



Facultad de
Economía y Empresa
Universidad Zaragoza



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

"Sinhogarismo" en la ciudad de Zaragoza: políticas públicas municipales

Autora

Claudia Santistevé Marco

Directora

M^a José González Ordovás

Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

Facultad de Economía y Empresa
Año 2020/2021

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”

Artículo 47 de la Constitución Española

Resumen

El “sinhogarismo” constituye la cara más extrema de la exclusión social, habiendo aumentado en todos los países europeos durante el periodo de crisis económica. A pesar de ello y de las múltiples alusiones a la vivienda digna y adecuada dentro de las diferentes legislaciones, la lucha contra el sinhogarismo sigue teniendo un papel marginal dentro del conjunto de políticas sociales en la mayoría de los estados de la Unión, entre los que incluimos España. Además, los datos disponibles son escasos: pocos estudios, poco generalizables y desactualizados.

El presente trabajo pretende, mediante la revisión bibliográfica y el trabajo de campo, explicar el fenómeno del sinhogarismo y profundizar en él en el marco institucional de la capital aragonesa, donde se aprecia una fuerte apuesta por la externalización de servicios al Tercer Sector y una lógica que perpetúa el modelo “de escalera”. Todo ello en un momento en el que se consolida, de manera pionera en nuestro país, un sindicato de personas sin hogar que denuncia las condiciones de vida de este grupo y su abandono por las instituciones.

Palabras clave: sinhogarismo, exclusión social, política social, Ayuntamiento de Zaragoza

Abstract

Homelessness is the most extreme form of social exclusion, a phenomenon that has increased in all European countries during the period of economic crisis. Despite this and the many references to decent and adequate housing in the different legislations, the fight against homelessness continues to play a marginal role within the set of social policies in most EU countries, including Spain. Moreover, the available data are scarce: few studies, not very generalisable and outdated.

This paper aims to explain, through a literature review and fieldwork, the phenomenon of homelessness and to examine it in depth in the institutional framework of the Aragonese capital, where there is a strong commitment to the outsourcing of services to the Third Sector and a logic that perpetuates the “Continuum of Care” model. All of this at a time when, in a pioneering manner in our country, a trade union of homeless people is consolidating, denouncing the living conditions of this group and their abandonment by the institutions.

Key words: homelessness, social exclusion, social policy, Zaragoza City Council

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	OBJETIVOS E HIPÓTESIS	3
3.	METODOLOGÍA.....	4
4.	MARCO TEÓRICO	6
4.1.	Aproximación al concepto de Sinhogarismo	6
4.2.	Tipología ETHOS	7
5.	MARCO NORMATIVO	11
5.1.	Ámbito europeo	13
5.2.	Ámbito nacional.....	17
5.2.1.	Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.....	17
5.3.	Ámbito autonómico: Comunidad Autónoma de Aragón	19
5.4.	Ámbito local: Zaragoza	19
5.4.1.	Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza	20
6.	CONTEXTO DE APLICACIÓN	22
6.1.	Sinhogarismo en la Unión Europea	22
6.2.	Sinhogarismo en España	23
6.3.	Sinhogarismo en la Comunidad Autónoma de Aragón	28
6.4.	Sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza	30
6.4.1.	Las cifras.....	30
6.4.2.	Las políticas adoptadas por el Ayuntamiento.....	35
6.4.3.	Red social de apoyo al colectivo de personas sin hogar.....	41
7.	MODELO <i>HOUSING FIRST</i>	44
8.	CONCLUSIONES.....	46
9.	BIBLIOGRAFÍA	50
10.	FUENTES DOCUMENTALES	51
11.	WEBGRAFÍA	52

12. LEGISLACIÓN.....	54
13. ANEXOS	55

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos europeos, la lucha contra el sinhogarismo¹ sigue teniendo un papel marginal dentro del conjunto de políticas sociales, sobre todo comparándola con aquellas con las que debería estar más integrada, como vivienda, empleo y servicios sociales. Se trata de uno de los fenómenos peor conocidos y que ha adolecido de falta de políticas integrales en su intervención, también en nuestro país. Los datos disponibles son escasos: pocos estudios, poco generalizables y desactualizados. No obstante, nos dan idea de que el número de personas sin hogar ha aumentado en todos los países de la Unión Europea durante el periodo de crisis económica, a la par que se ha consolidado un escenario institucional de aceptación de la exclusión social como parte del sistema.

En España no ha sido hasta el año 2015 que se ha establecido un plan integral de lucha contra el sinhogarismo: la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020. En Zaragoza, es en el año 2018 cuando nace un Plan específico para este colectivo, pero la tónica general sigue siendo la de la externalización de servicios hacia el Tercer Sector.

Este trabajo tratará de explicar, a través de la revisión bibliográfica y el trabajo de campo, el complejo fenómeno del sinhogarismo y profundizar en él en el marco institucional de la capital aragonesa, analizando las políticas llevadas a cabo por el Ayuntamiento de la ciudad para mejorar la situación de las personas sin hogar y cómo el abordaje de esta problemática difiere sustancialmente dependiendo del equipo de gobierno. Se pretende arrojar luz a una problemática que resurge con más fuerza con la reciente creación, de manera pionera en España, de un sindicato de personas sin hogar en Zaragoza que denuncia las condiciones de vida de este colectivo y su abandono por las instituciones.

Para finalizar contestando a la pregunta de investigación que se plantea en un inicio: “¿A través de qué tipo de políticas se está enfrentando el Ayuntamiento de Zaragoza al fenómeno del sinhogarismo?”, el trabajo recorre las siguientes secciones:

- El documento recoge una introducción al sinhogarismo y a la tipología ETHOS, en la cual se basan las políticas llevadas a cabo en esta materia;

¹ El término sinhogarismo es, según la Real Academia Española, una formación posible y correcta en español. Es por ello que en este trabajo se prescindirá de las comillas al hacer uso de la palabra, aunque esta no esté incluida todavía en el Diccionario de la Lengua Española.

- un apartado dedicado al marco normativo, desglosado a su vez en el ámbito europeo, nacional, regional y local y en donde se hará especial hincapié en la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 y en el Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza²;
- y un capítulo que explicará el fenómeno del sinhogarismo según su contexto: sinhogarismo en la Unión Europea, en España, en la Comunidad Autónoma de Aragón y en la ciudad de Zaragoza. En este último epígrafe, el que más peso recibe, se indaga en las cifras de las cuales dispone la ciudad, en las actuaciones políticas que se han llevado a cabo por las dos últimas corporaciones municipales (Zaragoza en Común, del año 2015 al año 2019, y el Partido Popular, del año 2019 a la actualidad) y en la red que se ha tejido a lo largo de los años para atender a las personas afectadas por el sinhogarismo, dentro de la cual se incluye el reciente Sindicato de Personas Sin Hogar.
- Por último, se recogen las principales conclusiones a las que se ha llegado, basadas sobre todo en la información extraída de las distintas entrevistas en profundidad realizadas.

De esta forma se cumplen los objetivos propuestos: la explicación del fenómeno del sinhogarismo, ofreciendo una aproximación de la situación de las personas sin hogar en la ciudad de Zaragoza; y la contextualización del sinhogarismo en el marco institucional de la capital aragonesa, profundizando en las políticas del Ayuntamiento de Zaragoza en materia de sinhogarismo y analizando si estas se enfocan y permiten la restauración integral de los proyectos de vida de las personas sin hogar y su reincorporación a la sociedad.

² En adelante podrán aparecer como ENI-PSH 2015-2020 y PI-PSH Zaragoza, respectivamente.

2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Pregunta de investigación: ¿A través de qué tipo de políticas se está enfrentando el Ayuntamiento de Zaragoza al fenómeno del sinhogarismo?

Hipótesis: El Ayuntamiento de Zaragoza ha externalizado la mayor parte de los servicios dirigidos hacia este colectivo bajo una visión asistencialista. Ello dificulta e impide la restauración de los proyectos de vida de las personas sin hogar y su reincorporación a la sociedad.

Objetivos:

- **Objetivo general 1.** Explicar el fenómeno del sinhogarismo.
 - **Objetivo específico 1.1.** Ofrecer una aproximación de la situación de las personas sin hogar en la ciudad de Zaragoza.
- **Objetivo general 2.** Contextualizar el sinhogarismo en el marco institucional de la capital aragonesa.
 - **Objetivo específico 2.1.** Profundizar en las políticas del Ayuntamiento de Zaragoza en materia de sinhogarismo.
 - **Objetivo específico 2.2.** Analizar si las políticas llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Zaragoza se enfocan y permiten la restauración integral de los proyectos de vida de las personas sin hogar y su reincorporación a la sociedad.

3. METODOLOGÍA

El trabajo se ha desarrollado a través de una revisión bibliográfica y una investigación. Ello implica que, según las fuentes de investigación, se trata de una investigación mixta, puesto que se utiliza investigación primaria donde se analizan datos obtenidos de primera mano en entrevistas en profundidad, y secundaria, ya que se examina información ya existente acerca del fenómeno que se pretende estudiar (Tomás, 2016).

Según los datos que se investigan se trata de una investigación tanto cuantitativa como cualitativa. Se aportan cifras y estadísticas, es decir, datos medibles, al mismo tiempo que se recogen otros valores difícilmente mesurables, como las experiencias de aquellas personas que se han visto en situación de sinhogarismo. Con las fuentes secundarias se han obtenido datos de carácter tanto cualitativo como cuantitativo mediante la revisión, interpretación y análisis de diversos libros, artículos y estudios que se irán exponiendo a lo largo del trabajo; con las fuentes primarias, el contenido ha sido predominantemente cualitativo, con un aporte menor aunque relevante de datos cuantitativos, y ha posibilitado la obtención de testimonios y evidencias directas sobre el tema de investigación que permiten aportar nueva información sobre sinhogarismo en el contexto de la ciudad de Zaragoza.

Por otra parte, el método utilizado ha sido inductivo: se ha partido de lo macro, la contextualización del sinhogarismo como fenómeno, para ir analizando los contextos micro divididos en ámbitos territoriales (Europa, España, Aragón, Zaragoza), finalizando con las entrevistas a personas de Zaragoza de interés por su cercanía a la problemática por diversos motivos.

Respecto a la técnica de recogida de información, se trata de entrevistas en profundidad planteadas con un guion de preguntas abiertas. Se entrevista a las siguientes personas:

A dos concejales del área de Acción Social del Ayuntamiento de Zaragoza, por ser esta la que se ocupa de las políticas en relación al sinhogarismo.

- Ángel Lorén, responsable actual de esta área, perteneciente al grupo municipal del Partido Popular.
- Luisa Broto y Jesús Domínguez, responsable de la misma durante la legislatura anterior y asesor de la concejal, respectivamente, pertenecientes al grupo municipal de Zaragoza en Común.

Su pertenencia a grupos de signo político diferente enriquece la información que se deriva de las entrevistas, puesto que las formas de abordar la problemática varían sustancialmente.

A un defensor de los derechos de las personas sin hogar.

- Pepe Fernández, activista con una larga trayectoria en la lucha contra el sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza.

A dos personas afectadas por la problemática.

- Macarena, que tras muchos años en situación de calle ahora reside en una vivienda del programa *Housing First*.
- Santiago, portavoz del Sindicato de Personas Sin Hogar de Zaragoza que pernocta en el Campamento Justicia de la Plaza del Pilar.

De esta forma, se trata de contextualizar el sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza en el momento presente, lo que implica la revisión de las políticas llevadas a cabo en los últimos dos mandatos municipales y la escucha de testimonios de personas que han experimentado de primera mano lo que significa vivir en la calle.

Por último, se puede considerar no experimental ya que no se alteran las variables con el fin de ver cómo afecta al objeto de investigación (Tomás, 2016).

4. MARCO TEÓRICO

4.1. Aproximación al concepto de Sinhogarismo

El neologismo sinhogarismo se documenta en los textos como equivalente del inglés *homelessness*. Según la Real Academia Española es una formación posible y correcta en español. Además, existe ya una propuesta para su incorporación al Diccionario de la Lengua Española. Cabe destacar que para referirse a la condición de persona sin hogar no se ha partido del sustantivo techo, sino de hogar, al que se le ha añadido el prefijo sin- y el sufijo -ismo. Esta es una importante distinción que en ocasiones lleva a errar cuando nos referimos a las personas sin hogar.

Con el término sinhogarismo hacemos alusión, siguiendo a Cabrera y Rubio (2008, pág. 51), a la falta de un alojamiento adecuado y permanente que permita un marco de convivencia estable para las personas.

