* els municipis fan front al sensellarisme en l'àmbit local, prenent com a exemples els casos de Barcelona i de l'Hospitalet de Llobregat. Aquestes dues localitats metropolitanes presenten diferents actuacions davant del sensellarisme, raó per la qual aporten interès acadèmic al contingut d'aquest treball. A més a més, les dues localitats representen, respectivament i segons l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), el primer i el segon municipi amb més densitat de població a Catalunya. Altrament, es tracta de dues localitats limítrofes que comparteixen realitats socials semblants i properes.

Segons el document de Diagnosi de 2017 de la XAPSLL, *“actualment 3.328 persones es troben en situació d'exclusió residencial a Barcelona, cosa que suposa un nou màxim històric des de 2008”* (Guijarro, Sales, Tello & de Inés, 2017; 17). Expliquen, complementàriament, que *“aquesta tendència (incremental) és coherent amb el que apunta el darrer informe de FEANTSA (2017) (...) que adverteix d'un increment alarmant del sensellarisme a tota la UE”* (Guijarro, et. al., 2017; 17). Pel que fa a l'Hospitalet de Llobregat, les dades sobre la quantitat de persones sense llar encara no s'ha sistematitzat, fet que, d'entrada, deixa entreveure la divergència en la resposta al sensellarisme que es comentava en línies anteriors. Tot i així, l'anuari estadístic de la ciutat de l'Hospitalet mostra que al servei residencial d'estada limitada del municipi es van

realitzar 16.359 estades per part de 392 persones durant l'any 2017, fet que va suposar un increment del 23,24% de les estades i del 9,5% de les persones usuàries respecte l'any anterior.

Independentment, les dinàmiques socials, econòmiques i polítiques han configurat una realitat que va en contra del reconeixement al dret que estableix la Constitució Espanyola en el seu article 47:

“Tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per a fer efectiu aquest dret, regulant l'ús del sòl d'acord amb l'interès general per a impedir l'especulació. La comunitat participarà en les plusvàlua que generi l'acció urbanística dels ens públics”.

En el següent apartat s'abordarà el marc teòric d'aquest estudi en base a tres aspectes. En el primer es conceptualitza el sensellarisme, en segon terme s'abordarà el nou municipalisme i la relació que s'estableix entre el dret a la ciutat i les polítiques públiques en contra del sensellarisme i, finalment, s'explica el model teòric que guia les línies d'aquest treball. Seguidament, s'aborda el model i el disseny metodològic que ha guiat l'estudi. Després s'exposa el desenvolupament de les tres dimensions al voltant de les quals gira aquest projecte. En penúltim lloc s'expliquen els resultats que se'n deriven del tractament de les tres variables i, finalment, s'exposen les principals conclusions del treball.

MARC TEÒRIC

UNA TRANSFORMACIÓ CONCEPTUAL

A mesura que s'ha anat produint un procés d'increment de persones sense llar a les ciutats, el marc interpretatiu sobre el qual s'han realitzat les polítiques i les accions en contra d'aquest problema ha canviat. En la seva expressió més senzilla i bàsica, les polítiques en contra del sensellarisme es basaven en una concepció centrada en la falta de sostre de la persona que viu al carrer, essent un bon exemple els serveis d'acollida residencial temporal -o albergs-. D'alguna manera, aquesta percepció inspira característiques assistencialistes.

Donat l'augment de l'envergadura del problema -i sota un context d'increment de desigualtats socials i de crisi econòmica i financera global-, juntament amb el fet que *“les persones sense sostre hagin posat de manifest les fallides dels sistemes de protecció social i la necessitat d'unes polítiques d'habitatge que posin límits als mercats i que estiguin orientades a garantir drets”* (Sales, 2016b; 11-12), el marc interpretatiu de les polítiques s'ha vist obligat a transformar-se en la recerca de millors resultats. D'aquesta manera, una aproximació al nou marc interpretatiu gira al voltant d'una nova definició: *“Lacking access to minimally adequate housing”* (Busch-Geertsema, Culhane & Fitzpatrick, 2015; 6). Aquesta nova concepció permet introduir altres factors que impedeixen l'accés de les persones sense llar a un habitatge i una vida digna i que, alhora, reconeixen el caràcter estructural i públic del problema. En aquesta línia, FEANTSA ha desenvolupat una tipologia del sensellarisme i de l'exclusió de l'habitatge -ETHOS, per les seves sigles en anglès-:

SENSE SOSTRE (ROOFLESS)	1.Viure en un espai públic (sense domicili)
	2.Pernoctar a un alberg i/o forçat a passar el dia a un espai públic
SENSE HABITATGE (HOUSELESS)	3.Estància a centres de serveis o refugiats
	4.Viure a refugis per a dones
	5.Viure a allotjaments temporals reservats als immigrants i als demandants d'asil
	6.Viure a institucions: presons, centres d'atenció sanitària, etc.
	7.Viure a allotjaments de suport (sense contracte d'arrendament)
HABITATGE INSEGUR	8.Viure a un habitatge sense títol legal (viure temporalment amb familiars o amics de forma involuntària, viure a un habitatge sense contracte d'arrendament -ocupes exclosos-, etc.)
	9.Notificació legal d'abandonament d'habitatge
	10.Viure sota amenaça de violència per part de la família o de la parella
HABITATGE INADEQUAT	11.Viure a una estructura temporal o barraca
	12.Viure a un habitatge no apropiat segons la legislació estatal
	13.Viure a un habitatge massificat

