

**SITUACIONES DE EMERGENCIA
E INTERVENCIÓN
EN PERÍODOS DE CRISI
EN LAS GRANDES CIUDADES
DEL ESTADO ESPAÑOL**

-FEANTSA INFORME ANUAL-

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| LAS EMERGENCIAS SOCIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL | 3 |
| Concepto de emergencia social..... | 3 |
| Situaciones de crisis puntual: bajas temperaturas | 4 |
| 1. BARCELONA..... | 5 |
| 2. MADRID | 6 |
| Samur social..... | 8 |
| 3. BILBAO | 8 |
| ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALS EN EL ESTADO ESPAÑOL | 9 |
| Los servicios sociales en el Estado español..... | 10 |
| Síntesis..... | 11 |
| CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS..... | 11 |
| Titularidad privada | 12 |
| Acceso libre limitado..... | 12 |
| Servicios de carácter asistencial..... | 13 |
| Servicios insuficientes | 14 |
| Descoordinación | 14 |
| Recogida de datos e evaluación de servicios..... | 15 |
| DEFINICIÓN DE PERSONA SIN HOGAR..... | 16 |
| PERFIL DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO | 17 |
| CONCLUSIONES..... | 19 |

*Este informe se ha redactado gracias a la información facilitada por las organizaciones AEP-Desenvolupament Comunitari, Asociación Provivienda, Cáritas, Filos, Rais, los Ayuntamientos de Santiago de Compostela y Bilbao, e información que la Associació ProHabitatge ha obtenido de su archivo documental y del trabajo de búsqueda.

LAS EMERGENCIAS SOCIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

Antes de abordar esta cuestión, hay que señalar que en el Estado español el concepto de “emergencia social” es confuso y a menudo se equipara a otros términos como por ejemplo el de urgencia social. No sólo esto. Las entidades que trabajan con personas sin hogar entienden que el término “emergencia social” no hace referencia única y exclusivamente a una situación extraordinaria de carácter puntual, sino que lo utilizan para referirse a todas aquellas situaciones en las cuales una persona vive en situación o en riesgo de exclusión social.

Así, por ejemplo, Cáritas considera que el simple hecho de no gozar de un hogar ya es en sí mismo una situación de emergencia social grave. Asentada esta premisa, la entidad considera que la atención a las personas sin hogar tendría que ser permanente y constante, y no puntual y limitada a momentos coyunturales como pueden ser olas de frío intenso.

Concepto de emergencia social

A raíz de esta nebulosa acerca del concepto de “emergencia social” y siendo ese el punto de partida, se explica, por ejemplo, que el Ayuntamiento de Madrid cuando hace referencia a las prestaciones sociales de carácter económico previstas para situaciones de especial necesidad y/o emergencia social, detalla que las ayudas económicas de emergencia previstas son:

1. Pago de necesidades básicas de alojamiento
2. Cobertura de necesidades básicas: alimentos, medicinas, gafas, audífonos, etc.
3. Alojamiento temporal para personas mayores
4. Pequeñas reparaciones en la vivienda habitual cuando se considere imprescindible y previo informe de la Sección Técnica de la Junta Municipal
5. Otros gastos excepcionales, valorados por los trabajadores sociales como indispensables para prevenir la marginación

Es decir, una batería de ayudas económicas que no se circunscriben a situaciones que se amolden al significado restrictivo del concepto de emergencia social, sino más bien lo contrario; se trata de prestaciones económicas que persiguen paliar o prevenir situaciones de exclusión social que son casi estructurales.

Así mismo, desde el Ayuntamiento de Madrid se define la “Unidad Móvil de Emergencia Social” como “un servicio que interviene en casos de emergencia social y atiende a personas que en cualquier circunstancia requieren atención social en la vía pública. Básicamente, el servicio se dirige a personas sin hogar que viven en la calle”. Así pues, se trata de un servicio que se presta de manera continuada en beneficio de aquellos colectivos y personas más vulnerables.

El anuario estadístico del Ayuntamiento de Barcelona 2004 define de esta manera los conceptos de urgencia y emergencia social:

1. Urgencias: Servicio de atención social transitoria que se presta las 24 horas, todos los días del año, a personas en situación de urgencia social: personas extraviadas, mujeres que han padecido malos tratos, etc.
2. Emergencias: Servicio que atiende a personas o a familias afectadas por siniestros (incendios, inundaciones, etc.). Las prestaciones básicas que se gestionan son el traslado de damnificados, primer acogimiento, alojamiento y manutención en establecimientos hoteleros, etc.

Así mismo, el departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona establece que “la atención a personas en situación de emergencia social” consiste en “informar, orientar y asesorar a las personas que no tienen ningún lugar donde ir a comer, a dormir o bien necesitan atención higiénica”.

En el documento de trabajo “Servicios y centros de atención para personas sin hogar” (Donosita–San Sebastián, redactado por el Centro de Documentación y Estudios (SIIS)), se define a los servicios de urgencias sociales como “aquellos que operan durante 24 horas al día los 365 días del año y que están concebidos para atender, fundamentalmente cuando el resto de los dispositivos están cerrados o no son operativos, las necesidades de los ciudadanos en materia de alojamiento y apoyo social. Además de prestar información y orientación de urgencia a las personas que requieren sus servicios, la finalidad de estos dispositivos es la de coordinar y dar una primera respuesta a las necesidades sociales que se producen fuera del horario de atención de los servicios sociales normalizados. En nuestro entorno más cercano, los servicios de emergencia social se han convertido en la base para la articulación del conjunto de servicios prestados a las personas sin techo”.

De esta manera, el Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, señala que “el servicio de acogimiento de urgencia irá dirigido a atender situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento” y “la función de este servicio de acogimiento de urgencia consistirá en ofrecer una solución residencial de carácter temporal a las personas afectadas”.

Por último, desde el Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Santiago de Compostela se especifica que “quien determina que una persona se encuentra en una situación de emergencia social es el trabajador o trabajadora social, el cual, a su vez, se rige por criterios técnicos y objetivos: circunstancias sociales, familiares, laborales, de enfermedad u otras análogas que produzcan una carencia de recursos tal que imposibilite el normal desarrollo de la vida diaria”.

A esta puntualización hay que añadir que en el Estado español no existe una legislación específica para abordar casos de “emergencia climática”. A pesar de ello, es verdad que este año el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español firmó un convenio con la Federación de Municipios, la Cruz Roja y Cáritas que, según Amparo Valcarce, secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, incluía “medidas sociales, la mejora de la coordinación entre las diferentes instituciones y la de la red de servicios”, todo ello para atender con mayores garantías a los colectivos vulnerables en períodos de bajas temperaturas. Así mismo, la secretaria de Estado aseguró que “se reforzarían los servicios con el apoyo técnico del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) y con un teléfono de atención 24 horas.