No obstante, la definición de persona sin hogar mayoritariamente aceptada es la propuesta a nivel europeo en 1995 por FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar, la cual recibe su nombre por sus siglas en francés *Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*. Esta es una Organización No Gubernamental fundada en 1989 que reúne a más de 70 organizaciones de 29 países europeos que trabajan sobre el problema de las personas sin hogar y que realiza una activa labor de defensa de las personas sin hogar, así como un seguimiento permanente del problema del sinhogarismo y de las políticas públicas sobre el mismo. Se trata de la única ONG europea que se centra exclusivamente en la lucha contra el sinhogarismo, siendo su fin último acabar con esta problemática en Europa³.

Según FEANTSA una persona sin hogar es aquella que *"no puede acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma"*⁴.

³ www.FEANTSA.org

⁴ ESCRIBANO, M.A. (2014). *Personas sin hogar y exclusión social. Aproximación desde la Bioética*. Trabajo Fin de Máster. Repositorio Universidad de Comillas. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

En cualquier caso, el fenómeno del sinhogarismo no puede desvincularse de la exclusión social, que según la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (1995), *Eurofound*, constituye un proceso multidimensional “mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven” (RAIS Fundación, 2015). Respecto a las causas de la exclusión en materia de vivienda, estas pueden ser estructurales (desempleo, pobreza o falta de vivienda adecuada y asequible), personales (rupturas familiares, enfermedad), institucionales (abandonar un centro asistencial o una prisión) o vinculadas a la discriminación (Comisión Europea, 2010). Aunque no se profundizará en desigualdades cuya raíz se encuentra en el sexo de la persona, es importante resaltar que el sinhogarismo femenino es un fenómeno afectado por causas estructurales diferentes y con dificultades añadidas en relación al masculino, ya que los diferentes factores que inciden sobre las decisiones vitales y las vulnerabilidades de las personas se encuentran marcados por el género de manera decisiva (Médicos del Mundo, s.f.).

En definitiva, el sinhogarismo constituye la expresión más extrema de la exclusión social. No se trata únicamente de un problema de pobreza material: la exclusión social en general y el sinhogarismo en particular limitan la participación plena como ciudadanos o ciudadanas y, de hecho, cuestionan el estatus mismo de ciudadanía (RAIS Fundación, 2015).

4.2. Tipología ETHOS

Si bien no hay un concepto universal estandarizado de persona sin hogar, en Europa existe un amplio consenso, aunque no oficial, en usar la categorización denominada ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), propuesta por FEANTSA. Según esta tipología, tener una vivienda puede entenderse desde tres perspectivas (RAIS Fundación, 2015):

- Perspectiva física: disponer de una vivienda (o un espacio) adecuada que pertenece exclusivamente a una persona y a su familia.
- Perspectiva jurídica: tener un título de propiedad.
- Perspectiva social: poder tener privacidad y disfrutar de relaciones sociales.

De la combinación de estas tres perspectivas se derivan cuatro grandes categorías básicas, agrupadas a su vez en trece categorías operacionales que implican un mayor o menor grado de exclusión residencial:

Categoría conceptual	Categoría operativa		Situación residencial		Definición
SIN TECHO	1	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1.	Espacio público y exterior	Durmiendo en la calle o en espacios públicos, sin un albergue
	2	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1.	Albergue o refugio nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia
SIN VIVIENDA	3	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar/alojamiento temporal	3.1.	Albergues y centro de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto y medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva
			3.2.	Alojamiento temporal y de tránsito	
			3.3.	Alojamiento con apoyo	
	4	Personas en albergues para mujeres	4.1.	Albergues para mujeres (solas o con hijos)	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencia temporal
	5	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	5.1.	Alojamiento temporal/ centros de recepción	Inmigrantes en centros de recepción o de alojamiento temporal debido a su condición de inmigrantes. Centros de repatriación (internamiento)
			5.2.	Alojamientos para trabajadores temporeros	
	6	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1.	Instituciones penales (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de excarcelación
			6.2.	Instituciones Sanitarias (hospitales, etc.)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda
			6.3.	Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años por ejemplo
	7	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	7.1.	Residencia para personas sin hogar mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar
			7.2.	Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar	

VIVIENDA INSEGURA	8	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro SIN pagar alquiler	8.1.	Viviendo acogidos por familiares	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí.
			8.2.	Sin tenencia legal (subalquilados)	
			8.3.	Ocupación ilegal	
	9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1.	En régimen de alquiler	Con orden de desahucio, por impago de alquiler
			9.2.	Con vivienda en propiedad	A punto de verse expropiados, por impago de hipoteca
	10	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	10.1.	Con denuncias presentadas ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro y a salvo
VIVIENDA INADECUADA	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1.	Caravanas y similares	Casa móvil/ caravana que no es usada como vivienda de vacaciones
			11.2.	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas	
			11.3.	Estructuras temporales	Alojamiento autoconstruido, chabolas, chozas o cabañas
	12	Alojamiento impropio	12.1.	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él	Habitáculos impropios para ser usados como vivienda por seres humanos según la legislación nacional
	13	Hacinamiento extremo	13.1.	Muy por encima de los estándares que marcan el hacinamiento	Por encima de las normas nacionales de hacinamiento

ESCRIBANO, M.A. (2014). *Personas sin hogar y exclusión social. Aproximación desde la Bioética*. Trabajo Fin de Máster. Repositorio Universidad de Comillas. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

Esta categorización resulta especialmente interesante para profundizar en el concepto “sinhogar” puesto que este sigue asociándose erróneamente a la mendicidad y/o a personas en situación de calle cuando resulta ser un fenómeno mucho más amplio. Se podría decir que **todos los sin techo son sin hogar, pero no todos los sin hogar son sin techo**, ya que es posible que la persona sin hogar tenga una vivienda disponible pero que ésta no cumpla con los requisitos para considerarla adecuada para vivir con seguridad, privacidad y en condiciones dignas.

El enfoque ETHOS enraíza con la Estrategia Europea de la Exclusión Social, desde la que la complejidad del fenómeno social de la exclusión residencial ya no se explica únicamente por motivos de privación y accesibilidad económica. Este marco permite modular las diferentes actuaciones adaptándolas a las situaciones diversas y específicas de la exclusión residencial, y concretarlas en varias líneas estratégicas (Broto, 2017).

5. MARCO NORMATIVO

“La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad. El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales” (Naciones Unidas, 2010). La responsabilidad de los poderes públicos de procurar viviendas dignas y adecuadas a la ciudadanía, en particular a quienes no pueden acceder por sus propios medios, también queda reflejada en las constituciones o en las diferentes legislaciones nacionales que regulan este derecho.

En la mayoría de los países europeos, el derecho a la vivienda no es considerado un derecho individual subjetivo, exigible por los ciudadanos ante los tribunales. Como excepción, destaca el caso de Escocia con su *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977, que obligaba a las comunas a dar alojamiento a los «sin techo» que tuvieran un vínculo con la misma y que estuvieran en esta situación por razones ajenas a su voluntad. Después de este año se aprobaron leyes sobre la vivienda en 1987, sobre los «sin techo» en 2001 y sobre la mala vivienda en 2003, en la que se reconocían derechos justiciables a las personas que tienen un mal alojamiento o a los «sin techo» (Pacheco y Sales, 2011, pág. 375). Asimismo está el caso de Francia, donde se ha introducido una ley innovadora, La Ley del derecho “exigible”, que instauro el derecho de los ciudadanos a exigir judicialmente una vivienda a la administración pública competente, en caso de no haber conseguido procurarse una por sus propios medios. El primer artículo de la Ley designa al Estado como garante del respeto de este derecho (FEANTSA, 2008, pág. 13). Además, la ley francesa contra la exclusión social⁵ indica que toda persona sin hogar tiene derecho a acceder a un dispositivo de urgencia en condiciones acordes con la dignidad humana. En otros territorios de la Unión, la legislación sí proporciona a las personas sin hogar un

⁵ Article 73. LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Légifrance.

derecho individualmente reivindicable de apoyo social (por ejemplo, en Alemania, donde pueden reclamar apoyo para “superar dificultades sociales especiales”); y en otros el proporcionar determinados servicios o desarrollar estrategias de actuación para personas en situación de exclusión residencial es un deber de las autoridades. En otros estados, la prestación de estos mismos servicios y actuaciones queda en el ámbito de la filantropía y el voluntariado (PI-PSH Zaragoza, 2018).

En el caso español, este derecho queda recogido en el artículo 47 de la Constitución e interpela a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada. De este artículo se debe precisar que no estamos hablando de un derecho como podríamos entender el, por ejemplo, derecho de asociación, sino de un principio rector. Este matiz es importante puesto que su ubicación en la Constitución determina la protección de dicho “derecho”. En este caso, al encontrarse en el Capítulo tercero “De los principios rectores de la política social y económica” dentro del Título I “De los derechos y deberes fundamentales”, la consecuencia es que no podamos exigir una vivienda a las administraciones públicas ni judiciales si carecemos de ella.

En todos los casos expuestos, los poderes públicos son los encargados de garantizar que la calidad de ese derecho (su garantía) sea coherente con lo dispuesto en las normativas de cada país. Por último, si bien es determinante la consideración de un derecho para crear una infraestructura de servicios adecuada y para intentar paliar y dignificar la situación de las personas, la calidad y adecuación de dichos servicios se ven restringidos, en gran medida, por los recursos disponibles y la organización y coordinación de los múltiples servicios que se puedan poner a su disposición.

Para que las medidas adoptadas desde el ámbito político sean eficaces, es crucial que estas se adapten a los esquemas cambiantes del fenómeno de las personas sin hogar y a los nuevos grupos de riesgo, como las personas con empleos de baja remuneración, de escasa calidad o intermitentes, incluidos los trabajadores jóvenes, los inmigrantes y los trabajadores móviles. Abordar la exclusión en materia de vivienda y la falta de hogar requiere por tanto de políticas integradas que combinen el apoyo financiero a las personas, la regulación eficaz y unos servicios sociales de calidad, incluyendo los servicios relativos a la vivienda, el empleo, la sanidad y la protección social. Se hace necesario también prestar una mayor atención a las normas de calidad de los servicios sociales y a los

obstáculos específicos a los que hacen frente las personas sin hogar a la hora de acceder a los mismos (Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social, pág. 7, Comisión Europea, 2010⁶).

5.1. Ámbito europeo

Las políticas sociales en el seno de la Unión Europea tienen un periodo de impulso en la década de los noventa, década en la que se firma, en 1992, el Tratado de la Unión Europea en Maastricht (que entraría en vigor el 1 de noviembre de 1993).

En ese mismo año, la Comisión Europea aprobó dos Recomendaciones importantes en relación con la lucha contra la exclusión que tendrían una importante repercusión en el desarrollo de dispositivos de prestaciones asistenciales en los países del Sur de Europa:

- Destaca la **Recomendación 92/ 441 CEE**, la cual reconoce la importancia de la exclusión social y la pobreza en los países de la UE y cómo los ciudadanos con insuficiencia de recursos no pueden materializar plenamente sus derechos sociales ni estar adecuadamente integrados en sus sociedades. Esta recomendación plantea luchar contra las causas multidimensionales de la exclusión social, alentando a los diferentes países de la UE a que establezcan el derecho social básico a recursos suficientes y a la asistencia social compatibles con la dignidad humana.
- Por otro lado se encuentra la **Recomendación 92/442 CEE** sobre convergencia en las políticas y objetivos de protección social señalando la idea de “estrategia de convergencia”. Esta expresa el desarrollo, sin menoscabo de los poderes en materia de protección social de los Estados miembros, de una estrategia para fijar criterios comunes de forma que puedan coexistir los sistemas nacionales de protección social junto a progresos de convergencia y armonización (PI-PSH Zaragoza, 2018).