Adaptat de FEANTSA 2006

Així doncs, a través d'aquesta classificació s'han establert quatre factors de vulnerabilitat i riscos de l'exclusió de l'habitatge (Bill, 2009; 6)¹:

- Estructurals: Processos econòmics, immigració i el mercat d'habitatge.
- Institucionals: Serveis bàsics disponibles, mecanismes d'assignació de serveis, manca de coordinació entre els serveis bàsics existents i els processos institucionals.
- Relacions socials: estat civil, situació de la relació (maltractament), relació finalitzada (divorci o defunció).
- Personals: discapacitats o malalties de llarga durada, assoliment educatiu, addiccions (a drogues, alcohol), edat i gènere i situació legal en cas que es tracti d'una persona immigrada (refugiada, de recent arribada).

D'aquesta manera, entre el reconeixement d'unes vulnerabilitats i l'establiment d'una tipologia, s'evidencia que actualment el concepte del sensellarisme abasta sentits més amplis d'un problema que té implicacions materials, econòmiques, familiars, de salut, relacionals, etcètera.

En definitiva, s'ha produït un canvi de paradigma en tres aspectes: l'ampliació del concepte; una voluntat pel que fa al pas de l'assistencialisme a la prevenció del problema; i deixar d'entendre el sensellarisme com un problema marginal -i privat- a rebre importància i atenció dins dels decisors de polítiques públiques, entenent el sensellarisme com a un problema públic.

¹ Les categories són traduccions del text original escrit en anglès. Els conceptes entre parèntesis són exemples per aclarir alguns factors.

EL DRET A L'HABITATGE DINS DEL NOU MUNICIPALISME

Molts treballs han parat especial atenció a les noves formes d'actuar del municipalisme, sota un context històric que alguns qualifiquen com a propi d'un canvi d'època i on apareixen noves problemàtiques que requereixen una manera alternativa d'actuar des del nivell local. Per això, el concepte del *dret a la ciutat* ha esdevingut clau pel que fa a la presa d'importància de la garantia i la preferència dels drets socials a partir de l'actuació dels governs urbans, un escenari on *“el municipalisme global adquireix una força inèdita a la cartografia institucional del benestar”* (Gomà, 2018; 21).

En aquesta línia, segons Ricard Gomà, existeixen dos aspectes que configuren el dret a la ciutat i que es combinen: el benestar de proximitat i l'agenda urbana. És dins d'aquests dos factors que, de manera transversal, es situa el dret a l'habitatge com a un element de justícia espacial (Goma, 2018; 25) i establint, coherentment, els programes de lluita contra el sensellarisme com a pilars de les polítiques contra l'exclusió de l'habitatge.

En efecte, la qüestió espacial és quelcom central per aquest estudi, ja que ajuda a situar un context de *“processos de gentrificació i (...) polítiques de justícia socioespacial vinculades a aquests processos”* (Goma, 2018; 30), on l'exclusió residencial i les desigualtats en aquest àmbit s'accentuen fruit *“d'un mercat de l'habitatge excloent, un mercat de treball inaccessible (...) per un sistema de garantia de rendes precari i per una gestió dels fluxos migratoris que condemna a la irregularitat administrativa a molts veïns i veïnes”* (Sales, 2016 a; 2).

Així doncs, és dins d'aquest entramat de factors, de causes i respostes, on es troba la voluntat d'aquest estudi. D'aquesta manera, l'objectiu resideix en explorar el comportament i el pes del municipalisme en la lluita contra el sensellarisme.

BASE TEÒRICA: PROBLEMA, POLÍTIQUES PÚBLIQUES I POLÍTICA

El propòsit d'aquest treball gira al voltant d'observar dos models d'actuació diferents en el marc d'un canvi de paradigma envers el sensellarisme, raó per la qual resulta útil el model analític de Kingon (1995) sobre els *“multiple stream framework”*. Aquest autor estableix un marc per tal d'explicar i entendre els processos de les polítiques públiques, tot reconeixent l'ambigüitat que presenten aquests processos.

L'autor basa la seva idea en el fet que el procés de les polítiques públiques pot ser interpretat de diferents maneres; és a dir, que existeix una ambivalència inevitable en la definició dels problemes i les preferències. Per aquest motiu s'estableixen tres tipus de corrents *-streams-*:

- a) *Problem stream*
- b) *Policy stream*
- c) *Politics stream*

Per una banda, el *problem stream* gira al voltant de *“les diverses condicions que els creadors de polítiques públiques i la ciutadania volen que es tractin”* (Zahariadis, 2007; 75) o, dit d'una altra manera, es centra en les raons que fan que els *policy makers* parin atenció a determinats assumptes i no a d'altres; és a dir, s'atura en la configuració de la definició del problema. Segons Kingdon, els indicadors per a evidenciar la magnitud d'un problema, els successos extraordinaris que cridin l'atenció i la retroalimentació de polítiques com les avaluacions o els *feedbacks*, són

elements que acaben definint els problemes. Ara bé, aquests elements no defineixen els problemes per sí mateixos, sinó que la interpretació que es dona d'ells són les que acaben definint els problemes. Aquest corrent pot articular dins d'aquest estudi una explicació sobre fins a quin punt el marc interpretatiu del sensellarisme ha estat desenvolupat a cadascuna d'aquestes dues ciutats; és a dir, el *problem stream* pot explicar si s'ha donat un canvi de paradigma en la concepció del problema i fins a quin punt ha estat definit.