Una visión del convenio que contrasta con la de Cáritas. La entidad sostiene que con dicho acuerdo el ministerio se limitó a “animar a la Cruz Roja y a Cáritas para que reforzaran los servicios que habitualmente prestan, pero sin que a cambio se acordara ninguna compensación económica para sufragar el incremento de gastos”.

Situaciones de crisis puntual: bajas temperaturas

En invierno, cuando las temperaturas bajan, la mayoría de ayuntamientos del Estado español amplían la oferta de plazas –ya de por sí escasas– para acoger a las personas sin hogar. En ocasiones, las instituciones también ponen en marcha las denominadas “Campañas del frío”, que normalmente suponen activar una batería más amplia de recursos.

El informe del SIIS destaca que las principales características de estos servicios son:

- Se suelen ubicar en locales cerrados de muy diverso tipo (aulas escolares, fábricas fuera de uso, estaciones de tren, frontones, polideportivos, etc.).
- Estos locales abren únicamente algunos meses o incluso días del año: en ocasiones durante todo el invierno; en otras, sólo los días en los que los servicios meteorológicos anuncian que las temperaturas se mantendrán por debajo de umbral determinado. El resto de las noches del año estos centros suelen permanecer cerrados.
- Una de las características básicas de este tipo de centros es su baja exigencia; los profesionales que los gestionan aprovechan sin embargo la estancia en el centro para iniciar un proceso de derivación y motivación hacia el cambio, así como para la prestación de servicios básicos en materia de higiene, alimentación y asistencia sanitaria. La baja exigencia tampoco impide la imposición en ocasiones de determinados requisitos como la prohibición de presentarse ebrio o intoxicado y de consumir drogas, la posibilidad de expulsión en caso de alterar el orden, etc. La obligación de entrar y salir del recurso en horarios muy determinados es otro de los requisitos que condicionan el acceso al mismo.
- Se trata en general de iniciativas adoptadas por las instituciones públicas –si bien en ocasiones delegan su gestión en entidades privadas– para evitar las consecuencias más dramáticas del *sinhogarismo*.
- Los centros suelen estar gestionados por educadores y trabajadores sociales, que se encargan de la atención a los usuarios. En ocasiones cuentan también con personal de seguridad encargado del mantenimiento del orden dentro del centro o recinto”.

1. BARCELONA

En la capital catalana existe el “Plan Específico de Emergencia Municipal para Nieve y Hielo”, que ofrece protección a las personas sin hogar en un espacio con capacidad para 60 personas entre el 20 de diciembre y el 16 de marzo.

El Plan de este año ha contemplado las siguientes medidas:

1. Se ha ejecutado en colaboración con la Cruz Roja, que aporta algunos de sus voluntarios.
2. Se ha contado con cinco vehículos y seis equipos formados por cinco personas cada uno.
3. Los equipos han realizado las siguientes funciones: detección de usuarios potenciales –a quines se informaba del servicio de acogida– y desplazamiento y acompañamiento hasta el polideportivo de la Mar de Bella de las personas que aceptaran el alojamiento.
4. Se ha habilitado un espacio de acogida que se ha dividido en tres áreas: acogida, dormitorio y alimentación. El espacio disponía de cinco estufas de propano y de una ducha de agua caliente.
5. El servicio se ha organizado a partir de cinco áreas de actuación, cada una cubierta por un equipo.
6. El dispositivo estaba operativo desde las 22.00 horas hasta las 02.00 del día siguiente

Si dentro del ámbito de actuación del “Plan Específico de Emergencia Municipal para Nieve y Hielo” se pronostica una fuerte bajada de las temperaturas en la ciudad, el Ayuntamiento pone en marcha la llamada “Operación Frío de Emergencia”. Esto significa, básicamente, habilitar un nuevo espacio en el cual meter a las personas sin hogar que si no hiciese frío el Ayuntamiento dejaría que pernatasen en la calle.

La actuación de urgencia se dirige a personas que requieren atención social, entre las cuales se incluyen a las personas sin hogar que duermen en la vía pública, y que aceptan voluntariamente el alojamiento que ofrecen los servicios sociales del ayuntamiento.

En este nuevo espacio, que se habilita en el caso de frío intenso, se prestan los siguientes servicios: acogida y descanso nocturno, ducha y cambio de ropa, alimentación (cena y comida), atención social, vigilancia y seguridad. Este invierno pasado se habilitó el polideportivo de la Mar Bella, que cuenta con 200 plazas y que se abrió diez noches de enero y cinco de febrero. En el recinto se atendieron 401 personas y se realizaron 1.400 estancias.

La “Operación Frío de Emergencia” es un dispositivo de urgencia que se activa cuando el Plan de acogida invernal de personas sin hogar no es suficiente para atenderlas los días más fríos del año. Así, por ejemplo, en el 2002, puesto que las temperaturas no bajaron, la operación frío no se activó.

Datos estadísticos del servicio de acogida invernal y de la operación frío

| Acogida invernal sin techo | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-----------|-------|-------|-------|-------|------|
| Personas Acogidas | 866 | 1.391 | 547 | 516 | 566 | |
| Estancias | 4.744 | 7.237 | 4.248 | 5.291 | 9.830 | |
| Operación frío (pabellón Mar Bella) | 2004-2005 | | | | | |
| Persones Atendidas | 401 | | | | | |
| Estancias | 1.400 | | | | | |
| <i>Este año el pabellón de la Mar Bella se ha abierto diez noches de enero y cinco de febrero</i> | | | | | | |

Fuente: Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona

2. MADRID

Para luchar contra las bajas temperaturas, el Ayuntamiento de Madrid organiza la “Campaña Frío”, a través de la cual hasta ahora, y como medida extraordinaria de atención a las personas sin hogar, el consistorio dejaba abierta la estación de metro de Atocha para que los sin techo se pudieran refugiar allí. Sin embargo, las condiciones que reunía la estación eran infrahumanas y este año ya no se ha abierto. A cambio, se han habilitado dos pabellones a la “Casa de Campo”, donde además de alojamiento se ofrece cena y desayuno.

De la misma manera que en Barcelona, esta campaña implica exclusivamente ampliar el número de plazas destinadas a acoger personas sin hogar. Es decir, existe un centro de emergencias para acoger a aquellas personas que viven en la calle durante los períodos de más frío y este servicio se refuerza con las plazas de la “Casa de Campo”.