En lo que respecta a la lucha contra el sinhogarismo han sido varias las acciones emprendidas, gracias sobre todo a las demandas vertidas por organizaciones no lucrativas, así como por parte de las instituciones europeas. Encontramos, entre otras declaraciones y resoluciones, las siguientes:

⁶ *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)*. Recuperado del Registro de documentos de la Comisión en la Web Oficial de la Unión Europea. ([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2010\)25&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2010)25&lang=es))

- El **Informe conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social** del 5 de febrero de 2010 (Comisión Europea, 2010).
- La **Estrategia Europa 2020**, adoptada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 con el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión, en la que se establecía que para el año 2020 la UE tenía que haber reducido el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión en, al menos, 20 millones. Para lograrlo, los Estados miembros de la UE tenían que traducir el objetivo en objetivos nacionales específicos y alcanzables para combatir la exclusión social y la pobreza⁷.
 - La **Conferencia Europea sobre Sinhogarismo** celebrada en diciembre de 2010 en Bruselas que establece la necesidad de un cambio de paradigma que supere el modelo tradicional de gestión del sinhogarismo hacia uno más decididamente orientado a la erradicación del fenómeno. “Gestionar el sinhogarismo, señalaban los expertos, implica seguir apostando por intervenciones reactivas, centradas en general en las manifestaciones más visibles y extremas, y seguir desarrollando un modelo de servicios básicamente orientado a los recursos temporales y de emergencia que, en general, cronifican a las personas usuarias en un sistema específico de atención a las personas sin hogar” (PI-PSH Zaragoza, 2018).
- La propuesta de la Comisión para 2020, que incluía una Plataforma europea contra la pobreza, para "definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos particulares, por ejemplo (...) las personas sin hogar" (Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar, 2010).
- La **Declaración del Parlamento Europeo 61/2010, de 16 de diciembre de 2010**, sobre la estrategia de la Unión Europea en relación a las personas sin hogar. Esta pedía a la Comisión Europea que desarrollara una ambiciosa estrategia de la UE para abordar la situación de las personas sin hogar (PI-PSH Zaragoza, 2018).
- La **Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011**, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar, que instaba a los Estados miembros a que avanzaran hacia el objetivo de resolver, hasta 2015, el problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública. Pedía asimismo una estrategia de la Unión integrada y ambiciosa, respaldada por las estrategias nacionales y regionales con el

⁷ COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *La política de cohesión y la estrategia Europa 2020*. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado de:

https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/what/europe2020/index_es.cfm

objetivo, a largo plazo, de resolver el problema de las personas sin hogar en el marco más amplio de la inclusión social (PI-PSH Zaragoza, 2018).

- La **Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013**, sobre la vivienda social en la Unión Europea, que solicitaba la preparación de programas específicos para las personas sin hogar basados en diagnósticos territoriales a escala local, teniendo en cuenta la tipología ETHOS para medir el alcance de exclusión social relacionada con la vivienda, vinculados a medidas sociales de acompañamiento y adaptados a la situación y las necesidades específicas de las mujeres, favoreciendo las soluciones de vivienda y seguimiento a largo plazo de las personas vulnerables y las comunidades marginadas sobre las medidas de alojamiento provisional (PI-PSH Zaragoza, 2018).
- El **Dictamen del Comité de las Regiones, de 19 de agosto de 2014**, sobre la Estrategia europea para las personas sin hogar (2014/C 271/07), que considera totalmente inaceptable que, en nuestros entes territoriales, todavía haya personas que vivan en la calle, poniendo en peligro su salud y su vida. Señala que no es digno de la Unión Europea que casi tres millones de personas sin hogar vivan de la ayuda que ofrecen los sistemas de seguridad social y que, en muchos casos, desconozcan la existencia de dichos sistemas o no estén suficientemente protegidos por estos últimos. Indica también que cada Estado miembro debería disponer de una estrategia nacional de lucha contra el problema de las personas sin hogar. Por último, insiste en la necesidad de que estas estrategias globales para combatir el problema de las personas sin hogar también definan el papel de los entes locales y regionales y la sociedad civil y aclaren, en aras de la buena gobernanza, el reparto de las tareas y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno (PI-PSH Zaragoza, 2018).
- El **principio 19 del pilar europeo de derechos sociales**, que reconoce el derecho a la vivienda y a la atención de las personas sin hogar y de las personas vulnerables para promover su inclusión social. El Pilar, proclamado en la Cumbre de Gotemburgo celebrada en 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, establece 20 pilares de los cuales el 19 dicta que se debe proporcionar a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad, que las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso y que debe facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los

servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social (Comisión Europea, s.f.⁸).

- **El Plan de acción del pilar europeo de derechos sociales**, que convierte los principios en acciones concretas y propone también varios objetivos principales que la UE debe haber alcanzado para 2030. En este Plan se recoge la puesta en marcha en el segundo trimestre de 2021 de una plataforma europea de ayuda a las personas sin hogar para apoyar a los Estados miembros, las ciudades y los proveedores de servicios a intercambiar mejores prácticas e identificar enfoques eficientes e innovadores (Comisión Europea, 2021).

En lo que se refiere a qué niveles administrativos ostentan la responsabilidad de las medidas de planificación, ejecución o financiación de los servicios relacionados con el sinhogarismo, se observa que:

- La mayoría de países europeos (prácticamente en su totalidad), provee de servicios casi exclusivamente desde el ámbito local, con un papel muy relevante de las ONG, organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales, aunque las ONG no suelen llevar a cabo seguimientos o evaluaciones, limitándose su actividad a la provisión directa de servicios.
- En algunos países, los municipios también desempeñan una función relevante en la planificación, coordinación, regulación, seguimiento y financiación de los servicios.
- En la mayoría de los países, la Administración central es también responsable de la financiación y en apenas una docena de ellos juega un papel relevante en la planificación y regulación y en el seguimiento y evaluación de los servicios para personas sin hogar. Solo en ciertos países (como Austria, Bélgica, República Checa, España o Francia) las autoridades regionales desempeñan un importante papel en la planificación, coordinación y regulación de la provisión de servicios y, en menor medida, en la financiación de tales servicios (Marbán y Rodríguez, 2020).

⁸ COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *El pilar europeo de derechos sociales en 20 principios*. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

5.2. Ámbito nacional

Con anterioridad al año 2015, las políticas de lucha contra el sinhogarismo carecían de un plan específico e integral bajo el que aunarse y se enmarcaban dentro del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, el cual contemplaba diferentes acciones para afrontar problemas asociados a la vivienda entre los que se incluía el sinhogarismo. También el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 incluye el desarrollo de medidas de apoyo para el acceso a una vivienda digna adaptada a las necesidades de cada familia, potenciando la erradicación de la vivienda deficiente y protegiendo a las personas hipotecadas con responsabilidades familiares. Las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos se servían de este doble marco institucional al tener las competencias exclusivas en políticas de vivienda, las primeras, y de lucha contra la exclusión social, los segundos (Marbán y Rodríguez, 2020).

5.2.1. Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020

Para dar respuesta a la situación de las personas sin hogar y crear un marco integral de actuación con este colectivo, el Gobierno aprueba por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015 la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 (ENI-PSH 2015-2020). Esta aporta un marco de enfoque, método y acción compartido, en cooperación con el conjunto de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades del tercer sector, pero apostando por el liderazgo del sector público. En concreto, se da especial énfasis al papel de las administraciones locales, puesto que son estas las que a través del Sistema Público de Servicios Sociales “llevan a cabo las principales actuaciones dirigidas a la obtención de un mayor bienestar y calidad de vida de las personas sin hogar, su inserción social, así como a la prevención del sinhogarismo”. En su elaboración se consultó a las personas sin hogar y su diseño contempla la implicación de la opinión pública y de otros actores como puedan ser los medios de comunicación y el sector empresarial. Su fin último es la erradicación del sinhogarismo en España mediante el objetivo a medio plazo de reducción del número de personas que están sin hogar. Es importante destacar que la Estrategia no sigue la línea de la mera asistencia enfocada a que las personas pertenecientes a este colectivo sobrevivan bajo mínimos de garantía vital, sino que persigue la restauración de los proyectos de vida de las personas sin hogar y su reincorporación a la sociedad. Además, constituye la primera

Estrategia que se aprueba en nuestro país que, partiendo de un enfoque integral y eficaz, propone una arquitectura institucional básica para responder a esta situación en todo el territorio (ENI-PSH 2015-2020).

La financiación de la ENI-PSH 2015-2020 está contemplada bajo un epígrafe general denominado “Evaluación de la financiación de la Estrategia”. En él figura que la financiación de la estrategia recae en la administración central, las comunidades autónomas y los gobiernos locales de acuerdo con el actual sistema de descentralización de las políticas sociales:

“En cuanto a la financiación de la Estrategia se ha de tener en consideración la distribución territorial de competencias de los distintos niveles de las administraciones públicas en España. Por tanto, el establecimiento de las diferentes partidas presupuestarias que financiarán las actuaciones derivadas de las líneas contenidas en esta Estrategia provendrá tanto del ámbito estatal, como del autonómico y del local, de acuerdo con lo que establezcan los Planes de Atención Integral a Personas Sin Hogar en los distintos niveles de la Administración” (ENI-PSH 2015-2020, pág. 57).

Al no haberse desarrollado el primer plan nacional integral no es posible conocer el volumen de la inversión prevista y su reparto. Se indica que: “cuando se diseñen los Planes de Atención Integral en cada territorio, se podrá concebir la escala de inversión necesaria en cada una de las comunidades autónomas y administraciones locales”. Es decir, el gasto público de las políticas de lucha contra el sinhogarismo no sigue aún una lógica estratégica, sino la tradicional senda de gasto de las distintas administraciones implicadas (ENI-PSH 2015-2020; Marbán y Rodríguez, 2020).

En cuanto a cómo la ENI-PSH 2015-2020 se engarza con la categorización ETHOS se observa que la Estrategia se basa en esta tipología pero solo incluyendo las categorías 1 a 4 de ETHOS light⁹. Este plan no considera los criterios de ETHOS relacionados con la

⁹ A. SIN TECHO (*ROOFLESS*) 1. Vivir en un espacio público (sin domicilio) 2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público B. SIN VIVIENDA (*HOUSELESS*) 3. Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia) 4. Vivir en refugios para mujeres (www.feantsa.org).

exclusión residencial asociada a situaciones de vivienda insegura e inadecuada puesto que en nuestro país estas situaciones suelen abordarse dentro de políticas más amplias relacionadas con la lucha contra la exclusión social y la exclusión de la vivienda. No obstante, hay que tener en cuenta la estrecha relación que guardan con el sinhogarismo, llegando algunos autores a considerar las categorías de sin techo y sin vivienda como “sinhogarismo clásico” y vivienda insegura e inadecuada como otro tipo de sinhogarismo encubierto.

5.3. [Ámbito autonómico: Comunidad Autónoma de Aragón](#)

El Gobierno aragonés, en tanto que regidor de una Comunidad Autónoma, tiene competencia en materia de vivienda¹⁰, pero no en acción social. Es por ello que las medidas adoptadas en relación con el sinhogarismo se ven enmarcadas dentro de políticas de vivienda.

El Gobierno dispone de una Bolsa de Alquiler Social que en 2020 era gestionada por la Fundación Federico Ozanam y que ahora vuelve a ser gestionada desde la Administración Pública. Esta Bolsa está destinada a personas que se encuentran en una situación entre exclusión social y precariedad, aunque fundamentalmente se dirige a personas que han sido desahuciadas. Sí que existe un programa específico de ayudas que incluye a las personas sin hogar como uno de los colectivos destinatarios: las ayudas financieras al alquiler a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas vulnerables, contempladas en el marco del Plan Aragonés de Vivienda. Estas personas pueden acceder a las ayudas, previa acreditación de su situación¹¹.

5.4. [Ámbito local: Zaragoza](#)

El Ayuntamiento de Zaragoza cuenta con dos concejalías que guardan estrecha relación con el fenómeno del sinhogarismo: la concejalía de Acción Social y la concejalía de Vivienda. Es importante destacar este aspecto ya que vivienda es una competencia

¹⁰ Artículo 148 de la Constitución Española (Título VIII: De la Organización Territorial del Estado, capítulo tercero: De las Comunidades Autónomas) y artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón, sobre competencias exclusivas.

¹¹ Artículo 29 del Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 223/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021.

impropia, correspondiente a la DGA (al Gobierno de Aragón, es decir, al Gobierno Autonómico), pero en materia de Acción Social las competencias sí que las tiene el Ayuntamiento. Pese a la directa relación con la vivienda, las políticas en materia de sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza son abordadas desde la concejalía de Acción Social.

De esta forma, el Servicio de Servicios Sociales Especializados del Ayuntamiento de Zaragoza divide en dos sus actuaciones en lo referido a exclusión residencial atendiendo a distintas categorías conceptuales y operativas de la tipología ETHOS: por una parte se encuentra el sinhogarismo, que recoge las categorías de sin techo y sin vivienda; por otra, el chabolismo y la infravivienda, que responden a las categorías de vivienda inadecuada de la misma tipología.