Per una altra banda, el *policy stream* posa l'accent sobre la generació de diferents tipus de polítiques públiques que es poden aplicar i que existeixen a allò que Kingdon anomena "*primeval soup*". Amb aquest terme Kingdon fa referència a les diverses alternatives de polítiques públiques que han estat creades o pensades per solucionar el problema. Segons l'autor, l'elecció d'una o l'altra depèn de criteris relacionats amb la viabilitat tècnica i d'acceptabilitat dels valors que comporten. Com explica Zahariadis, "*aquelles propostes que són difícils d'implementar (...) tenen menys probabilitat de sobreviure a aquest procés. A més, les propostes que no s'ajusten als valors de qui formulen les polítiques tenen menys probabilitat de ser considerades per la seva adopció*" (Zahariadis, 2007; 77). Així doncs, el *policy stream* pot estructurar la informació sobre la generació i l'elecció de les polítiques públiques emprades en cadascun dels dos municipis per tractar el sensellarisme, fet que serà condicionat per la definició prèvia del problema.

Per últim, el *politics stream* contempla aquells factors de la política *stricto sensu*. Concretament, se centra en tres aspectes: el primer gira al voltant de l'opinió pública (les inclinacions de la població i les canvis que es produeixen en ella); el segon rau en els grups d'interès i els seus posicionaments envers el tema en qüestió i, el tercer, es centra als canvis en l'administració i al poder executiu (a través d'eleccions). Per anar més enllà, l'autor explica que els factors que més determinen l'agenda política són l'opinió pública i els canvis al govern.

Aquesta teoria analítica explica que aquestes corrents són independents l'una de l'altra, i que en cadascuna d'ella es poden obrir "*finestres d'oportunitats*" -*policy windows*- en moments determinats. Quan es produeix alhora una confluència entre les tres corrents és quan els emprenedors de polítiques públiques -*policy entrepreneurs*- o altres actors aconseguen elevar el tema a l'agenda política, fet que dona rellevància a la problemàtica. En aquest sentit, és molt important tenir en compte l'estructura institucional configurada, ja que en gran mesura implica l'atenció que rep una problemàtica. Així doncs, serà de rellevància contemplar els subsistemes de polítiques públiques que vinculen l'atenció al sensellarisme en cada model i com s'han configurat.

De totes maneres, no podem obviar que aquest model ha estat criticat per, principalment, "*realitzar enfocaments poc realistes i per no especificar de forma precisa alguns processos*" (Zahariadis, 2007; 84), és a dir, es posa en dubte la base empírica i fàctica de l'anàlisi de les corrents, ja que pot caure en suposicions i allunyar-se de la realitat. També s'ha posat en dubte el fet de conceptualitzar les corrents com elements independents, ja que en molts casos poden esdevenir interdependents i correlacionades. Cal tenir en compte, a més a més, que aquesta teoria va ser desenvolupada sota el model federal dels EE. UU., fet que pot comportar desavinences en l'aplicació d'aquest model en altres sistemes.

Així doncs, en la present investigació s'ha optat per fer un ús parcial d'aquesta teoria. Es seleccionen les tres corrents per analitzar els dos models de respostes contra el sensellarisme i

es tractaran en base a la informació qualitativa que proporcionen els entrevistats i a la informació de les fonts de recerca referenciades. S'assumeix la interdependència entre les tres corrents, ja que l'objectiu del treball rau en una voluntat comprensiva del comportament dels municipis envers el sensellarisme.

METODOLOGIA DE L'ANÀLISI DE CASOS

El propòsit d'aquest estudi és contemplar el *com* i el *per què* actuen els municipis davant del sensellarisme, emprant els exemples de Barcelona i de l'Hospitalet de Llobregat; és a dir, es pretén crear un contingut d'interès acadèmic arrel de la recerca d'estudi de casos *-case study research-*, i més concretament, a través d'un disseny de múltiples casos *-multiple-case design-*.

D'aquesta manera, l'estudi requereix un enfocament diferent als dissenys clàssics de la investigació social. Diferents aspectes configuren aquest disseny (Yin, 2003). Per una banda, la pregunta de recerca es basa en les raons i les configuracions d'eines i mecanismes per combatre el sensellarisme a Barcelona i a l'Hospitalet de Llobregat com a exemples de respostes municipals al sensellarisme. Seguidament, la proposició que guiarà el treball és el fet que a municipis semblants poden haver diferents respostes al sensellarisme en base a la concepció del problema, les alternatives de polítiques públiques i la política. Per tant, les dimensions que se'n deriven d'aquesta proposició, així com del marc teòric, són tres: la definició del problema, les polítiques públiques i la política. Com a unitat d'anàlisi s'estableix el comportament i les respostes de cadascun dels dos municipis envers el sensellarisme. Per últim, el criteri per interpretar els resultats que se'n derivin es podrà realitzar a través dels resultats, extraient unes conclusions en base a la pregunta de recerca, la proposició i les dimensions a les quals es vol donar resposta.