Desde algunas entidades se apunta que esta medida presenta claroscuros:

1. A la “Casa de Campo” ya existen tres albergues, sumado este que se ha habilitado este año ya son cuatro. Esto suscita la sospecha que el objetivo que persigue el Ayuntamiento es alejar a las personas sin hogar del centro de la ciudad. Así, por ejemplo, por la noche, los autobuses sí que salen del centro de la capital española para trasladar a los sin techo a la “Casa de Campo”, pero no pasa lo mismo por la mañana para devolverlos a la ciudad.
2. Los sin techo tienen que dormir en el suelo
3. Los pabellones sólo se abren cuando las temperaturas son inferiores a 0° y suponen un riesgo real de congelación

Este año, además, y debido a las bajas temperaturas, el Ayuntamiento instaló un albergue provisional para personas sin hogar en el velódromo de Carabanchel con capacidad para 120 personas. La medida provocó las protestas de los vecinos, porque, según ellos, temían que la instalación se convirtiera en permanente. En el velódromo se atendieron 8.205 personas (7.748 hombres y 457 mujeres) durante 84 días. La instalación se desmontó el 31 de marzo pasado.

| SERVICIOS SOCIALES. ATENCIÓN A PERSONES SIN TECHO | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------------|----------------|
| Número de personas atendidas y estancias realizadas durante la Campaña Ola de frío | | | | | |
| CENTRO | 1998-99 | 1999-00 | 2000-01 | 2001-02 | 2002-03 |
| Pabellones de la Casa de Campo | | | | | |
| Total personas atendidas | 1.298 | 1.091 | 1.662 | 1.423 | 1.070 |
| Mujeres | 180 | 210 | 244 | 277 | 232 |
| Hombres | 1.118 | 881 | 1.418 | 1.146 | 838 |
| Estancias | 13.899 | 14.238 | 15.912 | 9.972 ⁽¹⁾ | 9.761 |
| Procedencia | | | | | |
| Españoles | 589 | 481 | 486 | 457 | 350 |
| Unió Europea | 101 | 73 | 90 | 53 | 32 |
| No comunitarios | 608 | 537 | 1.086 | 913 | 688 |
| Estación de metro | | | | | |
| Días | 88 | 95 | 74 | 60 | 55 |
| Total estancias | 8.415 | 8.224 | 4.545 | 3.675 | 4.846 |
| Mujeres | 1.186 | 1.241 | 539 | 320 | 370 |
| Hombres | 7.229 | 6.983 | 4.006 | 3.355 | 4.476 |
| Centro Don de María | | | | | |
| Estancias | 13.324 | 4.113 | 11.141 | 18.392 | 23.472 |

⁽¹⁾ Durante esta campaña disminuyó el número de plazas porque el “Centro Puerta Abierta” empezó a funcionar como centro de baja exigencia.

Fuente: Área de Gobierno de Ocupación y Servicios a la Ciudadanía. Dirección General de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Madrid

Según los datos estadísticos de la Dirección General de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, se observa que el número de personas sin hogar atendidas en los pabellones de la “Casa de Campo” ha fluctuado entre el máximo de 1.662 personas en el

invierno del 2000-2001, hasta el mínimo de las 1.070 del invierno 2002-2003. El número de hombres acogidos triplica el de mujeres, y se aprecia que el número de extranjeros sin hogar es superior al de ciudadanos del Estado español.

Samur social

Desde el 28 de junio del 2004, en Madrid funciona lo que se conoce como Samur social. El servicio nació con el objetivo de consolidar un dispositivo de atención en casos de urgencia social que actuase a partir de una visión global e integral, así como en aquellos ámbitos en los cuales no llegaran los servicios de atención primaria. El antecedente inmediato es el Servicio de Información Telefónica i Atención de Emergencias (SITADE) que la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento pusieron en marcha en 1998. Entre los servicios que presta el Samur social, incluye el de atender a las 1.600 personas que en Madrid viven en la calle.

Recursos:

- Integran el equipo 60 personas
- Dispone de 6 unidades móviles. Dos trabajan 24 horas y cuatro doce. Estas unidades van equipadas con un trabajador social, un auxiliar de servicios sociales y un conductor.
- Dispone de 8 equipos de calle. Los integran un trabajador social y un auxiliar de servicios sociales que atienden específicamente a personas sin techo. Trabajan de lunes a viernes mañana y tarde.
- Dispone de una furgoneta-oficina, que únicamente se activa en casos de grandes urgencias.
- Dispone de una unidad especializada en actuaciones específicas.
- Tiene un presupuesto de 7,3 millones de euros hasta el 2007.
- El servicio se integra al teléfono de emergencias 112.
- El Samur social gestiona un centro de estancias breves (no superiores a 24 horas) con capacidad para 20 personas.
- El Samur social funciona a través de las llamadas que se reciben en la sede central. En el caso de los sin techo, el servicio actúa cuando los ciudadanos alerten al Samur que hace días que ven un ciudadano que duerme en la calle.
- El servicio se completa con la batería de recursos sociales que ya existen.

Durante los primeros seis meses de funcionamiento del servicio se realizaron 2.804 intervenciones, el 52% sobre personas sin hogar, el 14,66% sobre inmigrantes, el 13% sobre personas mayores y el 8,10% restante sobre niños y familias.

La campaña frío implica también reforzar los servicios que presta el Samur social.

3. BILBAO

El invierno pasado, el Ayuntamiento de Bilbao, a través de su Área de Acción Social, estableció las siguientes medidas para atender a las personas sin hogar:

1. Dispositivo realojamiento invernal en nivel 1 (50 plazas). Albergue Mazarredo.
2. Dispositivo realojamiento invernal en nivel 2 (50 plazas). Albergue Mazarredo.
3. Alojamiento en pensiones del municipio (según necesidad y disposición de plazas y presupuesto).
4. Albergue municipal de Elejabarri.
5. Protocolo de actuación coordinada con la policía municipal.

El “Albergue Mazarredo” sustituyó el frontón “La Esperanza”, que es el espacio que se abrió el año pasado, y que utilizaron 400 personas. El albergue abrió el 23 de diciembre del 2004 y cerró el pasado 30 de abril. Se podía acceder al mismo entre las 21.00 y las 03.00, y el horario de salida era de las 07.00 a las 09.00. El centro ofrecía cincuenta camas, tenía calefacción, duchas, lavabos y consignas.