Respecto al segundo, aunque queda fuera del análisis de este trabajo, se centraliza en el Programa de Atención Social en situaciones de Infravivienda y erradicación del Chabolismo (ASSI) y cuenta con una planificación y estrategia definida y en marcha que recibe el nombre de “Estrategia Municipal para la inserción social de colectivos en situación de exclusión residencial. Erradicación del chabolismo 2014-2020”.

En cuanto al primero, orgánica y funcionalmente tiene relevancia la Unidad de Alojamiento Temporal, que se centraliza en el Albergue Municipal, y la estrategia definida es el Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza.

No obstante, en el propio plan se hace referencia a la intención de replantear, desde una visión más amplia, lo que implica la exclusión residencial y las estrategias para hacerle frente desde una consideración global (PI-PSH Zaragoza, 2018).

5.4.1. Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza

El documento constituye la “Propuesta de Plan Integral para las Personas Sin Hogar de Zaragoza” que el Ayuntamiento de la ciudad pone a disposición de los actores implicados en esta materia y a la ciudadanía en su conjunto. Es de fácil acceso a través de la página web del Ayuntamiento de Zaragoza y recoge no solo las medidas propuestas cuya finalidad busca el empoderamiento de las personas sin hogar para la restauración de sus proyectos vitales, sino también una aproximación conceptual a lo que es la exclusión residencial y las distintas categorías de sinhogarismo, una panorámica del marco

normativo y planificador, la descripción de los modelos de intervención y de los recursos para hacerla efectiva y un diagnóstico de las personas sin hogar en Zaragoza.

Respecto a las medidas concretas a desarrollar (un total de sesenta y nueve), estas se desarrollan a lo largo de seis líneas de acción que cubren diecinueve objetivos. Las líneas de actuación son las siguientes:

1. Prevenir, sensibilizar y generar conocimiento
2. Coordinación y trabajo compartido en red
3. La vivienda como derecho
4. Adecuar y dignificar estancias y procesos desde una perspectiva de cuidados
5. Empoderar para restaurar proyectos vitales
6. Incorporar la perspectiva de género

6. CONTEXTO DE APLICACIÓN

6.1. Sinhogarismo en la Unión Europea

A pesar de la buena intención de las cumbres y reuniones del más alto nivel celebradas en la Unión Europea, estas no bastan para paliar siquiera el problema del sinhogarismo si no se ven reflejadas en políticas sociales eficaces y comprometidas. De hecho, el número de personas sin hogar ha aumentado en todos los países de la Unión Europea durante el periodo de crisis económica: las pérdidas de vivienda y los problemas de acceso a la misma, el desempleo -muy especialmente el juvenil- así como los recortes en ayudas sociales y los obstáculos para el acceso a servicios sociales y de salud están detrás de este aumento. La propia Comisión Europea estimaba en el año 2013 que unas 410.000 personas dormían en la calle una noche cualquiera en los países de la Unión y que más de cuatro millones de ciudadanos y ciudadanas están expuestos a una situación de sin techo o sin hogar en algún momento a lo largo del año (PI-PSH Zaragoza, 2018). Otras estimaciones más recientes, como la de la Fundación Abbé Pierre y FEANTSA en el 2020, cifran en unas 700.000 las personas que se enfrentan cada noche a la falta de vivienda en la Unión Europea, lo que supone un aumento del 70% en diez años (FEANTSA y Fundación Abbé Pierre, 2020).

Según varios estudios, las recesiones económicas y, en particular, los recortes en gasto público social que siguen a las mismas, se asocian con aumentos significativos en el número de personas sin hogar (FEANTSA y Fundación Abbé Pierre, 2021). Ante este panorama, voces como Médicos del Mundo¹² advierten de que las políticas europeas han centrado sus esfuerzos en reducir los efectos de la crisis desde las necesidades y requisitos del neoliberalismo, y fruto de ello se ha consolidado un escenario institucional de aceptación de la exclusión social como parte del sistema.

Respecto a qué tipo de políticas se llevan a cabo, en Europa prevalece un “modelo de escalera”¹³ frente a un modelo de *Housing First* que todavía resulta minoritario pese a las ventajas que ha demostrado ofrecer en la lucha contra el sinhogarismo y que se verán más adelante (Marbán y Rodríguez, 2020).

¹² MÉDICOS DEL MUNDO (s.f.). *Personas sin hogar*. Recuperado de: <https://www.medicosdelmundo.org/que-hacemos/espana/personas-sin-hogar>

¹³ Se define el “modelo de escalera” como un proceso de inclusión social progresivo que culmina en el acceso a la vivienda (Marbán y Rodríguez, 2020).

6.2. Sinhogarismo en España

Las condiciones que sufren las personas sin hogar constituyen probablemente el peor rostro de la exclusión social en nuestro país y, además, el más visible. A pesar de esta aparente visibilidad, el sinhogarismo es uno de los fenómenos peor conocidos y que ha adolecido de falta de políticas integrales en su intervención (ENI-PSH 2015-2020). Los presupuestos sociales públicos dirigidos a atender a las personas sin hogar, concretamente las políticas de vivienda, no suelen tener en cuenta a este colectivo y las políticas sociales de garantía de ingresos (como las pensiones no contributivas o las rentas mínimas de inserción), prestan ayudas insuficientes (Cabrera y Rubio, 2008). Además, es necesario resaltar el aumento de este fenómeno a raíz de la crisis provocada por la pandemia del covid-19 de manera paralela a la extensión de la pobreza (Asociación para la Inclusión Residencial y Social AIRES).

Las personas sin hogar ven reducida su esperanza media de vida en 20 años y presentan entre 2 y 50 veces más problemas de salud físicos que el resto de la población. Las condiciones de vida de este colectivo son un agravante, dando lugar a enfermedades o cronificando las ya existentes. La prevalencia de enfermedades como la tuberculosis o el VIH son elevadas en relación al resto de la población. En España, diversos estudios sobre salud mental entre personas en situación de sin hogar sitúan la tasa de esquizofrenia entre un 4% y un 13% y la de depresión mayor entre un 2% y un 20% (Médicos del Mundo, s.f.). Además, se trata de un colectivo con un elevado riesgo de suicidio, “especialmente entre las personas de sexo femenino y las personas de ambos sexos consumidoras de alcohol y drogas por vía parenteral con prácticas de consumo de riesgo e infección de VIH y VHC, independientemente del grado de severidad de dependencia o del tiempo que hayan permanecido viviendo en la calle” (Calvo et al., 2016, pág. 93).

La mayoría de las personas sin hogar no acceden a los servicios de atención primaria, sino que son atendidas a través de los servicios de urgencias en una situación grave o extrema. El Instituto Nacional de Estadística señala que un 24,3% de las personas sin hogar de nacionalidad española y un 75,7% de otras nacionalidades no tenía tarjeta sanitaria. Los problemas de salud específicos, así como las peores condiciones de salud y hábitos de este colectivo, se vieron agravados por la aplicación de medidas específicas como el Real Decreto-Ley 16/2012, que impidieron el acceso a servicios de atención primaria a personas que se encontraran en situación irregular (Médicos del Mundo, 2017). Tras la

denuncia de diversas ONG, plataformas y gran parte de la ciudadanía que consideraron esta modificación de la ley sanitaria como un ataque al derecho humano de la salud y a la dignidad de las personas, viendo cómo aumentaba significativamente la exclusión social en nuestro país (Alianza de Plataformas del VIH y el sida del Estado Español, s.f.; García, 2017; Médicos del Mundo, 2017), el Real Decreto-Ley 16/2012 fue derogado seis años después mediante el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio.

Según estudios, como el realizado por RAIS Fundación en el año 2015, casi la mitad de las personas sin hogar habrían sufrido agresiones, humillaciones e intimidaciones motivadas por la intolerancia y los prejuicios de sus agresores hacia su situación de extrema exclusión social. Dormir y vivir en la calle tiene un componente de violencia estructural, que además se ve agravado por la violencia directa de la que son objeto. Determinados factores de carácter personal o sociodemográfico parecen ser indicadores de un mayor grado de vulnerabilidad frente a los incidentes y delitos de odio. Ser mujer, tener un origen español, llevar más tiempo en situación de sin hogar y tener problemas de consumo de alcohol parecen relacionarse con una mayor probabilidad de haber sufrido este tipo de experiencias (RAIS Fundación, 2015).

Tras la exposición de estos datos, no es de extrañar que sean múltiples las organizaciones y personas que afirman y denuncian que se están vulnerando importantes derechos de ciudadanía que, en su mayor parte, tampoco disfrutan en toda su extensión el resto de ciudadanos pero que se agravan con las personas que se encuentran sin hogar. Ejemplo de ello son, para empezar, el derecho a la vivienda, recogido en el artículo 47 de la Constitución Española; el derecho al trabajo, en el artículo 35 de la misma norma; o el derecho a la protección de la salud, en el artículo 43 (Médicos del mundo, s.f.). Además, nuestra Constitución declara ya en su preámbulo que es voluntad de la nación española el “asegurar a todos una digna calidad de vida” y proclama desde su primer artículo como valores superiores del ordenamiento jurídico “la libertad, la justicia y la igualdad”.

Respecto a la implementación todavía hegemónica de la mirada tradicional del sinhogarismo para abordar el estudio del fenómeno de la exclusión residencial, se advierte de que ello está contribuyendo a invisibilizar la situación de las mujeres que se ven

afectadas por esta problemática. Ejemplo de ello y de este sinhogarismo encubierto serían las mujeres víctimas de violencia de género que se ven obligadas a convivir con sus agresores en el domicilio familiar frente a la insuficiencia de alternativas habitacionales, o las mujeres que trabajan como internas y residen en el domicilio de sus empleadores (Grupo Inclusión Social, Empleo y Rural y Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, 2020).

A continuación se ofrecen algunas cifras recogidas en otros estudios que contemplan las categorías de vivienda insegura e inadecuada: el de la Fundación Foessa (2018 a y b), donde se estima que casi 800.000 hogares sufren situaciones de inseguridad en la vivienda (cuatro de cada cien hogares), 1.300.000 hogares sufren inadecuación en la vivienda (siete de cada cien hogares) y 150.000 hogares sufren ambas situaciones a la vez; o en Feantsa y Abbé Pierre Foundation (2019) en su informe sobre la exclusión de la vivienda en Europa de 2019, en el cual señalan que en 2017 la proporción de hogares sobrecargados por los costes de la vivienda fue del 36,5 % entre la población en situación de pobreza y del 9,8 % entre la población total (Marbán y Rodríguez, 2020). La proporción de hogares con atrasos en el pago de alquileres o hipotecas es la séptima más alta de Europa (10,5 % entre los hogares pobres y 3,8 % entre la población total). El 19,4 % de los hogares pobres tienen dificultades económicas para mantener una temperatura adecuada en sus hogares, frente al 8 % de la población total.

En cuanto a la evolución del número de personas sin hogar, aunque las fuentes manejadas no son del todo comparables, los datos señalados previamente apuntan hacia un aumento de las personas sin alojamiento ni vivienda desde hace más de una década. Son varias las estrategias regionales de personas sin hogar que señalan el aumento del sinhogarismo a causa de carencias económicas asociadas a la crisis y a carencias relacionales o psicosociales. Según el INE, en 2012 el 45% se quedó sin hogar porque perdió el trabajo; la segunda razón fue no haber podido pagar más su alojamiento (26%) y la tercera causa fue la separación de su cónyuge o pareja (20,9%) (Marbán y Rodríguez, 2020).

Volviendo a la ENI-PSH 2015-2020, de este documento se extraen algunos datos e informaciones preocupantes, algunos de ellos ya mencionados, que responden a apartados desglosados en el mismo y que se enuncian a continuación:

- Aumenta el número total de personas sin hogar en España así como el número de personas que pernocta en espacios públicos.

- Más jóvenes y más mayores sin hogar: aumenta el número de personas jóvenes en calle y también los mayores de 45 años sin hogar.
- Aumenta la proporción de mujeres sin hogar especialmente entre los jóvenes.
- Menor presencia de ciudadanos europeos entre el contingente de extranjeros sin hogar y aumento de los no europeos.
- Aumento del sinhogarismo por impagos, pérdida de vivienda y desempleo.
- Mayor cronificación de las situaciones de sinhogarismo y de la búsqueda de empleo.
- Tendencia a un mayor uso de pisos y pensiones en relación a quienes solicitan acudir a dormir en Centros.
- Personas sin hogar con rasgos demográficos cada vez más similares a cualquier persona “integrada” en la sociedad¹⁴.
- Tendencia a más agresiones y delitos contra personas sin hogar, especialmente jóvenes y mujeres.
- Aumento de los recursos para atender a personas sin hogar pero disminución del porcentaje de personas sin hogar al que se logra atender.
- Mejoras en las dotaciones de los municipios de más de 50.000 habitantes y estancamiento o empeoramiento de los menores.