Cal afegir que, per tal de dur a terme aquest estudi de casos ha estat necessari entrevistar a dos actors que esdevenen clau en la realitat del sensellarisme a ambdós casos. Pel que fa a l'Hospitalet de Llobregat, ha estat entrevistada a la Síndica de Greuges pel fet que recentment ha emès una resolució amb l'acció institucional municipal contra el sensellarisme com a protagonista, on s'hi inclouen una sèrie de recomanacions envers la millora d'aquest tema. Per una altra banda, pel que fa al cas de Barcelona, l'Albert Sales, Investigador social sobre l'exclusió residencial i la criminalització de la pobresa a l'espai públic i assessor de la Tinència d'Alcaldia de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona, ha esdevingut clau per a la comprensió del problema i per conèixer com s'articula el model d'actuació contra el sensellarisme a la ciutat més gran de Catalunya.

UN PROBLEMA AMPLI I IMPRECÍS

En línies anteriors es constatava l'existència d'un canvi de paradigma que ha propiciat un replantejament de les actuacions que volen fer front al sensellarisme. Dins d'aquest paradigma, el factor que afecta a la conceptualització del problema rau en l'ampliació del concepte. Tradicionalment, el problema es limitava a una concepció assistencial que afectava només a aquelles persones sense sostre (*roofless*), les quals són definides per FEANTSA com aquelles que viuen a un espai públic i aquelles que durant la nit recorren a un centre d'estància limitada i

durant el dia viuen a als carrers. El canvi de paradigma, però, implica que també s'entengui que les persones sense llar són aquelles que, tot i tenir un sostre on dormir donada la seva situació, no tenen un habitatge -posem com a exemple el presoner que no té un habitatge on anar quan surti de la presó-, o aquelles que es troben en una situació d'inseguretat pel que fa a poder disposar d'un habitatge -com, per exemple, una persona que demana poder dormir a casa de les seves amistats durant uns dies, fins que es quedi sense llocs on anar- o, fins i tot, aquelles persones que viuen a un habitatge inadequat -com, per exemple, una família que viu a una barraca-. Paradoxalment, aquesta ampliació del concepte no ha suposat una definició més exacta del fenomen, ja que *“designant (al problema) no només la manca d'habitatge, sinó també a un grup social, el terme 'sensellarisme' resulta imprecís perquè pretén abastar diverses manifestacions del fenomen sota un mateix concepte”* (Farha, 2016; 1).

Tot això té una explicació. El fet que s'hagi produït un canvi sobre la conceptualització del sensellarisme és perquè la concepció originària i les polítiques públiques que se'n deriven d'ella -de naturalesa assistencial, sota la idea de donar lloc per dormir a les persones sense sostre- han creat situacions de pobresa i de sensellarisme perpetu, en el sentit que les persones que han estat assistides no han vist solucionat el seu problema i s'ha cronificat la seva situació de vulnerabilitat. En essència, existeixen una sèrie de problemes estructurals, fet que complica que les mesures reactives derivades de la conceptualització inicial siguin capaces de solucionar el problema de fons i, en qualsevol cas, facilitar una vida autònoma a la persona sense llar.

En el cas del sensellarisme, un aspecte que esdevé clau per a la definició, detecció i acció sobre el problema són les eines de diagnosi que s'empren per detectar a les persones sense llar. L'eina més comuna han estat els recomptes, ja sigui a través de voluntariat, de fundacions, de l'ajuntament o del cos de seguretat de la localitat. Es tracta d'una eina per a sistematitzar i precisar la informació de les persones que viuen al carrer.

A Barcelona es va crear l'any 2005 el primer *Pla Municipal per a la Inclusió Social*, on es contemplaven les persones sense sostre com a un col·lectiu en situació d'exclusió severa i l'Ajuntament prenia un compromís en el desplegament de polítiques públiques contra el sensellarisme. Un any després es presentaria el *Programa Municipal d'Atenció Social a Persones Sense Sostre*, on s'explicita que un dels reptes a abordar havia de ser *“Construir una xarxa de responsabilitat pública d'atenció a persones sense sostre articulada pels serveis municipals i per serveis d'iniciativa social”* (Ajuntament de Barcelona, 2006; 27). De fet, aquesta xarxa -la XAPSL- ja es començaria a gestar durant l'any 2005 en el marc de l'*Acord Ciutadà per a una Barcelona Inclusiva*. Pocs anys després, la XAPSL posaria en marxa els recomptes anuals com a eina de diagnosi: des de 2008 s'han realitzat sis recomptes a la ciutat de Barcelona. La XAPSL n'ha realitzat cinc d'aquests -2008, 2011, 2016, 2017, 2018- i la Fundació Arrels en va realitzar un l'any 2015. Allò que resulta més important és el fet que a partir de 2011 el municipi començaria a comptar amb dades ben precises i personalitzades -comparativament amb el primer recompte- de les persones sense llar de la ciutat de Barcelona, tot i que encara sense incloure les categories operatives de la classificació ETHOS, fet que implica que no es realitzés un recompte real de les persones sense llar. A partir de les següents edicions, els recomptes anirien incorporant les categories ETHOS i, per tant, la precisió sobre el nombre de persones sense llar a la ciutat aniria en augment.