El equipo técnico que lo gestionaba estaba integrado por dos educadores sociales, que se ocupaban de la recepción y acompañamiento de los usuarios, un auxiliar de servicios sociales, dos vigilantes jurados, un encargado de la limpieza y un responsable del área de acción municipal que coordinaba el proyecto.

Además de habilitar el albergue, desde el Ayuntamiento también se amplió el equipo de intervención en la calle con el objetivo de recoger a las personas que habitualmente no tienen ningún sitio donde ir a dormir.

| Albergue de Mazarredo | 2004-2005 |
|------------------------------|------------------|
| Plazas | 50 |
| Personas Atendidas | 428 |
| Estancias realizadas | 1.400 |

Fuente: *Gara*

El perfil de las personas sin hogar atendidas en el albergue Mazarredo responde a un hombre de unos 40 años inmigrante procedente mayoritariamente del Magreb y, en segundo término, del este. Puesto que los índices de ocupación del albergue Mazarredo han sido tan elevados, el Ayuntamiento de Bilbao estudia la posibilidad de abrir uno que funcione todo el año.

El Ayuntamiento de Bilbao dirige su actuación hacia las personas sin hogar sobre la base de la “Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao”, redactado por el “Grupo de Trabajo Inter-Áreas para Situaciones de Grave Exclusión”. Un documento dividido en tres apartados en los cuales se contextualiza la situación de los sin techo, se hace un diagnóstico de su situación en Bilbao y, por último, se realiza una propuesta de actuación para abordar la problemática.

ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

El Estado español dispone de un sistema público de Servicios Sociales que pretende oficialmente cubrir las necesidades sociales de la ciudadanía. Está configurado por prestaciones y servicios de la Administración del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales (Ayuntamientos). Estos tres niveles administrativos responden a la organización del Estado español en 17 Comunidades Autónomas, cada una con competencias en el ámbito de los servicios sociales.

Sin embargo, y antes de analizar el modelo de organización de los servicios sociales, hay que subrayar que en el Estado español no existe una legislación específica para los sin techo. Un déficit que se reproduce tanto en la normativa estatal como en la autonómica. Ante esto, es en el ámbito de los servicios sociales de cada ayuntamiento desde donde se atiende más específicamente a las personas sin hogar. Tradicionalmente, en el Estado español las

administraciones públicas han delegado la atención a las personas sin techo a las asociaciones sin ánimo de lucro y a las ONG, sobre todo a las de carácter religioso.

En los últimos años, el hecho de mayor trascendencia simbólica, en relación con el reconocimiento oficial por parte del Estado de los sin techo, se produjo el mayo del 2004 cuando el *Instituto Nacional de Estadística* (INE) publicó por primera vez “La encuesta sobre las personas sin hogar”.

Los servicios sociales en el Estado español

La Constitución española de 1978 define el Estado español como un “Estado social y democrático de derecho”, estableciendo “un régimen público de seguridad social que beneficia a todos los ciudadanos, y la asistencia y prestaciones sociales suficientes para afrontar situaciones de necesidad”. A su vez, la Carta Magna recoge “el derecho a la vivienda de todos los españoles”.

Las CCAA han aprobado Leyes de Servicios Sociales que regulan los principios, actuaciones i prestaciones para el desarrollo de los Servicios Sociales en todo el Estado. Lo cual significa que en el Estado español no existe una legislación general en materia de servicios sociales, sino diecisiete leyes de carácter autonómico, que “recogen de forma genérica la obligación de atender a colectivos en exclusión y personas sin hogar, pero sin detallar ni comprometer ningún tipo de servicio concreto”, según señala Cáritas.

Estas prestaciones genéricas se ejecutan a través de los *Servicios Sociales de los Municipios* que constituyen el *Nivel de Atención e Inserción Primario*. La Ley de Bases de Régimen Local de 1985, regula las competencias de los municipios, entre las cuales se reconoce la de prestar “los servicios sociales, de promoción y reinserción social”. A su vez, esta normativa establece que los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes tienen la obligación de prestar servicios sociales, aunque no se especifica en qué consisten ni tampoco quienes son los beneficiarios de los mismos.

La atención primaria incluye, además, los programas de urgencias y emergencias sociales y la atención a los sectores y a los colectivos con problemas sociales específicos (personas sin hogar, drogodependientes, etc.). Este conjunto de servicios integran los *Servicios Sociales Especializados*, que constituyen el segundo nivel de atención.

Para coordinar estos tres niveles administrativos (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) existe lo que se conoce como *Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales*. Se trata de un acuerdo entre administraciones para financiar conjuntamente una red de servicios sociales municipales que garanticen unas prestaciones básicas, en especial a las personas que se encuentren en situación de especial necesidad. Con este plan se financian comedores sociales, albergues, centros de acogida, pisos tutelados, etc. Este plan es operativo a condición que la Comunidad Autónoma acepte firmarlo porque considera que le beneficia.

En paralelo, y a petición del Consejo Europeo en el marco de la estrategia de Lisboa, el Estado español ha impulsado dos planes de inclusión social (2001-2002 i 2003-2005) con el objetivo de alcanzar los objetivos de lucha contra la pobreza definidos en el ámbito de la UE. Si bien el primer plan se redactó sin la participación de los gobiernos locales, el segundo define las actuaciones territoriales como elemento clave de la estrategia para luchar contra la pobreza. Asimismo, este segundo plan pretende consolidar los planes de inclusión de las Comunidades Autónomas en el ámbito local. Actualmente, en el Estado español existen trece planes autonómicos y los planes municipales llegan a un 35,4% de la población española.

Síntesis

En materia de servicios sociales, la distribución de competencias entre las diferentes administraciones españolas es la siguiente:

1. Administración central: Redacta los Planes de Inclusión Estatales (medidas genéricas que se tienen que concretar y materializar en los planes de las diferentes CCAA) y el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales.
2. Administración autonómica: Tiene competencias exclusivas en materia de servicios sociales. Redacta Planes de Inclusión Social. No todas las Comunidades Autónomas los han aprobado. Además, la mayoría de estas administraciones disponen de leyes de servicios sociales, que contemplan básicamente disposiciones genéricas.
3. Administración local (ayuntamientos): Pone en práctica los servicios sociales generales que establece la Ley autonómica. A partir de 20.000 habitantes o en mancomunidades de pueblos más pequeños, los municipios tienen que prestar servicios sociales (no específicos) i protección civil.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS

En el Estado español, la red de asistencia a las personas sin hogar es mayoritariamente privada: un 72,8% de los centros son privados ante un 27,2% de públicos, según el informe del INE “Encuesta sobre las personas sin hogar”, de mayo del 2004. La misma fuente apunta que entre los centros privados, el 70% pertenecen a instituciones religiosas.