Respecto a los datos disponibles acerca del fenómeno que constituye el sinhogarismo, se advierte que estos son escasos: son pocos los estudios existentes y poco generalizables y los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre las personas atendidas en los centros que ofrecen alojamiento o restauración son difícilmente extrapolables a toda la población que está sin hogar.

De este modo, la información disponible para el conjunto de España divide la población sin hogar en una parte visible y mayoritaria vinculada a centros de alojamiento y restauración y otra parte más reducida y desconocida que pernocta en espacios inadecuados y se encuentra en peores condiciones de vida. Además, existen aún grandes incertidumbres sobre las razones por las que las personas llegan a quedarse sin vivienda

¹⁴ De hecho, según la última encuesta de personas sin hogar del Instituto Nacional de Estadística (2012), en lo relativo a los estudios terminados, el 60,3% de la población había alcanzado un nivel de educación secundaria y el 11,8% tenía estudios superiores. Únicamente el 5,7% de las personas se declaraba sin estudios (INE, 2012).

y por las que no se alojan en los centros que ofrecen las instituciones (ENI-PSH 2015-2020).

Los últimos datos disponibles a nivel nacional sobre personas sin hogar son muy antiguos y proceden de la Encuesta de Personas sin Hogar del año 2012 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). España, junto con Rumanía (2008), Bosnia Herzegovina (2013) o Serbia (2011), se encuentra entre los países europeos con datos oficiales de personas sin hogar más antiguos de entre los 35 países europeos analizados por Baptista y Marlier en un estudio de 2019 que constató cómo las definiciones y formas de medir el sinhogarismo varían sustancialmente entre países.

Según la encuesta española, en 2012 se contabilizaron 22.938 personas sin hogar atendidas en centros asistenciales, lo que supuso un aumento del 4,7 % con respecto a la anterior encuesta realizada en 2005, que las cifraba en 21.900 personas. Estos datos necesitan ser actualizados y además tienen dos limitaciones importantes: no reflejan las consecuencias de la crisis después de 2012 y no fueron entrevistadas las personas sin hogar que no asistían a los centros para personas sin hogar (Marbán y Rodríguez, 2020). Según la ENI-PSH, el número total de personas sin hogar en España estaría aproximadamente entre 25.000 y 30.000 personas, estimación que puede tomarse como referencia junto con otras valoraciones. No obstante, hay distintos factores que podrían aumentar ese número de personas: la dotación de servicios de alojamiento para personas sin hogar varía mucho en cada localidad, muchas personas sin hogar tienden a dormir en lugares inaccesibles y no se localiza a las personas que usan a conocidos como alojamientos. Si se adoptase un factor de corrección similar al porcentaje de personas sin hogar que usan alojamientos de fortuna, esas estimaciones deberían aumentar al menos un 9%. Las extrapolaciones de recuentos se moverían, por tanto, en un intervalo de 27.500-33.000 personas sin hogar en España. Si se considerara que hay un 10% de personas sin hogar durmiendo en espacios públicos que no son localizadas por los recuentos, se estaría en un intervalo de 30.250-36.300 personas sin hogar, con una media de 33.2759 personas (ENI-PSH 2015-2020). Frente a estos datos de 2014, ONGs como Cáritas estiman que en la actualidad están acompañando y atendiendo aproximadamente a 40.000 personas sin hogar en España (Marbán y Rodríguez, 2020).

Tras la aprobación de la ENI-PSH 2015- 2020, algunas regiones como es el caso del País Vasco y ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza o Las Palmas de Gran Canaria elaboraron sus propios planes y estrategias para personas sin hogar, todos ellos inscritos

en el marco establecido en la ENI-PSH 2015-2020. Las ciudades de Madrid, Barcelona, Zaragoza y las capitales del País Vasco también han actualizado los recuentos de personas sin hogar y cada vez más ciudades (como Alicante, Mallorca o Las Palmas) y regiones (Galicia) están elaborando nuevos recuentos. En general, en todos los recuentos aumenta el número de personas sin hogar (un 25 % en Madrid entre 2016 y 2018; un 3,3 % en Zaragoza entre 2012 y 2016; un 1,6 % en Barcelona entre 2013 y 2017 o un 9,4 % en el País Vasco entre 2014 y 2016). En todas, salvo en Madrid, disminuyen las personas durmiendo en la calle (un 34 % en Zaragoza, un 30 % en Barcelona y un 15 % en País Vasco) y aumentan las personas sin hogar alojadas en centros (un 11 % en Madrid, un 29 % en Zaragoza, un 33 % en Barcelona y un 15 % en el País Vasco) (Marbán y Rodríguez, 2020, pág. 9).

6.3. Sinhogarismo en la Comunidad Autónoma de Aragón

Este trabajo se ha referido ya a la escasez de datos en materia de sinhogarismo de la que adolece nuestro país, por lo que igualmente las cifras tanto para Aragón como para Zaragoza son variables y tienen cierta antigüedad.

Según la Estadística de Centros y Servicios de atención a personas sin hogar (de periodicidad bienal -15 junio y 15 diciembre- y escala nacional y autonómica) en el año 2016 había 15.390 plazas ocupadas en junio (85% de las plazas disponibles) y 17.483 en diciembre (87%). Para los mismos periodos, las cifras en Aragón eran respectivamente 766 (85%) y 859 (82%) plazas.

Junto a los datos anteriores, la estadística nos permite conocer el número de personas atendidas en la calle por servicios de intervención en los mismos días antes indicados. Si bien no es un recuento y no está exento de duplicidades, ofrece una aproximación del número de personas en la calle. La media nacional era de 3.124 personas, por 119 en Aragón.

Estas estadísticas de 2016 nos aproximan a una cifra cercana a las 20.000 personas sin hogar en España y algo inferior a 1.000 personas en Aragón (PI-PSH Zaragoza, 2018).

Estadística de personas sin hogar en España y Aragón (2016)

	15 junio 2016		15 diciembre 2016		Media 2016	
	España	Aragón	España	Aragón	España	Aragón
Plazas disponibles	18.144	902	20.133	1.047	19.124	975
Plazas ocupadas	15.390	766	17.483	859	16.437	813
% ocupación	84,8	84,9	86,8	82,0	83,4	85,9
Personas atendidas en calle	2.748	105	3.500	132	3.124	119
Ocupación +calle	18.138	871	20.983	991	19.561	932

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza (2018) Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza¹⁵

Por su parte, la Encuesta sobre las personas sin hogar de 2012 arrojaba datos similares, cifrando en 22.938 las personas sin hogar a escala nacional y en 940 las que se contabilizaban en Aragón. Con esta encuesta se podía además establecer un perfil sociodemográfico de las personas que se alojan en la Red de centros y servicios para personas sin hogar y que en ese momento era el siguiente:

- Respecto al género, a nivel nacional el 80% eran hombres frente al 20% de mujeres. En Aragón, los porcentajes eran de 71% frente a 29%.
- En cuanto a la edad, a nivel nacional el 77% de las personas sin hogar tenía entre 30 y 64 años, mientras que en Aragón esta franja constituía el 85%.
- En lo referente a la nacionalidad, a nivel nacional el 46% era de origen extranjero, cifra que aumentaba al 58% en Aragón.

El mapa de la exclusión social difiere en las pequeñas poblaciones y en las capitales de provincia. La exclusión social es un fenómeno que se ubica, sobre todo, en las grandes poblaciones, aunque en las pequeñas presenta problemas específicos. En consecuencia, la problemática es abordada de diferente manera en el ámbito rural y en dichas capitales. En pequeñas poblaciones, el fenómeno de la exclusión se evidencia de una forma más notoria puesto que la mayoría de los residentes se conocen en mayor o menor grado y hacer pública una situación de necesidad implica una importante carga negativa. En el ámbito rural se distinguen dos grupos:

¹⁵ <https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-sociales/sinhogarismo/>

El primero estaría compuesto por personas transeúntes, sin arraigo ni ingresos y que por regla general se encuentran de paso hacia otras poblaciones mayores. La respuesta que se les ofrece depende de la situación financiera y de la sensibilidad de cada Ayuntamiento.

El segundo lo conformarían personas en situación de exclusión con mayor arraigo en el municipio. En esos casos intervienen los servicios sociales municipales o comarcales para realizar un estudio integral de la situación y poner a disposición de la persona afectada los recursos existentes, como la tramitación de una ayuda de urgencia o de la Renta Mínima correspondiente (ahora, el Ingreso Mínimo Vital) o promover la concesión de una vivienda de alquiler social.

En poblaciones más grandes, las personas en situación de exclusión pueden pasar más desapercibidas por el propio modo de vida de estos grupos de población (Justicia de Aragón, 2015).

6.4. Sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza

6.4.1. Las cifras

La filosofía que históricamente ha animado los programas que se llevan a cabo en la ciudad de Zaragoza, tanto en el diseño como en la implementación de las actuaciones, contempla la colaboración entre la Administración y las entidades del Tercer Sector, así como la participación de los propios protagonistas. No en vano, se ha ido configurando en el tiempo una importante red de atención a personas sin hogar, que viene permitiendo disponer de una oferta de servicios de información, alojamiento, comedores, trabajo de calle, centros de inserción, servicios para el tratamiento o rehabilitación de problemas de adicciones, de salud mental, etc.

A la hora de elaborar un diagnóstico del sinhogarismo, Zaragoza cuenta con otros tres tipos de fuentes de datos:

1. El recuento de Cruz Roja de personas durmiendo en la calle.
2. Las memorias y estadísticas de los diversos centros y recursos para personas sin hogar.
3. Otros centros y recursos no específicos de personas sin hogar

Lamentablemente, la mayoría de estas fuentes también están desactualizadas, por lo que se incluyen las estimaciones y registros realizados durante el confinamiento por oenegés y Ayuntamiento tras el desalojo del pabellón Tenerías¹⁶.

1. Recuento Cruz Roja (2018)

Respecto al recuento nocturno de Cruz Roja, el último censo fue elaborado en 2018, donde se detectaron 120 personas que dormían a la intemperie en Zaragoza: 104 hombres y 15 mujeres (y una persona de la que se desconocía el sexo por estar más tapada). De este V estudio de personas sin techo destaca el descenso de personas que duermen en la calle pero el aumento de casi el doble en el número de mujeres en esta situación¹⁷. En el anterior estudio, en noviembre del año 2016 (Cabrera, 2016), se detectaron 126 personas sin techo en Zaragoza, lo que también pareció suponer un descenso respecto a recuentos anteriores. No obstante, ya en 2014 (donde el porcentaje de personas sin hogar en la ciudad bajó un 10%) el Justicia de Aragón en su Informe Especial de 2015 “Personas en situación de exclusión social en Aragón” advirtió de que no era un descenso real puesto que había que considerar las circunstancias meteorológicas de frío y lluvia intensa que se habían dado en la noche del recuento (Informe del Justicia de Aragón, 2015, pág. 7). Esto pone de manifiesto la principal limitación de este censo: se trata de una fotografía fija, en un día concreto, y queda expuesta a las circunstancias atmosféricas o estacionales del momento.