En el cas d'Hospitalet de Llobregat existeix un protocol de detecció de les persones sense sostre de la ciutat que s'estableix des de l'àrea de serveis socials. En aquest cas el recompte el duu a terme la Guardia Urbana, la qual ofereix a la persona els recursos municipals què disposa per a la seva assistència. Durant el 2015, 2016 i 2017 la Guardia Urbana va detectar 18, 12 i 10 persones sense llar respectivament. De la mateixa manera, i pel que fa al diagnosi del problema, el Centre Residencial d'Estada Limitada "Els Alps" recollia durant els mateixos anys a l'Anuari Estadístic de la Ciutat de l'Hospitalet 444, 385 i 392 usuaris respectivament (Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, 2017; 85). El fet és que no existeix un recompte sistematitzat i les dades són imprecises, ja que no s'incorpora en cap cas la categorització ETHOS. En aquesta línia, la necessitat d'una diagnosi per tal de poder definir el problema del sensellarisme queda palesa amb la resolució 52/2018 de la Síndica de Greuges de la ciutat, on remarca la importància de *"crear una base de dades compartida entre els diferents serveis que atenen a les persones sense llar de la (...) ciutat"* (Resolució 52/2018, 2018; 7).

D'aquesta manera queden clars alguns aspectes. El primer aspecte -d'acord també amb les persones entrevistades de cada municipi- és que en el cas de Barcelona el sensellarisme ha estat considerat un problema públic i, com ha tal, s'ha fet un espai a l'agenda pública; per una altra banda, en el cas de l'Hospitalet de Llobregat el sensellarisme no ha estat considerat un problema pels mateixos serveis tècnics de l'ajuntament i l'espai que ha ocupat a l'agenda pública, tot i que no és inexistent, ha estat limitat. El segon aspecte radica en el fet que en ambdós casos el sensellarisme no ha estat delimitat ni definit d'una manera clara ni estable. Tot i així, és cert que Barcelona ha posat més esforços en aquesta qüestió, fet que ha propiciat una diagnosi del problema que permetés definir-lo d'una manera més acurada. Aquest aspecte s'explica per la naturalesa del fenomen que es vol definir, i és que la realitat de les persones sense llar no és pas estable, com tampoc ho és la seva mobilitat intermunicipal i, fins i tot, internacional.²

DE LA PROTECCIÓ ASSISTENCIALISTA A L'ACCIÓ PREVENTIVA?

La intervenció pública davant de les persones sense habitatge que viuen al carrer no és pas nova. De fet, hi ha mesures que es van començar a implementar al voltant del segle XV arreu de les ciutats europees, fruit de l'expansió urbana i la consegüent expansió de la pobresa. En aquesta línia, *"els albergs van ser una de les principals respostes assistencials cap els pobres"* (Matulič, Cabré & García, 2016; 1). El cas de Barcelona resulta molt útil per exemplificar aquest origen assistencial, ja que des del segle XIX ha anat desenvolupant una sèrie de mecanismes -que han funcionat de diferent manera segons el moment històric- fins a arribar a crear un model d'escala assistencial que, bàsicament, s'estructura en quatre fases i s'inicia amb l'atenció primària a l'entorn institucional -albergs, residències, etcètera- i finalitza amb la plena autonomia de la persona a través d'un habitatge independent amb contracte d'arrendament, passant abans per un habitatge compartit i un habitatge temporal d'ús habitual. Així doncs, el model més extens i amb més tradició s'articula a través d'una lògica sistemàtica i progressiva que posa el punt de mira a l'autonomia de la persona i l'adquisició d'un habitatge.

Darrerament, però, s'han creat mecanismes de naturalesa preventiva. A Barcelona això s'ha articulat a través del programa *Housing First*, el qual pretén -a diferència del model tradicional d'escala- atorgar un habitatge principalment i després acompanyar a l'individu de manera

² Segons l'Albert Sales, a Barcelona, aproximadament, només un 25% de les persones que han dormit al carrer a Barcelona durant el 2018 tenen nacionalitat espanyola, la gran majoria provenen dels estats membres de la UE, essent Romania, Hongria i Itàlia els tres principals països d'origen.

personalitzada -a través de professionals del món social- fins a assolir l'autonomia. En aquest cas, aquest model posa el focus d'atenció directament a l'habitatge com a clau del problema. Aquesta línia d'actuació es troba en fases molt inicials i ha produït dubtes sobre el seu funcionament, tot i que l'avaluació que va realitzar l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) el 2017 sobre la prova pilot a Barcelona evidencia i especifica de manera més concreta la realitat heterogènia a la qual atén el programa, fet que resulta important per a la personalització de l'atenció de la població sense llar (Sanz & Vílchez, 2017).

En el cas d'Hospitalet de Llobregat les mesures aplicades es basen en el model clàssic d'escala comentat anteriorment. A l'apartat anterior ja es constata que el sensellarisme no ha estat considerat un problema que cal resoldre, però tot i així existeix un circuit sistematitzat d'atenció a les persones sense llar. Aquest circuit el proveeixen els serveis socials bàsics d'atenció social (SSBAS) i pretén assistir situacions d'emergència social de persones i famílies en risc de vulnerabilitat.

D'aquesta manera, és evident que existeix una gran diferència pel que fa a les actuacions de les institucions locals d'ambdós municipis. Aquesta diferència rau en un aspecte que és de gran rellevància per entendre el fenomen i la seva intervenció: existeixen ciutats d'estada i ciutats de passada. Barcelona és una ciutat de grans dimensions, amb una forta densitat de població i una elevada activitat, raó per la qual suposa el destí per a moltes persones en situació de pobresa que acaben "buscant-se la vida" pels carrers de Barcelona. L'Hospitalet, per una altra banda, és un municipi metropolità i perifèric on existeix una mobilitat directa cap a la ciutat de Barcelona, raó per la qual pot representar un municipi de passada per a les persones que volen arribar a Barcelona.