Así, por ejemplo, y según datos del Departamento de Bienestar Social del Gobierno Catalán, en Barcelona sólo hay tres “residencias de estancia limitada” y dos comedores sociales de titularidad pública para atender a una población de personas sin hogar que va de las 500 personas, según el Ayuntamiento, hasta a las 2.000, según Cáritas o la Fundació Arrels.

| ESTABLECIMIENTOS DE ATENCIÓN SOCIAL | |
|---|-----|
| Para la población en general.2003 | |
| Residencias de estancia limitada (1) | |
| Establecimientos | 22 |
| Iniciativa pública | 3 |
| Iniciativa social | 19 |
| Plazas | 471 |
| Iniciativa pública | 104 |
| Iniciativa social | 367 |
| Comedores sociales | |
| Establecimientos | 7 |
| Iniciativa pública | 2 |
| Iniciativa social | 5 |
| Plazas | 889 |
| Iniciativa pública | 302 |
| Iniciativa social | 587 |

(1) Incluye dos modalidades: servicio de residencia temporal para personas adultas en situación de marginación y el servicio de acogida residencial de urgencias.

Font: Departament de Benestar Social. Generalitat de Catalunya

Además, en Barcelona, hasta la reciente aprobación del Plan de inclusión social de la ciudad, no existía ni una sola vivienda de inclusión social. Y los dos comedores públicos que existen sólo ofrecen la comida.

Titularidad privada

En el Estado español, lo más habitual es que las administraciones financien parcialmente los centros y servicios privados de atención a las personas sin hogar o bien deleguen la gestión de estos servicios a instituciones privadas. A pesar de ello, todavía no se ha encontrado la fórmula adecuada que permita combinar la garantía pública de los derechos y la gestión privada de los servicios.

Según el informe del INE, el 56,8% de los centros tienen a la administración pública como fuente única o mayoritaria de financiación, el 13% a las instituciones privadas sin ánimo de lucro, el 10,8% se financian única o principalmente con fondos propios, el 6,3% a través de donaciones particulares y sólo el 0,4% a partir de empresas. Sin embargo, Cáritas señala que estas subvenciones son “de carácter graciable y anuales”, lo cual quiere decir que “muy pocas veces se cierran acuerdos estables de financiamiento con los centros”.

En noviembre del 2003, en el Estado español, la oferta de plazas para personas sin hogar era de 12.139, de las cuales 7.043 (58%) eran de titularidad privada y 5.096 (42%) públicas. En relación con esto, y aunque los datos de Cáritas no coinciden con los del INE, la entidad sostiene que actualmente en el Estado español solamente existen aproximadamente el 30% las plazas que serían necesarias para acoger a todas las personas sin hogar que hay: 9.000 plazas para una población de sin techo de 30.000 personas.

Acceso libre limitado

El acceso a los servicios que prestan estas entidades es mayoritariamente libre (62,2% Informe INE). Es decir, las personas no tienen que ir a ninguna otra institución para poder ser atendidas. Sin embargo, el período de estancia normalmente no puede superar los cinco días y el acceso al centro se ciñe a un horario muy estricto que la mayoría de personas sin hogar no pueden satisfacer.

Según la Comunidad de San Egidio, que publica en Barcelona una guía de recursos para las personas sin hogar, los servicios que se prestan a los sin techo son restrictivos, porque además de las limitaciones antes anunciadas, a muchos centros no se puede entrar con animales y paquetes, ni tampoco con un determinada tasa de alcohol en la sangre. El profesor Pedro Cabrera apunta, además, que en los centros se acumulan perfiles y problemáticas muy diferentes que dificultan la convivencia y, a su vez, impiden que se puedan añadir nuevas tipologías de personas sin hogar.

Otra limitación es la disponibilidad o no de plazas libres. Si se producen situaciones de colapso o imposibilidad de atender a todo el mundo, se asiste con preferencia a las personas mayores y a las mujeres, mientras que los hombres y los jóvenes tienen que abandonar el centro después de un período corto de tiempo (normalmente una semana). Después de que la persona haya sido admitida en el centro, se le aplican las normas de régimen interno que rigen la institución.

Se detectan disparidades importantes entre los diferentes territorios del Estado español en cuanto al tipo de acceso a los centros. Así, por ejemplo, en Catalunya sólo el 49,1% de los mismos son de acceso libre. Así mismo, se constata que cuánto más grande es el municipio más libre es el acceso. En el caso específico de Zaragoza, por ejemplo, los centros están abiertos a todo el mundo sin fijar condiciones ni exclusiones de ningún tipo.

Servicios de carácter asistencial

La mayoría de los centros ofrecen servicios que persiguen satisfacer las necesidades básicas durante un período corto de tiempo (alimentación, alojamiento, información y orientación de recursos, y alguna ayuda económica de emergencia). Por ejemplo, según datos de Cáritas, el 40% de los centros que ofrecen alojamiento lo hacen por períodos inferiores a una semana.

Según el INE, el tipo de prestación que ofrecen los centros es mayoritariamente de información y acogida (79,6%) y de orientación (73,2%), que se pueden prestar con pocos recursos. Por debajo se sitúan servicios como alojamiento (73,9%) y restauración (69,75%), y en menor grado ropero (43,8%). Estos datos, según el INE, “permiten apuntar el carácter ‘asistencialista’ de la red de atención a las personas sin hogar que existe en el Estado español”.

En relación con el personal que trabaja en los centros, por las mismas fechas, ascendía a 12.757 personas (INE, 2004), de las cuales el 33,8% lo hacía tiempo completo y el 66,2% a tiempo parcial. Entre este volumen de trabajadores, el 28,9% eran asalariados y el resto voluntarios.

Antes esta perspectiva, no sólo no se cubre la emergencia social al no existir suficientes dotaciones, sino que además, no existen recursos de continuidad que garanticen el acompañamiento social en función de la evolución de los procesos personales individuales. Las organizaciones reconocen que es difícil desarrollar un itinerario de acompañamiento de las personas sin hogar, por ejemplo, desde un alojamiento temporal hasta alcanzar una vivienda estable.

Este déficit se explica, en parte, porque las administraciones actúan en demasiadas ocasiones por motivaciones estéticas y de imagen, lo cual se traduce en modelos de intervención asistencialista que ponen en peligro la intervención social orientada a conseguir la incorporación social de las personas sin hogar. El resultado es que se produce el efecto “puerta giratoria”, en el que los usuarios vuelven una y otra vez a utilizar el mismo servicio sin que se produzca un avance en su proceso de autonomía.