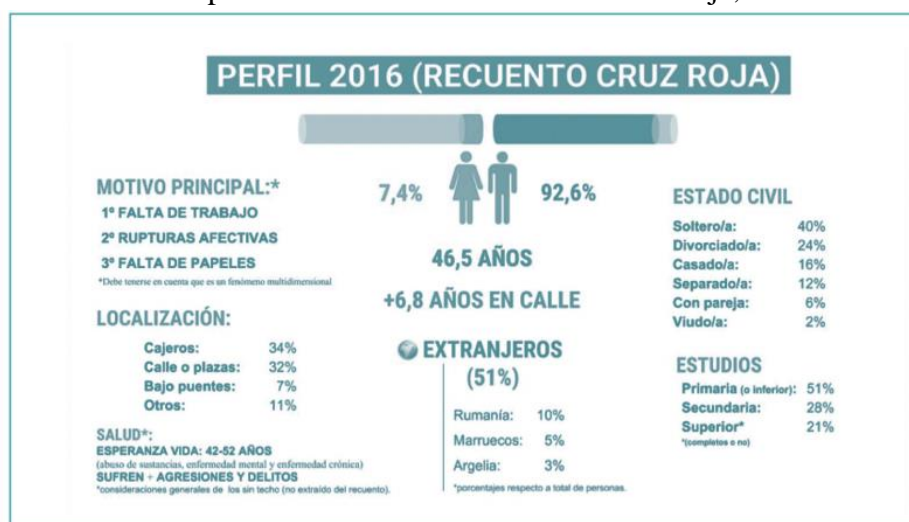
Sumadas a las 347 personas que se alojaron esa noche (17 de noviembre) en la Red de centros para personas sin hogar (PI-PSH Zaragoza, 2018), nos da un total de 473 personas, cifra que coincide con las estimaciones de Cruz Roja para la ciudad de Zaragoza, que rondan las 500 personas sin hogar¹⁸.

¹⁶ Para el confinamiento que tuvo lugar en el año 2020 a causa del covid-19, el Ayuntamiento de Zaragoza, ante la saturación del albergue municipal, habilitó 100 camas en el pabellón Tenerías para acoger a personas en situación de calle.

¹⁷ CRUZ ROJA (2021). *El censo de personas sin hogar de Cruz Roja Zaragoza, reconocido por la Oficina de Cruz Roja en Bruselas*. Publicado el 28 de junio de 2021. www2.cruzroja.es.

¹⁸ Op. cit.

Perfil personas en la calle. Recuento Cruz Roja, 2016



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza (2018). Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza¹⁹

Cabe destacar del estudio que recoge los datos de la noche del recuento la información relativa al trabajo. Haciendo referencia a los estudios anteriores se mantiene que únicamente una proporción que comprende entre la décima y la quinta parte de las personas que viven sin techo realizan algún tipo de tarea productiva para intentar ganarse la vida, tareas productivas que no encajarían en la concepción de empleo en un sentido convencional. Entre ellos se recogieron testimonios que hablan de la búsqueda de chatarra, la venta de objetos en el rastro o en internet (lo que ya daba una magnitud del uso de las TICS en esta población) o trabajos de temporero en el campo. Se trata en general de personas que llevan mucho tiempo desempleadas o que prácticamente nunca han trabajado de forma estable: en 2016, un 40% de las personas entrevistadas no había trabajado desde hacía más de diez años. Solo la mitad dijo estar apuntada en el INAEM. Las altas tasas de paro en nuestro país hacen aún más complicado la consecución de un empleo para las personas sin hogar, dentro de las cuales cada vez se encuentran más parados de alta duración (con seis o más de desempleo) que son paulatinamente más excluidas del mercado de trabajo. Apenas algo más de la tercera parte de las personas entrevistadas mantenían alguna esperanza de lograr algún empleo en el futuro: “de albañil o jardinero”, “en cualquier sector”, “en el campo” o “de lo que sea”. Todo ello apunta a que el empleo como solución para la vida en la calle es una expectativa irreal (Cabrera, 2016).

¹⁹ <https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-sociales/sinhogarismo/>

2. Alojamientos comunitarios: albergue y refugio

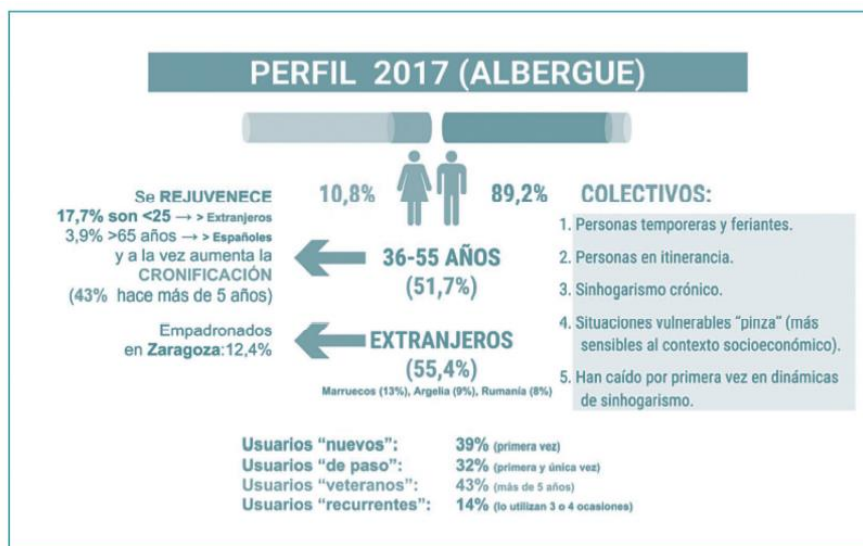
En segundo lugar, de la estancia en alojamientos comunitarios encontramos que el Albergue Municipal y el Refugio tienen memorias publicadas que ofrecen tendencias con amplitud temporal en la evolución de las personas usuarias y su perfil sociodemográfico. De estos dos recintos, solo el Refugio ha seguido publicando las memorias anualmente, puesto que el último documento publicado del Albergue data de 2017.

2.1. Albergue Municipal

El Albergue Municipal cuenta con 81 plazas, 68 para hombres y 13 para mujeres. En el año 2017, la ocupación total era del 80,9%, siendo la de hombres del 90,30% y del 53,4% la de mujeres. La estancia media era de 12,8 días.

En mayo del 2020, momento en el que se da el desalojo del pabellón Tenerías, se registran un total de 82 personas: 46 varones y 10 mujeres en las habitaciones, 6 en módulos individuales, 11 en módulos familiares y 9 en Casa Abierta²⁰. La capacidad máxima actual del albergue, debido al covid-19, es de 75 personas (Lorén, 2021).

Perfil usuarios Albergue Municipal, 2017



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza (2018). Plan integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza²¹

²⁰ AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2020). *El pabellón de Tenerías concluye su servicio como albergue provisional para personas sin hogar*. Zaragoza noticias. Publicado el 15 de mayo de 2020. La diferencia entre la capacidad máxima del albergue y el número acogido durante la pandemia del covid-19 puede deberse a una cama supletoria colocada a raíz de la situación de excepción o a un error tipográfico.

²¹ <https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-sociales/sinhogarismo/>

2.2. Refugio

Las memorias anuales de la Hermandad del Refugio, publicadas en su página web²², permiten acceder a los datos del año 2020. En este año se contabilizaron 342 ingresos de hombres (más 22 reingresos), de los cuales 157 fueron españoles y 207 extranjeros con los siguientes lugares de origen: un 31% de África, un 9% América, un 2% Asia, y un 15% del resto de Europa. La ocupación fue del 61,89% con una estancia media de 37,34 días. Respecto a las mujeres hubo un total de 41 ingresos (más 2 reingresos), siendo 30 de ellas españolas y 13 inmigrantes. De las segundas, el 9% procedían de África, otro 9% de América, un 2% de Asia y otro 9% del resto de Europa. La ocupación fue del 79,28%, con una estancia media de 40,49 días.

Puesto que el año 2020 se caracterizó por la irrupción del covid-19 y esto trastocó enormemente todos los dispositivos de acción social, se recogen también los datos del año 2019.

Este año se describen 992 ingresos de hombres (más 333 reingresos). De ellos, 624 fueron españoles y 701 inmigrantes (60% de África, 11% América, 1% Asia, 28% del resto de Europa). La ocupación fue del 80,77%, con una estancia media de 13,35 días.

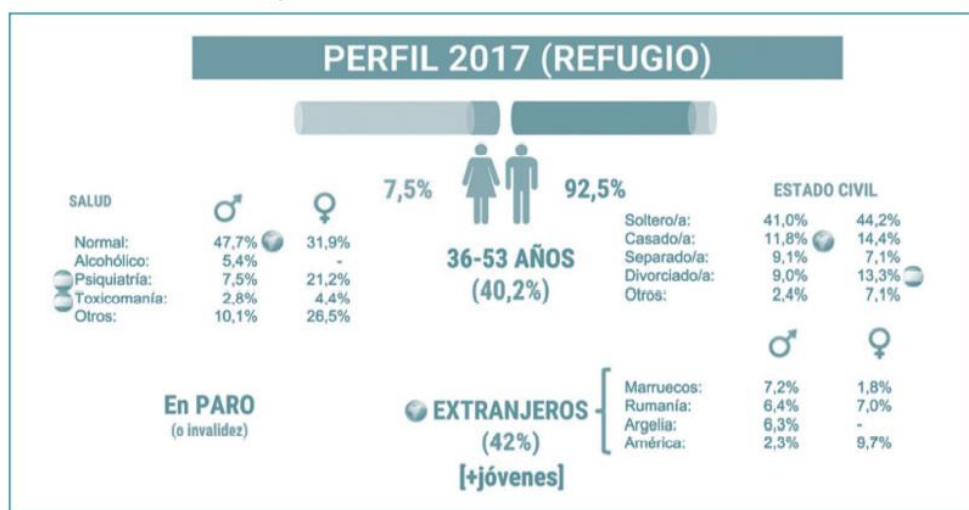
De mujeres se recogen 103 ingresos (más 19 reingresos), de los cuales 68 fueron españolas y 54 inmigrantes (20% de África, 41% de América, 4% de Asia y 35% del resto de Europa). La ocupación fue del 65% con una estancia media de 11,75 días.

Como se aprecia, el volumen en años precedentes al covid-19 es mucho mayor y da una idea del perfil de las personas sin hogar en la ciudad de Zaragoza: el volumen de hombres es mayor y hay más población extranjera de estos.

Por otro lado, resulta curioso que, a pesar de la importante diferencia en el número de plazas destinadas para mujeres -6 plazas reservadas para mujeres frente a 60 que existen para hombres-, estas no lleguen a cubrirse en mayor medida que las de los hombres (a excepción del año 2020). Además, el porcentaje de mujeres españolas es superior al de mujeres inmigrantes sin hogar, caso contrario al que se da con la población masculina. Ambos elementos dan qué pensar acerca del fenómeno que constituye el sinhogarismo femenino.

²² <https://www.hermandaddelrefugio.es/memorias-anuales/>

Perfil usuarios Refugio, 2017²³



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza (2018). Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza²⁴

6.4.2. Las políticas adoptadas por el Ayuntamiento

Grupo municipal de Zaragoza en Común: años 2015 a 2019

Las actuaciones políticas llevadas a cabo por Zaragoza en Común se basaron en una lógica de **Derechos Sociales**, lo que suponía conceptualmente eliminar la arbitrariedad y la graciabilidad de estos derechos y la articulación de mecanismos lo más normalizadores de acceso posibles a los mismos. Contando con que estos no son jurídicamente exigibles por su consideración en la Constitución española, su denominación como tal constituía voluntad política tanto de respuesta como de proactividad en su garantía (Broto, 2017).

Esta agenda política se movía en torno a varias ideas-fuerza, importantes a la hora de comparar las medidas adoptadas por las dos corporaciones que se analizan. Estas eran:

1. La **consideración de la persona como portadora de derechos y centro de la atención social** frente a la concepción asistencialista y prestacionista de los servicios sociales.
2. La consolidación de la **responsabilidad pública** en el diseño y ejecución de las políticas sociales y como último garante de las mismas. Contando con la participación de las entidades sociales y la ciudadanía como marco de corresponsabilidad, solidaridad y empoderamiento colectivo, pero sin que eso

²³ Se incluye la imagen del año 2017 para establecer una comparativa visual con las cifras del Albergue Municipal de ese mismo año, las últimas que se encuentran disponibles.

²⁴ <https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-sociales/sinhogarismo/>

pueda suponer, en ningún caso, la inhibición pública y la socialización de las políticas sociales.

3. La concepción de **los servicios sociales como ecosistema transversal** en que todos los dispositivos de servicios sociales, vivienda, empleo... son interdependientes y no pueden considerarse ni configurarse de manera aislada.
4. La **vinculación activa con el territorio**, no solo como contexto donde estos procesos de desprotección, vulnerabilidad y pérdida de los redes y vínculos sociales se desarrollan, sino como objeto mismo de intervención y políticas públicas dirigidas a construir ciudadanía y comunidad, los dos ingredientes imprescindibles para la cohesión social (Broto, 2017).