Independentment, un altre punt que cal destacar és el fet que la mera existència del programa *Housing First* ha posat en el punt de mira l'habitatge com a principal input per a superar el problema i assolir l'autonomia de les persones sense llar. És a dir, que el sensellarisme ha passat de considerar-se un problema que no depèn únicament dels serveis socials locals, ja que implica l'existència d'un mercat d'habitatge òptim i assequible per a la destinació a usos socials, quelcom que suposa un problema per a l'abast d'aquest programa a la major part de les ciutats europees. En aquesta línia, l'Albert Sales explica que el *Housing First* és "una modalitat d'intervenció social que incideix a la vida d'aquells que han patit un llarg procés d'empobriment i per aquells als quals els hi és impossible accedir a un habitatge, però no impedeix que altres caiguin en aquesta situació" (Sales; 2018), la qual cosa posa en dubte que el model *Housing First* suposi actualment una eina de prevenció contra el sensellarisme.

Per una altra banda, les persones entrevistades han posat de manifest que el sensellarisme és un problema que cal abordar de manera coordinada i que, en cap cas, serà possible solucionar-ho amb mecanismes únicament de naturalesa municipal. Això s'explica pels amplis moviments de persones entre ciutats i la gran proporció de persones immigrades en situació de sensellarisme. Aquesta implicació ha de poder incloure un compromís polític a nivell estatal i l'articulació de mecanismes entre estats membres de la Unió Europea. Pel que fa a nivell estatal, a Espanya es disposa d'una "Estratègia nacional integral para personas sin hogar" que contempla objectius i propostes d'actuació en el període entre 2015 i 2020 però que, segons la Fundació Arrels, mai s'ha posat en marxa ni s'ha dotat de pressupost. A nivell de Catalunya, el govern va impulsar el 2017 la darrera "Estratègia integral per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya"

i a nivell europeu les actuacions no han traspassat més enllà dels informes i la categorització de FEANTSA i ETHOS. El fet és que les actuacions contra el sensellarisme recauen principalment sobre la responsabilitat dels municipis i les capacitats dels seus serveis socials, ja que l'àmbit local és on afecta de manera directa el sensellarisme.

OPINIÓ PÚBLICA I OPINIÓ POLÍTICA

Que la pobresa sigui víctima de l'estigmatització social no és cap novetat. De la mateixa manera, molts cops es tendeix a pensar que aquella persona que es troba en situació de sensellarisme pateix una mena de malaltia social que cal assistir. En aquesta línia, el sensellarisme ha esdevingut la màxima expressió de la pobresa i de l'exclusió social, i conviu als carrers de les grans ciutats, ocupant l'espai públic i despertant les opinions de la societat.

El fet és que alguns especialistes en el tema han parat especial atenció en aquest punt. L'Albert Sales explica que *"ja sigui per compassió o perquè la seva presència resulta una molèstia, el sensellarisme preocupa quan s'evidencia a l'espai públic en les seves formes més dures"* (Sales, 2016 c). Així doncs, l'opinió pública envers el sensellarisme es mou en aquest eix: solidaritat compassiva – punitivisme. La solidaritat compassiva comporta que la ciutadania demani responsabilitats i accions per donar una solució a les persones sense llar i assistir-les, i el punitivisme reivindica manca de seguretat, d'higiene i de civisme, raons per les quals les autoritats han d'evitar que hi hagi gent en situacions de sensellarisme. Es tracta de diferents perspectives que conflueixen en una mateixa finalitat: *"els veïns i veïnes que sí inscriuen les seves vides al marc de la normalitat cívica acaben demanant que algú retiri a les persones sense llar de la vista"* (Sales, 2016c).

D'aquesta manera, és normal que les actuacions dels governs es moguin en el mateix eix que ho fa la ciutadania. En aquest sentit, els canvis de govern dels quals parla Kingdon a la seva teoria de *Multiple Streams Frameworks* no afectaran tant a l'existència o no d'actuacions contra el sensellarisme, sinó que modularan la forma d'actuar; és a dir, que un govern d'un color polític concret que adopta una posició punitiva davant del problema recrearà mesures d'expulsió de les persones sense llar dels centres de les ciutats, mentre que un govern sota una perspectiva més solidària intentarà aportar accions d'assistència cap a les persones sense llar. Ambdós, però, coincidirán en que les persones sense llar no poden viure al carrer. El fet és, i en la línia del canvi de paradigma que s'apuntava al principi del treball, que aquesta dimensió ha contribuït al canvi de paradigma pel que fa al pas de considerar el sensellarisme com a problema privat a considerar-lo un problema públic.

Segurament, els exemples de Barcelona i de l'Hospitalet de Llobregat resultin bons exemples per observar tot això. Ambdues ciutats deriven les seves actuacions a través d'una perspectiva solidària a través de l'assistencialisme, tot i que difereixen en el tipus de mesures i en el grau de desenvolupament ja que a Barcelona s'ha arribat a considerar un problema i a l'Hospitalet de Llobregat no. És aquí on recau un punt interessant a tenir en compte: l'Hospitalet, tot i no considerar-ho un problema prioritari, ha hagut de posar en marxa un sistema de detecció i assistència per a que les persones que es troben al carrer puguin fer ús dels serveis socials municipals. La raó per la qual succeeix això -i tornant a línies anteriors- és perquè tothom vol evitar que hi hagi persones vivint i ocupant l'espai públic: alguna mesura, per mínima que sigui, s'ha de posar en marxa per intentar evitar-ho.