Ante esta situación, no es extraño que los servicios que prestan las entidades a las personas sin hogar difícilmente consigan el objetivo de sacar de la situación de emergencia social y exclusión que padecen. Por ejemplo, según Cáritas, sólo un 2 o un 3% de los sin techo atendidos consiguen acceder a un trabajo normalizado. En cambio, si el objetivo se fija en conseguir que la persona atendida se sienta estimada y aceptada, que participe de alguna manera en su entorno social, entonces el éxito es mayor.

Los recursos que se tendrían que prestar son:

1. Trabajo de calle
2. Servicios de acogida y orientación
3. Alojamiento de emergencia
4. Servicios de cobertura de necesidades básicas (comedor, higiene personal)
5. Centros de día
6. Talleres (ocupacionales, de recuperación personal, lúdicos, preformativos, formación general, formación profesional)

7. Alojamiento de media y larga durada
8. Servicios de orientación laboral (talleres de inserción laboral)
9. Pisos tutelados (paso previo a una vida autónoma o de carácter permanente)
10. Centros de baja exigencia (destinados a personas en situaciones muy complicadas, que persiguen simplemente reducir el daño)

Entre estos servicios, según Cáritas, en el Estado español se tendrían que desarrollar en especial el trabajo en la calle, los centros de día con talleres, el alojamiento estable (pisos tutelados o otras fórmulas) y los centros de baja exigencia, aunque están muy desacreditados, ya sea por la población o por los mismos profesionales. Además, Cáritas sostiene que se tiene que cambiar la orientación de los servicios que se ofrecen, en la dirección de fomentar el alojamiento y el trabajo estable en detrimento de las medidas de urgencia y de carácter coyuntural, ya que este tipo de servicios no favorecen que la persona sin hogar salga de la situación de exclusión social que padece.

Servicios insuficientes

La red de recursos previstos en el Estado español para atender a las personas sin hogar es insuficiente para cubrir todas las situaciones de emergencia: plazas escasas, pocos profesionales, poco trabajo en la calle, falta de coordinación, disparidad de metodologías de tratamiento, pocos centros de día de baja exigencia, etc. Así pues, durante los días más fríos del invierno es habitual que se vivan situaciones de colapso, agravadas por el aumento del número de inmigrantes sin techo. Pero no sólo durante este período, porque, por ejemplo, durante el 2003, la mediana de ocupación de las plazas de alojamiento fue del 80,3% (INE, 2004).

Las razones que explican esta situación son varias, pero se pueden circunscribir básicamente a la poca implicación de las administraciones públicas a la hora de intervenir en la problemática de las personas sin hogar. Desde Cáritas se considera necesario redactar un Plan estatal específico para las personas sin hogar que a su vez contemple coordinar las diferentes actuaciones que se llevan a cabo desde las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Por ejemplo, en Barcelona, la situación de los sin techo se ha agravado. El Ayuntamiento ha cerrado la estación de tren más grande de la ciudad (Sants) y los más de 150 sin techo que se refugiaban en ella, sobre todo en invierno, han tenido que buscar cobijo en otros sitios. Hasta hace poco, lo hacían en los cajeros automáticos, pero las entidades de crédito han blindado su acceso ya que se solo se puede acceder a ellos mediante tarjeta de crédito.

Lo importante es que no sólo no se cubre la emergencia social, sino que además, no existen recursos de continuidad que garanticen el acompañamiento social en función de la evolución de los procesos personales individuales.

Descoordinación

Como apuntan Pedro Cabrera (“Informe Nacional de España 2003 para el observatorio sobre sinhogarismo –Investigación revisada y Estadísticas–) y Manuel Montañés (Organización FILOS, Saragossa), la coordinación entre las entidades privadas que atienden a las personas sin hogar y de estas con los centros públicos es escasa.

Cabrera señala que en el caso específico de Madrid los “centros están muy poco articulados entre ellos y los servicios sociales, y a su vez con los centros y los equipos de calle. Además, los centros que existen mantienen una relación escasa con el resto de sistemas de protección como el de vivienda, sanidad, ocupación, política, seguridad, etc.”.

Montañés también reconoce que el grado de coordinación es débil, pero enfatiza que en Zaragoza, desde hace más de diez años, existe la “Coordinadora de Centros y Servicios de Atención a Personas Sin Techo y Albergue Municipal”, que se reúne una vez al mes. En las reuniones se abordan cuestiones de metodología, aspectos técnicos y de formación, etc. En estos momentos, la Coordinadora trabaja para redactar una propuesta de “coordinación global informatizada”.

Una experiencia similar a la de Zaragoza es la red FACIAM (Federación de Asociaciones de Centros para Integración y Ayuda a Marginados) que integra a ocho instituciones que atienden a los sin techo; seis de Madrid y dos de Asturias. A pesar de ello, Cabrera señala que “la coordinación de los centros más allá de la esfera local, continua siendo el gran reto pendiente de la atención a las personas sin hogar en el Estado español”.

Cabrera apunta, incluso, que en el caso de las diferentes Cáritas diocesanas y locales que hay en todo el Estado español –integradas en la Confederación de las Cáritas– no existe una coordinación estable. De manera que, según Cabrera, “ni Cáritas española es capaz de señalar que es lo que supone la actividad de las personas sin hogar”.

A pesar de este panorama desolador, existe una experiencia bastante interesante de coordinación en Valencia entre entidades públicas y privadas, promovida desde el ayuntamiento. Se llama CAST (Centro de Atención Social a Personas Sin Techo). Se trata de un programa ayuda a las personas sin hogar que persigue integrarlos en la sociedad a partir de un modelo de atención integral y a través de incidir en las causas que explican que determinadas personas acaben viviendo en una situación de exclusión social.

El programa CAST pretende conseguir la coordinación interinstitucional de asociaciones privadas que desarrollan tareas en este campo. Es decir, el objetivo es llegar a coordinar el CAST y las entidades privadas que trabajan con las personas sin hogar y establecer relaciones entre las diferentes administraciones, ya que esta tarea permite solucionar problemáticas muy diferentes y, a su vez, abordar todos los estadios de la intervención.

EL Ayuntamiento de Valencia ha suscrito convenios con siete entidades de la ciudad que aportan al programa 295 plazas de alojamiento, plazas de comedor, técnicos de servicios sociales, talleres ocupacionales, grupos de terapia de alcoholismo, tratamiento social, viviendas tuteladas, etc. De manera que el CAST se convierte en la puerta de entrada única para asignar los recursos de alojamiento a las personas sin hogar y, por ello, constituye el primer nivel de atención.