En materia de vivienda, el Ayuntamiento de Zaragoza cuenta con **programas específicos de alojamiento para colectivos de especial vulnerabilidad**. Según Broto (2017), en concreto para personas sin hogar en esa fecha se habían dedicado:

- 10 viviendas para el programa *Housing First*
- 10 plazas en Casa Abierta (en el albergue municipal) para personas con cronicidad en la calle y problemas de salud mental, discapacidad y/o adicciones
- 3 viviendas tuteladas para familias sin techo en proyectos de inserción
- 70 viviendas a disposición de entidades sociales para distintos programas (DFA, Fundación Down, ATADES...)

También se dedicaron viviendas para víctimas de violencia de género, para quienes residen en asentamientos chabolistas, para personas solicitantes de asilo internacional y refugio y para mayores. A estas se suman los alojamientos temporales de emergencia, dentro de los cuales se encontraban: un dispositivo de acogida permanente, presencial y telefónica, para atención de las emergencias y un equipo formado por trabajadores sociales y educadores sociales que generen el diagnóstico y la intervención en cada caso; 85 plazas en habitaciones individuales en el albergue; 50 plazas en los pabellones exteriores abiertas para la emergencia por frío; los módulos de inserción (7 habitaciones para uso individual o doble y 4 apartamentos familiares); y la casa de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (Broto, 2017).

Se planteó asimismo una **reforma del albergue**, dotada económicamente y aprobada, que pretendía mantener el edificio pero transformarlo de manera gradual en “un modelo en el que hubiera habitaciones propias, una taquilla, donde las personas pudieran tener esa sensación de estar en un alojamiento digno, no en salas corredizas ni en un patio como es

ahora, que en invierno pasas frío y en verano pasas calor”. También incluía un cambio de concepto de las actividades, utilizando el potencial que brinda el Centro de Historias, edificio anexo al albergue, y el Centro Municipal de Servicios Sociales del barrio de la Magdalena, también cercano, de forma que el albergue y las personas que pernoctan en él se enlazaran en actividades con el barrio y se integraran en el mismo. En definitiva, “un proyecto para intentar enlazar y sobre todo dignificar. Que el albergue no sea ese sitio al que se entra por una puerta en la que siempre hay un coche de policía y que está como de espaldas a la ciudad”.

Aunque fuera del área de Acción Social, también hubo una apuesta muy fuerte por la vivienda social, incrementando la **bolsa de vivienda social de Zaragoza** “para intentar que hubiera alojamientos de urgencia y que más gente pudiera acceder a alquileres baratos”, ello complementado con las ayudas de urgencia. Las políticas llevadas a cabo desde Servicios Sociales comunitarios se rigieron por una **lógica de prevención**; lógica aplicable también al sinhogarismo, puesto que estas medidas constituían asimismo una apuesta en la prevención del fenómeno.

Respecto al programa *Housing First*, que permitió sacar a diez personas de la situación de calle en la que se encontraban, la idea de la corporación era integrarlo en la red municipal, algo que no fue posible puesto que salieron del equipo de gobierno.

Otra de las propuestas que se llevó a cabo fue la iniciación de un **proceso participativo** que permitió agrupar a todos los agentes del sinhogarismo de la capital aragonesa y dar voz, por vez primera, a los afectados directos del problema: las personas sin hogar. Fruto de este proceso surgió el **Plan Integral para Personas Sin Hogar en Zaragoza**, donde cobraba valor el concepto de “ecosistema de servicios sociales”: toda una serie de dispositivos diversos y plurales que permitieran ajustar las intervenciones según el caso del que se trate. “No todas las respuestas al albergue, no todas las respuestas al *Housing First*, sino que existen multitud de opciones que dan respuesta a diferentes tipologías de gente”. El Plan de Personas Sin Hogar pretendía ser “un marco plural, diverso y actualizado de lo que había que hacer en esas políticas”. Este plan, junto a la reforma del albergue, planteaba un cambio en el modelo de intervención desde los Servicios Sociales especializados (Broto y Domínguez, 2021).

Con el cambio de gobierno municipal, algunos de los dispositivos antes descritos han sufrido variaciones puesto que la lógica de actuación difiere mucho de su corporación antecesora. Desde el equipo de gobierno actual se apuesta por una fuerte **colaboración público-privada** que se apoya, en materia de sinhogarismo, en la Coordinadora de Personas Sin Hogar de Zaragoza y algunas otras entidades de carácter social que quedan fuera de esta (como es el caso de la Fundación Federico Ozanam).

Esta última, la Fundación Federico Ozanam, ha sido la encargada de reconducir el programa ***Housing First***. De las 10 viviendas destinadas al programa solo 4 siguen siendo individuales, las 6 restantes han sido reconvertidas en viviendas dobles y la tendencia es que suceda lo mismo con el resto (Lorén, 2021). En palabras de Lorén (2021), “la vivienda social sería el paso siguiente, no el paso previo”, describiendo la intención de establecer viviendas puente con Zaragoza vivienda y haciendo alusión al programa de sinhogarismo planteado por la nueva corporación, el Plan de Primera Oportunidad, cuyo último paso debe ser el de la incorporación a la vivienda social. Se puede afirmar de este modo que la apuesta del Ayuntamiento en materia de exclusión social se basa en el **modelo de escalera**.

El **Plan de Primera Oportunidad** se apoya sobre tres ejes: la vivienda, la formación y el cuidado de la salud²⁵.

- Vivienda

Se ha firmado un convenio entre el Área de Acción Social y Familia del Ayuntamiento y Zaragoza Vivienda, donde esta última alquila viviendas a entidades sociales. En este momento hay un total de 26 viviendas que suponen en la actualidad 66 usuarios. La gestión de las viviendas y de los usuarios se hace en colaboración con las entidades sociales, que hasta la fecha son un total de ocho (Lorén, 2021). Entre estas se encuentran la Obra Social de San Vicente de Paul - Hijas de la Caridad, la Obra Social de la Parroquia del Carmen, Fundación SERCADE, Centro Social San Antonio y Fundación Federico Ozanam.

²⁵ AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2020). *El Ayuntamiento pone en marcha el Plan Social de Primera Oportunidad para personas sin hogar*. Zaragoza Noticias. Publicado el 16 de octubre de 2020.

- Formación ocupacional y laboral

Se han diseñado varias propuestas de talleres, orientadas hacia dos ramas diferentes: una más centrada en las capacidades laborales y otra en el desarrollo personal. Estos talleres ocupacionales se presentan como el camino hacia la inserción, puesto que el empleo se considera elemento clave, como “herramienta que permita la obtención de la libertad” (Lorén, 2021).

Se están realizando hasta la fecha ocho, entre los que se encuentran, dentro del primer bloque, un taller de cocina, uno de costura y uno de informática, impartidos por personas que también han sufrido procesos de exclusión severa; y en el segundo, en colaboración con la Coordinadora de Centros y Servicios para Personas Sin Hogar de Zaragoza, un taller de manualidades y uno de teatro y arte creativo.

- Cuidado de la salud

En este apartado se considera la atención a la salud, tanto física como mental. El apoyo psicológico se da a través del CMAPA²⁶, al que se le suma el programa deportivo para personas sin hogar, cuyo objetivo persigue enfrentarse a la soledad que sufre este colectivo (Lorén, 2021).

Por último, hay que señalar la función de apoyo a las entidades del Tercer Sector. Desde la corporación se entiende que la Administración debe tutelar el trabajo que hacen estas entidades, considerando fundamental la colaboración con las mismas. De las 26 viviendas, las cedidas son 12, el 40% aproximadamente. Un número que crece permanentemente mediante nuevos convenios con entidades (Lorén, 2021).

Destaca también la creación de un nuevo servicio dirigido a mujeres en situación de sinhogarismo cronicado con especiales dificultades para su inserción que prevé ser abierto en el último trimestre del año 2021. Este recurso existe desde hace años para hombres, en instalaciones anexas al Albergue municipal (Casa Abierta). La nueva **Casa Abierta para mujeres**, recogida en el anterior plan de gobierno (Broto y Domínguez, 2021), constituía una de las demandas “históricas” de las entidades. Es fruto de la colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Obra Social de la Parroquia del Carmen, contará asimismo con seis plazas y se encontrará a escasos metros del albergue

²⁶ El Centro Municipal de Atención y Prevención de las Adicciones (CMAPA) es un recurso del Ayuntamiento de Zaragoza, público y gratuito, atendido por un equipo multidisciplinar. Cuenta con profesionales de la psicología, medicina, psiquiatría, enfermería, trabajo social, educadoras y personal administrativo.

para facilitar la labor de colaboración de los técnicos de la instalación municipal con el equipo de trabajo social y voluntariado de la Parroquia del Carmen²⁷.

Otra medida que se ha incorporado, pionera entre los ayuntamientos de España, ha sido la de proporcionar la **información a través de WhatsApp de las ayudas de urgente necesidad**, que permitirá un ahorro de 35.000 comunicaciones al año (Lorén, 2021).

Respecto a la **reforma del albergue**, la dotación económica pactada para este fin no se agotó el primer año y sufrió una modificación presupuestaria. Actualmente, el proyecto se encuentra paralizado (Broto y Domínguez, 2021).

○ **Personas sin hogar durante el confinamiento**

En el año 2020, a raíz de la crisis provocada por el covid-19 y el confinamiento obligatorio como medida establecida por el gobierno de la nación, el Ayuntamiento de Zaragoza habilitó el pabellón Tenerías, una instalación que cuyo aforo máximo alcanzado fue de 81 personas, de las cuales algunas abandonaron, permaneciendo en el recinto desde el 30 de marzo de 2021 73 de ellas. La duración de las estancias fue variable, con una media de 41 días y la estancia más repetida por un mayor número de personas de 57 días de confinamiento. La instalación estuvo abierta un total de 60 días²⁸. A estas personas deben sumarse aquellas que se encontraban en el albergue (con un máximo de 81 plazas) y en otros alojamientos de la Red de centros y servicios. Además, a las mismas se deben añadir también a aquellas que o bien no pudieron entrar en ningún alojamiento de la Red (el acceso al albergue, por ejemplo, se bloqueó a mediados de abril de 2020²⁹) o decidieron permanecer en la calle³⁰. Estas últimas ascenderían a más de medio centenar, según ONGs (Bayona, 2020).

²⁷ AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2021). *La nueva Casa Abierta para mujeres sin hogar abrirá sus puertas después del verano*. Zaragoza noticias. Publicado el 20 agosto de 2021.

²⁸ Respuesta de la Jefe de Servicios Sociales Especializados, de fecha 3 de septiembre de 2020, en relación a la pregunta de respuesta escrita C -1689-20, formulada por el grupo municipal ZEC al equipo de gobierno municipal y facilitada por el grupo Zaragoza en Común.

²⁹ BAYONA, E. (2020). *Vivir bajo el puente: el sinhogarismo arrecia con la pandemia*. Diario Público, Zaragoza. Publicado el 18 de mayo de 2020.

³⁰ “Cinco subsisten bajo la pasarela del Huerva, al norte del barrio de Las Fuentes, otra media docena lo hace en el cercano parque Bruil y dos más en el embarcadero de Vadorrey. Son tres asentamientos en un radio de apenas trescientos metros mientras algunas oenegés estiman en más de medio centenar el número de personas que viven en la calle en pleno confinamiento”. “(...) Pasaron por Tenerías pero se fueron. "Era un campo de baloncesto lleno de camas, con todo el mundo ahí y solo un toldo para separar la zona de hombres de la de mujeres. Había personas de todo tipo, cada uno con sus problemas, y hubo peleas"”. BAYONA, E. (2020). *Vivir bajo el puente: el sinhogarismo arrecia con la pandemia*, op. cit.

6.4.3. Red social de apoyo al colectivo de personas sin hogar

La filosofía que históricamente ha animado los programas que se llevan a cabo en la ciudad de Zaragoza, tanto en el diseño como en la implementación de las actuaciones, contempla la colaboración entre la Administración y las entidades del Tercer Sector, así como la participación de los propios protagonistas. Esto queda recogido en el Plan Integral del Ayuntamiento en materia de sinhogarismo. En la práctica, se observa una fuerte externalización de los servicios que abordan el fenómeno del sinhogarismo por parte de la administración local hacia el Tercer Sector, apreciable en la red de servicios (de información, alojamiento, comedores, trabajo de calle, centros de inserción, servicios para el tratamiento o rehabilitación de problemas de adicciones, de salud mental...) que han sido cubiertos por distintas organizaciones. En palabras del concejal actual del área, la colaboración con las entidades sociales del Tercer Sector es uno de los ejes de trabajo del Área de Acción Social del Ayuntamiento³¹. Entre ellas destacan la Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar de Zaragoza y la asociación Bokatas.