Per l'altre extrem, i per tal d'exemplificar-ho, podem trobar el cas d'Hongria: darrerament el govern de Viktor Orban ha realitzat una esmena constitucional per tal de prohibir que les persones sense llar ocupin l'espai públic. Amb això es permet que la policia ordeni a la persona que dorm al carrer anar a un refugi i, si reiteren tres cops, els poden detenir (Reuters, 2018). En aquesta mesura, el govern ultradretà d'Hongria ha optat per aplicar mesures des d'una òptica punitiva i d'expulsió directa dels carrers a les persones sense llar.

RESULTATS DE L'ANÀLISI

Un cop realitzat el recorregut a través de les tres dimensions sobre les quals gira l'anàlisi, i amb una voluntat comparativa per tal de visualitzar les diferències que es poden donar en dos municipis limítrofes com son l'Hospitalet de Llobregat i Barcelona, la següent taula mostra els principals aspectes de cada dimensió per a cada cas.

		CASOS	
		L'HOSPITALET DE LLOBREGAT	BARCELONA
DIMENSIONS	PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> -No es considera un problema públic. -Concepció basada en l'assistencialisme. -Sistema d'identificació i recompte de persones sense llar a través dels cossos de seguretat. 	<ul style="list-style-type: none"> -Es considera un problema públic i s'incorpora a l'agenda urbana. -Concepció amb perspectiva de prevenció. -Sistema d'identificació i recompte de persones sense llar integrat en una xarxa d'actors socials i institucionals i amb continuïtat temporal.
	POLÍTIQUES PÚBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> -Model clàssic d'escala: Assistència primària → Habitatge compartit → Habitatge d'ús habitual → Arrendament d'un habitatge. 	<ul style="list-style-type: none"> -Model clàssic d'escala i experimentació amb models d'intenció preventiva <i>Housing First</i>: primer un habitatge i després acompanyament a través de treballadors socials.
	POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> -Opinió pública: solidaritat compassiva i punitivisme -Opinió política: solidaritat compassiva 	<ul style="list-style-type: none"> -Opinió pública: solidaritat compassiva i punitivisme -Opinió política: solidaritat compassiva

Pel que fa al problema, les diferències són notables. Principalment, a l'Hospitalet no ha arribat a considerar-se un problema i, per tant, el sensellarisme no ha pogut entrar a l'agenda pública, mentre que ha Barcelona ha passat tot el contrari. Segurament, aquest fet es dona per l'existència de ciutats "de passada" i ciutats "d'estada". En aquests casos, l'Hospitalet representaria una ciutat de passada situada a la perifèria i a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, mentre que Barcelona representa el destí de les persones sense llar, ja que suposa una ciutat altament activa que pot inspirar alguna esperança i perspectiva de futur a la persona sense llar. Per aquests motius se'n deriven les altres diferències a la dimensió del problema, ja que

Barcelona (havent incorporat el problema a l'agenda) ha pogut desenvolupar una concepció i una perspectiva envers el sensellarisme que vol aspirar a superar l'assistencialisme i assolir la prevenció, així com articular un sistema integrat de detecció que atorga dades cada cop més sofisticades de la situació de les persones sense llar.

Aquestes diferències determinen el model d'actuació i intervenció de les institucions. A l'Hospitalet s'ha mantingut en el temps l'ús d'un model d'escala tradicional, on l'objectiu final és que la persona sense llar tingui un habitatge, mentre que a Barcelona ha estat diferent. Segurament, arrel d'una concepció més preventiva, a Barcelona s'ha pogut posar en marxa el programa *Housing First*, que pretén atorgar un habitatge primerament i després acompanyar a la persona sense llar fins a l'autonomia personal. El fet és que Barcelona tampoc ha pogut prescindir del model assistencial d'escala, la prevenció encara no ha esdevingut una realitat sòlida i aplicable a totes les persones sense llar.

El fet que a l'Hospitalet no es consideri un problema públic però que, tot i així, existeixi un protocol d'assistència cap a les persones té relació amb la dimensió de la política. A l'anterior apartat es comentava que l'opinió de la ciutadania i dels decisors de polítiques públiques es movia en un eix que va de la solidaritat compassiva al punitivisme, però aquests dos punts d'un mateix eix tenen en comú l'objectiu: treure a les persones sense llar dels carrers de les ciutats. Per això resulta indiferent que a Barcelona es consideri un problema i a l'Hospitalet no, si més no aquest fet influeix en el grau de desenvolupament d'un model i de l'altre.

CONCLUSIONS

Aquest estudi començava plantejant-se la possibilitat que existissin diferents respostes per a un mateix problema a dos municipis molt propers i amb realitats socials semblants. En efecte, les diferències s'han evidenciat, alhora que s'han caracteritzat dos models d'intervenció amb divergències destacables.

Les tres dimensions que guien el propòsit del treball han estat decisòries a l'hora de tractar cada model. A més a més, no poden ser llegides de manera independent, sinó que les tres, de manera conjunta, s'han d'entendre com la configuració d'un tipus d'intervenció concret. D'aquesta manera, es pot afirmar que la conceptualització del sensellarisme, les polítiques públiques emprades i l'opinió pública i política envers el sensellarisme, condicionen la manera en que actuen els òrgans municipals per lluitar contra aquest problema.