Asimismo, recientemente en el Ayuntamiento de Madrid se ha creado un grupo de trabajo en el que participan los diferentes dispositivos de atención a personas sin hogar para poder establecer un servicio en red que optimice la atención a los usuarios y permita hacer un mejor seguimiento de los procesos personales.

Recogida de datos e evaluación de los servicios prestados

Si ya de por sí es difícil recoger datos fiables sobre las personas sin hogar, hay que añadir el reto que las organizaciones no utilizan el mismo método y, además, algunos de los empleados se evalúan negativamente. A ello hay que añadir, que la mayoría de entidades no cuentan con sistema de evaluación de los programas que ejecutan.

Otras sí. Por ejemplo, la Hermandad del Refugio de Zaragoza elabora una ficha informatizada identificadora de cada usuario, y el número y los datos de las personas que entran diariamente en el albergue se envían vía fax a la sede de la Coordinadora de Transeúntes, sita en la sede de

Cáritas de Zaragoza, que es la entidad que gestiona dicha coordinadora. A su vez, la Hermandad edita mensualmente un resumen estadístico y una memoria anual.

DEFINICIÓN DE PERSONA SIN HOGAR

Como señala el profesor Pedro Cabrera, en el Estado español no se trabaja a partir de una definición de persona sin hogar que todo el mundo acepte. Entre las razones que lo explican, Cabrera sostiene que no existe conciencia sobre el vínculo directo que hay entre la problemática de las personas sin hogar y la vivienda. Todavía hoy, se conceptualiza como un problema que han de abordar exclusivamente los servicios sociales y no los departamentos de vivienda. Así mismo, la descentralización administrativa existente en el Estado español no ha ido acompañada de una tarea de coordinación con el objetivo de llegar a fijar parámetros homogéneos a la hora de identificar, prevenir y actuar sobre el fenómeno de las personas sin hogar. Este mismo déficit se ha reproducido entre las asociaciones que trabajan con los sin techo. No se ha trabajado en la dirección de constituir una coordinadora con el objetivo de definir metodologías de trabajo comunes.

No obstante, en mayo del 2004, el INE publicó la ya citada “Encuesta sobre personas sin hogar”, que distribuyó entre 619 entidades del Estado español que trabajan con el colectivo de los sin techo. Una de las preguntas que se les formuló era si se identificaban con la definición de sin techo que en aquel momento el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Personas Sin Techo estaba elaborando y que era la misma que adoptó EUROSTAT en el informe *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals* (2004).

La definición reza: “Una persona sin techo es alguien que no tiene acceso a un alojamiento que pueda ser razonablemente habitado, ya lo tenga en propiedad o alquilado; proporcionado por instituciones; proporcionado por empresarios; o ocupado de forma gratuita por acuerdo contractual o de cualquier otro tipo”

Como consecuencia tienen que dormir:

1. En la calle
2. En edificios que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad humana (privacidad, higiene, espacio)
3. En residencias de emergencia proporcionadas por el sector público o organizaciones benéficas
4. En residencias de larga estancia proporcionadas por el sector público o organizaciones benéficas (centros de no-emergencia, refugios para mujeres maltratadas, centros de deportación para solicitantes de asilo o inmigrantes ilegales)
5. En pensiones
6. En otros alojamientos de corta estancia (menos de un mes)
7. En casas ocupadas

Se excluyen de esta definición de sin techo todas aquellas personas que de alojan en:

1. Hospitales; casas de salud mental; centros para personas mayores
2. Prisiones; reformatorios
3. Residencia de estudiantes; internados
4. Orfanato; casas de adopción
5. Cuarteles; misiones militares
6. Barcos amarrados

7. Casas móviles (circos)
8. Au-pairs; servicio doméstico; personal de hotel que vive en el establecimiento
9. Turistas alojados en hoteles
10. Alojamientos subvencionados (bajos ingresos)

Cáritas perfila esta definición de la siguiente manera:

1. Personas sin techo son aquellas que habitualmente pernoctan en lugares públicos y eventualmente en albergues o en alojamientos de paso. Este sería el colectivo más afectado por las emergencias climáticas y otras adversidades como enfermedades, inseguridad, etc.
2. Personas sin hogar son aquellas que viven en centros de acogida “institucionalizados” y, por lo tanto, resguardados de las emergencias antes mencionadas.

De los 555 centros que respondieron el cuestionario, el 78,7% declaró que estaba de acuerdo con la definición, un 20% se opuso y un 1,3% no respondió. De los 111 centros que no aceptaron esta definición, la mayoría propusieron esta alternativa:

“Una persona sin techo es aquella que no puede acceder o mantener un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas, sociales o personales que no le permiten llevar una vida autónoma”.

PERFIL DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO

Aunque el perfil de los sin techo no es exactamente el mismo en las diferentes ciudades del Estado español, sí que se pueden trazar unas líneas marco que insinúan un cambio progresivo en el perfil de las personas que viven en la calle. Es decir, la persona sin techo ya no es exclusivamente un hombre de 40 años con problemas con el alcohol, sino que a este perfil se han añadido inmigrantes, mujeres y jóvenes.

Desde la Fundación RAIS de Madrid (Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral) se apunta que definir el perfil de las personas sin hogar no es fácil. Desde la Fundación han trazado las características de los sin techo a partir de una muestra de 251 personas con las cuales, y a través del programa de trabajo de calle, se ha hecho un seguimiento durante el 2004.

Los datos del estudio de RAIS ponen de manifiesto que el perfil de las personas sin hogar no es homogéneo, sino que varía en función de la ciudad y del tipo de servicios que preste la entidad. Sin embargo, y como se verá en el siguiente párrafo, el INE dibujó, a partir de los resultados de su encuesta, un perfil estándar de los sin techo.