Per una altra banda, s'ha pogut comprovar que les aspiracions del nou municipalisme pel que fa a defensar el dret a l'habitatge i a garantir la justícia espacial fent front al sensellarisme, es troba lluny de poder pal·liar aquest problema als carrers de les grans ciutats. Precisament, arrel de l'ampliació conceptual que es tractava a les primeres pàgines i el reconeixement dels aspectes estructurals que suposa aquest problema, les limitacions de l'actuació municipal esdevenen més evidents. La responsabilitat del sensellarisme ha recaigut sobre les institucions municipals, mentre que aquestes han posat en marxa les capacitats dels serveis socials per tal d'intentar solucionar el problema. El fet és que, per poder fer front a aquest problema, també s'hauria d'implicar a d'altres responsables de polítiques públiques, com les d'habitatge i les de la gestió de la immigració, pel fet que un alt percentatge de persones sense llar resulten ser immigrants europeus.

Davant d'aquestes limitacions estructurals i reptes organitzatius, la prevenció del sensellarisme a escala local, en detriment de les mesures d'intervenció assistencials, resulta una realitat difícil d'imaginar. Caldria veure si aquest aspecte milloraria amb la implicació dels nivells nacionals i internacionals de presa de decisió política.

D'aquesta manera, les causes estructurals i sistèmiques del sensellarisme el poden estar convertint en un *wicked problem* de difícil solució sobre el qual els municipis, de manera independent, no tinguin massa a fer, sumant-hi la frustració que tot això pot generar a les institucions municipals. Per tal de deslligar aquest problema maleït potser seria important, tal i com s'apunta a l'anterior paràgraf, explorar les opcions d'implicació d'altres nivells de govern, atorgant una importància més gran al sensellarisme a les agendes polítiques.

El sensellarisme és un problema de gran envergadura que no ha trobat la seva solució al món local. Per aquest motiu, aquest estudi convida a investigar noves alternatives que generin capacitats reals per fer front al sensellarisme, de manera coordinada entre nivells de govern i decisors públics d'àmbits diferents, tot parant atenció a les causes i els motius d'arrel que sustenten aquest problema.

REFERÈNCIES

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2006). *"Programa municipal d'atenció a persones sense sostre"*.
- AJUNTAMENT DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT (2017). *"Anuari estadístic de la ciutat de L'Hospitalet"*.
- BILL, E. (2009). *"2009 European Review of Statistics on Homelessness"*. FEANTSA. Brussel·les.
- BUSCH-GEERTSEMA, V.; CULHANE, D.; FITZPATRICK, S. (2015). *"A global framework for understanding and measuring Homelessness"*. Institute of Global Homelessness.
- FARHA, L. (2016). *"Sinhogarismo: crisis de derechos humanos"*. Barcelona Societat. Revista de investigación y análisis social, nº20: 1-8.
- FEANTSA (2006). *"ETHOS – Taking stock"*. FEANTSA. Brussel·les.
- GOMÀ, R. (2018) *"Políticas Sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad"*. Cuestión Urbana, nº4: 19-36.
- GUIJARRO, L.; SALES, A.; TELLO, J.; DE INÉS, A. (2017). *"Diagnosi 2017. La situació del sensellarisme a Barcelona. Evolució i accés a l'habitatge"*. XAPSELL. Barcelona.
- KINGDON, J. (1995). *"Agendas, alternatives, and public policies"*. New York. Longman.
- MATULIČ DOMANDZIČ, M. V.; CABRÉ VACAS, C.; GARCÍA GISPERT, A. (2016). *"La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: una mirada histórica y de futuro"*. Barcelona Societat. Revista de investigación y análisis social, nº 20: 1-16.
- RESOLUCIÓ 13/2018. Síndica de Greuges de l'Hospitalet de Llobregat, 20 de novembre de 2018.
- REUTERS (2018). *"Hongria prohibeix des d'aquest dilluns dormir al carrer"*. El Periódico. Versió online disponible a <https://www.elperiodico.cat/ca/internacional/20181015/hongria-prohibeix-dormir-carrer-7089763> [Consultat 19/04/2019].

- SALES, A. (2016 a). "Editorial". Barcelona Societat. Revista de investigació y análisis social, nº20: 1-2.
- SALES, A. (2018). "Finlandia: Soluciones para los sin techo más allá del "Housing First". El País. Versió online disponible a <http://agendapublica.elpais.com/finlandia-soluciones-los-sin-techo-mas-alla-del-housing-first/> [Consultat 18/04/2019]
- SALES, A. (2016 b). "Sensellarisme i exclusió social. De l'assistència a la prevenció". Revista de treball social, nº209: 9-25.
- SALES, A. (2016 c). "'Sensellarisme': la cara més crua de l'exclusió residencial". La Directa. Versió online disponible a <https://test.directa.cat/node/30768> [Consultat 18/04/2019]
- SANZ, J.; VÍLCHEZ, D. (2017). "Avaluació del programa 'Primer la Llar' de l'Ajuntament de Barcelona: Caracterització inicial dels participants". Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
- YIN, ROBERT K. (2003). "Case study research: Design and methods". Thousands Oaks, California. Sage Publications.
- ZAHARIADIS, N. (2007). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En Paul A. Sabatier (Eds.), "Teorías del proceso de políticas públicas" (69-98).