Del estudio de la Fundación RAIS se desprende que la persona sin hogar es mayoritariamente:

- Hombre (86,7%)
- Entre 36 y 55 años (65%)
- Español (80,9%)
- Soltero,
- Que vive en la calle (sólo un 9% lo hace en albergues)
- Pide limosna (44,7%, mientras que un 14,6% no realiza actividad económica alguna)
- No recibe ninguna prestación económica (68%) ni accede a ningún recurso social (61,5%)
- Con algún problema de salud mental

- Y la mayoría no consumen opiáceos

A partir de aquí, la Fundación RAIS establece una comparación entre el perfil tradicional de la persona sin hogar y el nuevo:

| PERFIL “SIN HOGAR” TRADICIONAL | NUEVOS TIPOS DE “SIN HOGAR” |
|--|---|
| Varón de edad media o elevada | Varones en edad intermedia separados o divorciados |
| Soltero | Varones jóvenes con problemas laborales |
| Alcoholismo | Varones jóvenes y de edad intermedia con adicciones o ex adictos |
| Origen social desfavorecido | Mujeres jóvenes o de mediana edad con malos tratos, separadas o divorciadas |
| Bajo nivel formativo | Mujeres jóvenes o de mediana edad con adicciones o ex adictas |
| | Mayor nivel educativo y cultural |
| | Enfermos mentales |
| | Inmigrantes |
| CARACTERÍSTICAS | CARACTERÍSTICAS |
| Personas sin hogar crónicas | Pernoctan en la calle con estancias en albergues, pensiones, etc. |
| Pernoctan normalmente en la calle | Mendicidad o “busca” intermitente |
| Mendicidad habitual | Conexión-desconexión con la red de recursos |
| Pobreza severa | Considerable porcentaje perciben rentas de reinserción |
| Desconexión red de recursos | Enfermos mentales con algún seguimiento |
| Rechazo institucional | Adicciones |
| Apoyos vecinales | Inmigrantes |
| Enfermedad mental | |
| Fuertes adicciones | |
| Desinterés o falta de expectativas en ayudas | |

Fuente: Fundación RAIS

Según la citada encuesta del INE, el perfil de la persona sin hogar arquetípica sería un hombre inmigrante, residente en zonas urbanas, con problemas de alcohol u otras adicciones. Además, la citada encuesta también constata que las mujeres maltratadas ya representan el 26,8% de las personas sin hogar en el Estado español.

En algunas ciudades como Madrid o Zaragoza, entre las personas sin hogar, el porcentaje de mujeres llega casi al 20%, mientras que la cuota de inmigrantes se encarama hasta el 30%, según se desprende del “Informe nacional de España 2003 para el observatorio europeo sobre sinhogarismo” de Pedro Cabrera. Estos mismos parámetros se repiten en Barcelona, donde la

Comunidad de San Egidio señala que las mujeres representan el 205 de las personas sin hogar de la ciudad, entre los cuales el 60% son inmigrantes. Un dato que ratifica el Ayuntamiento de Barcelona que informa que de las 851 personas atendidas en la Oficina Permanente de Atención y Urgencias durante la “Operación Frío”, el 62% eran inmigrantes.

Entre las personas sin techo predominan las personas solteras, aunque aumenta el número de separados y de divorciados. El grado de instrucción es bajo y más de un tercio padecen problemas graves de salud (drogodependencias i disfunciones mentales). La mayoría están en el paro y a raíz de que nunca no han cotizado no perciben ningún tipo de prestación por desocupación, ni tampoco prestaciones contributivas, aunque que a vez son beneficiarios de pensiones asistenciales o no contributivas. Si bien la mayoría son de procedencia urbana, se detecta cada vez más gente originaria de zonas rurales.

Las características comunes que los identifican son:

1. Incapaces de asentarse en un lugar fijo
2. Déficits de todo tipo
3. Marginación y soledad
4. Personalidad rota
5. Dependencia de las instituciones
6. Incapaces para afrontar sus problemas

CONCLUSIONES

En el Estado español, el concepto de “emergencia social” no hace referencia exclusivamente a una situación excepcional circunscrita a un espacio temporal acotado, sino que se concibe como aquella situación de exclusión social estructural en la cual vive una persona. Ello significa que el concepto de emergencia social tiene que contemplar la globalidad de la situación de la persona durante toda la época del año. Siendo esto cierto, también lo es que las administraciones tipifican determinadas situaciones climatológicas como excepcionales y adoptan medidas “especiales” de atención a los sin techo.

Unas medidas que no van más allá de adecuar espacios nuevos en los cuales las personas sin hogar se puedan refugiar los días más fríos del invierno. Acostumbran a ser espacios habilitados *ad hoc* que sólo son operativos los días en los que la temperatura cae por debajo de un nivel determinado. Estos recintos se cierran una vez ha pasado el frío.

La única razón que explica dicha actuación “especial” de la administración es que un Estado como el español, que se define como “social y democrático de derecho”, no se puede permitir el lujo de dejar morir de frío a las personas en la calle.

Una especulación que corrobora el hecho que durante los días más fríos del invierno, y año tras año, la política de atención a las personas sin hogar es siempre asistencial. No puede ser de otra manera. No es más que el corolario de una estrategia de atención a los sin techo de corto alcance que la administración ha delegado a las entidades privadas y, por lo tanto, ha dimitido de la obligación que tiene de garantizar a cualquier ciudadano los derechos básicos que se le reconocen.

Así pues, en las grandes ciudades del Estado español, la tipología de los servicios de emergencia no difiere en nada de la que habitualmente se presta a las personas sin hogar. Un servicio en manos de entidades privadas, mayoritariamente religiosas, que prestan sobre todo recursos de carácter asistencial.

Si este es el punto de partida, es lógico que el retrato tipo de los centros de atención a las personas sin techo sea el siguiente:

- Casi el 80% de la atención a las personas sin hogar está en manos privadas
- La mitad de los centros se financian gracias a las aportaciones del Estado
- En la mayoría de los centros, el acceso es libre, pero con restricciones importantes
- Los servicios que ofrecen son mayoritariamente de carácter asistencial (acogida, orientación, alojamiento, restauración y ropero)
- Descoordinación entre los centros
- Insuficiencia de los servicios prestados

En consonancia con esto, en el Estado español no hay una legislación específica que aborde la problemática de las personas sin hogar, pues se considera que los recursos previstos en materia de servicios sociales son suficientes para solucionar los retos que plantea la situación de la gente que vive en la calle. Una apuesta que ha derivado en la desprotección de las personas sin hogar, a las cuales se asiste para garantizarles exclusivamente los mínimos estándares de dignidad humana que cualquier persona se merece. Pero no va más allá.

Las políticas de prevención no existen ni tampoco se abordan las causas estructurales que provocan que una persona no pueda gozar de un hogar, porque, como apunta Cabrera, en el Estado español “no existe conciencia sobre el vínculo directo que hay entre la problemática de las personas sin hogar y la vivienda. Todavía hoy se conceptualiza como un problema que tienen que abordar exclusivamente los servicios sociales y no los departamentos de vivienda”.