➤ **Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar de Zaragoza**

Antes Coordinadora de Transeúntes, está compuesta por Cáritas Diocesana de Zaragoza, la Parroquia Nuestra Señora del Carmen, Hijas de la Caridad y San Vicente de Paúl, la Hermandad del Santo Refugio, Cruz Roja Zaragoza, la Fundación La Caridad, el Centro de día y consigna San Blas, el Centro Social San Antonio, la Fundación Cruz Blanca y el albergue municipal. Aunque no todos estos centros gestionan vivienda, sí cumplen alguna función respecto a las personas sin hogar: ofrecen comidas, un lugar donde pernoctar, un espacio para asearse y de lavandería, consignas para poder guardar ropa u otros enseres, etc.

➤ **Asociación Bokatas**

Se trata de una organización formada íntegramente por voluntarios que nace en 1996 en Madrid, consolidándose en 1998 como un voluntariado para jóvenes universitarios. En 2004 se constituye como asociación y en 2014 y 2016 abre su sede en Valencia y Zaragoza, respectivamente. De entre los distintos proyectos que llevan a cabo se encuentran las rutas de calle, en las que los voluntarios salen entre semana de ruta “repartiendo bocadillos, café y caldo como excusa para pasar un rato con las personas sin

³¹ AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2021). *La nueva Casa Abierta para mujeres sin hogar abrirá sus puertas después del verano*. Zaragoza noticias. Publicado el 20 agosto de 2021.

hogar” y las rutas de acompañamiento complementarias para aquellas personas que ya no están en situación de calle, puesto que se trata de personas que siguen en situación de vulnerabilidad con necesidad de un acompañamiento activo para poder superar la situación en la que se encuentran (<https://bokatas.org/>).

Sindicato de Personas Sin Hogar

Por último, como uno de los hechos principales que motivan la realización de este trabajo se encuentra la creación del Sindicato de Personas Sin Hogar.

El sinhogarismo recobra protagonismo en la ciudad de Zaragoza con el campamento de personas sin hogar instalado en los porches de la Plaza del Pilar, plaza en la que se encuentra el Ayuntamiento. Desde allí se denuncian las condiciones de las personas que se ven sumidas en esta problemática y la pasividad de las instituciones. Bajo el lema “ni casas sin gente ni gente sin casas”, el Campamento Justicia lleva ya más de un año asentado.

El origen del campamento y posteriormente del Sindicato tiene lugar en el desalojo del hotel San Valero, en pleno centro histórico de la capital aragonesa. Este inmueble, propiedad de la Sareb (Servicio de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria) estaba completamente deshabitado hasta su “okupación” por un grupo de personas sin hogar en 2020. El hotel comenzó entonces a ser un lugar autogestionado que acogió a un total de veinticinco personas que se encontraban en situación de calle hasta que la Sareb denunció la situación y estas personas fueron desalojadas en plena pandemia, con una ola de calor y sin alternativa habitacional³². A principios de este mismo año se conoció que el antiguo hotel había sido vendido por valor de 1 millón y medio de euros (Bayona, 2021; Mestre, 2021).

Parte de estas personas que se volvieron a ver en situación de calle se trasladaron a la Plaza del Pilar, donde se estableció el Campamento Justicia. Es ahí donde empieza a gestarse la idea de montar un sindicato, animada por la reciente experiencia en Barcelona del Sindicat Sense Llar, que comenzó sus actividades a principios de marzo de 2021 y que ya ha conseguido reunirse con representantes del Ayuntamiento. Lo que convertiría en pionero al Sindicato de Personas sin Hogar aragonés sería su constitución jurídica a

³² Anexo IV. Entrevista a Pepe Fernández, activista de la lucha contra el sinhogarismo, Macarena, afectada y participante del programa *Housing First*, y Santiago, afectado y portavoz del Sindicato de Personas Sin Hogar de Zaragoza. 18 de octubre de 2021.

través de Mochila Solidaria, algo que no se ha producido en el caso catalán (Baldi, 2021; Bayona, 2021).

En definitiva, el Sindicato reivindica que se hagan efectivos los derechos de las personas sin hogar y reclama hogares dignos y adecuados para las personas que se encuentran en situación de calle³³. Entre los objetivos específicos también se encuentran la negociación del aprovechamiento de edificios vacíos de la ciudad para acoger a las personas en situación de calle y el poder brindar asesoramiento en asuntos jurídicos a estas personas, puesto que algunas tienen cuestiones pendientes en los tribunales (Baldi, 2021; Bayona, 2021).

Desde el Campamento Justicia denuncian que ninguna autoridad, ni del equipo de gobierno del Ayuntamiento ni del Gobierno de Aragón, así como ningún miembro de la Coordinadora de Personas Sin Hogar, se han preocupado por su situación. Denuncian, asimismo, el desamparo sufrido durante la pandemia y el cierre de los servicios de carácter social de los que disponían (comedores, duchas, taquillas ...), algo que dificultó aún más la ya de por sí complicada situación ³⁴.

³³ Anexo IV. Entrevista a Pepe Fernández, activista de la lucha contra el sinhogarismo, Macarena, afectada y participante del programa *Housing First*, y Santiago, afectado y portavoz del Sindicato de Personas Sin Hogar de Zaragoza. 18 de octubre de 2021.

³⁴ Op. cit.

7. MODELO *HOUSING FIRST*

La idea de *Housing First* surgió a principio de los años 90 en Nueva York a manos del Dr. Sam Tsemberis, creador del programa *Pathways to Housing* que en un principio estaba dirigido a personas con problemas de salud mental que estaban viviendo en la calle y que más tarde se amplió para abordar el sinhogarismo de personas con grandes necesidades de apoyo.

Housing first es una metodología que ofrece un hogar digno, individual, permanente y con apoyo profesional como punto de partida y no como objetivo final. Es decir, lo primero que se proporciona antes que cualquier otro tipo de apoyo o intervención es el alojamiento, de ahí el nombre. Ello supone un cambio total en la forma de afrontar el fenómeno, puesto que el sistema predominante hasta ahora se ha basado en un modelo de escalera en el que las personas tienen que ir superando pasos poco a poco: de la calle a un albergue, del albergue a un alojamiento temporal (normalmente sujeto a condiciones) y, como último escalón, una vivienda permanente. En este largo proceso, un alto porcentaje de personas volvía a la calle.

Un servicio *Housing First* es capaz de focalizarse de manera inmediata en que una persona se mantenga alojada satisfactoriamente en su propio hogar formando parte de una comunidad, pero también busca mejoras en la salud, el bienestar y las redes de apoyo social de las personas sin hogar con las que se trabaja. Se trata de un enfoque muy distinto al de los servicios que intentan conseguir que las personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo estén “preparadas” para acceder a una vivienda antes de ofrecérsela.

Housing First está diseñado para garantizar que las personas sin hogar tengan un alto grado de elección y control: se fomenta activamente la reducción del daño en consumos de drogas y alcohol y la participación en tratamiento de las personas usuarias, con la importante diferencia de que no están obligadas a ello. Otros servicios para personas sin hogar, como los del mencionado sistema en escalera, a menudo condicionan el acceso a la vivienda a la participación en tratamientos y a mantener la abstinencia de drogas y alcohol.

Se trata seguramente de la innovación más importante de los últimos 30 años en el diseño de servicios para personas sin hogar, habiendo demostrado un apabullante éxito en erradicar el sinhogarismo de las personas con grandes necesidades de apoyo en Estados Unidos, Canadá y varios países europeos: diferentes estudios muestran que *Housing First*

saca generalmente del sinhogarismo al menos a ocho de cada diez personas. Al acabar con el sinhogarismo, el programa produce mejoras en la salud, el bienestar y la integración social. No obstante, es importante señalar que ni se presenta ni pretende ser una cura milagrosa de todas las consecuencias negativas del sinhogarismo.

En España, el primer servicio *Housing First* comenzó a operar de la mano de RAIS Fundación en mayo de 2014 en las ciudades de Madrid, Barcelona y Málaga bajo el nombre de HÁBITAT. Este atendía en 2015 a 38 personas en Málaga, Barcelona y Madrid. Siendo en ese año todavía un servicio reciente, una evaluación independiente mostró resultados positivos en los primeros seis meses de funcionamiento. En lo económico, se mostró que el programa HÁBITAT tenía un coste similar al de los servicios tradicionales y sin embargo estaba generando mejores resultados, especialmente en retención y satisfacción con la vivienda. Las personas usuarias indicaban que su hogar les daba un sentido de seguridad que les ayudaba a (re) establecer relaciones con sus familias (Guía *Housing First* Europa, 2016).

En la ciudad de Zaragoza, el Ayuntamiento cedió 10 viviendas a RAIS Fundación para este programa, que demostró tener también un 100% de éxito en la capital aragonesa. Fue la Fundación la que se puso en contacto con el ayuntamiento y presentó esta metodología como un proyecto de investigación, que resultó en la erradicación del sinhogarismo en las 10 personas partícipes (Broto y Domínguez, 2021). No obstante, con la llegada de la nueva corporación al equipo de gobierno municipal, este programa no es compartido por implicar un uso individual de la vivienda, considerando la sociabilización en esta como una de las herramientas clave en los procesos de inserción de las personas sin hogar (Lorén, 2021). Ello ha hecho que el programa se esté transformando. Las viviendas cedidas a RAIS Fundación pasaron a gestionarse por una entidad de la ciudad, Federico Ozanam, y actualmente la mayoría se han reconvertido en viviendas dobles que cumplen el cometido de ser viviendas puente, viviendas sociales que implican una vuelta al modelo de escalera. De las 10 viviendas iniciales, 4 siguen siendo unipersonales, con tendencia a transformarse en viviendas compartidas (Lorén, 2021).

8. CONCLUSIONES

En base al trabajo expuesto y a los objetivos definidos, es importante, antes que nada, ofrecer una primera imagen de lo que significa el sinhogarismo.

Entendiendo a las personas sin hogar como aquellas que *"no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma"*, el fenómeno del sinhogarismo constituye la expresión más extrema de la exclusión social.

En España, las personas sin hogar ven reducida su esperanza media de vida en 20 años y presentan entre 2 y 50 veces más problemas de salud físicos que el resto de la población, la prevalencia de enfermedades, tanto físicas como de salud mental, es más elevada y se trata de un colectivo con un alto riesgo de suicidio. Además, casi la mitad de las personas sin hogar habrían sufrido agresiones, humillaciones e intimidaciones motivadas por la intolerancia y los prejuicios de sus agresores hacia su situación de extrema exclusión social.

Se debe resaltar que no se trata únicamente de un problema de pobreza material: la exclusión social en general y el sinhogarismo en particular limitan la participación plena como ciudadanos o ciudadanas, cuestionando el estatus mismo de ciudadanía. A pesar de ello y de los múltiples tratados, recomendaciones, declaraciones, cumbres, resoluciones, dictámenes, informes y planes europeos relativos a la vivienda digna y adecuada, la lucha contra el sinhogarismo sigue teniendo un papel marginal dentro del conjunto de políticas sociales en la mayoría de los países de la Unión, entre los que incluimos España.

Dentro de Europa, las acciones relativas a esta problemática se han enmarcado en la categorización ETHOS, que divide cuatro grandes categorías básicas: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada, agrupadas a su vez en trece categorías operacionales que implican un mayor o menor grado de exclusión residencial.

En cuanto a los datos sobre el número de personas sin hogar, tanto de las ciudades españolas, como de las Comunidades Autónomas y el conjunto del país, son escasos y están desactualizados. En Zaragoza, las cifras provienen del recuento de Cruz Roja de personas durmiendo en la calle, de las memorias y estadísticas de los diversos centros y

recursos para personas sin hogar y de otros centros y recursos no específicos de personas sin hogar. Se carece de un recuento sistematizado a cargo de la administración local, pero se prevé que en este año (2021 o principios del año 2022) se realice un nuevo recuento a manos de Cruz Roja que arroje luz a cómo la pandemia generada por el covid-19 ha impactado en el fenómeno del sinhogarismo.

De las memorias cabe señalar que las del albergue, de carácter anual, llevan sin realizarse desde el año 2017 o, de haber sido realizadas, estas no han sido publicadas en la página web del Ayuntamiento.

Por último, se confirma un evidente cambio en el perfil de las personas sin hogar: no solo hay más (en España), sino que entre ellas hay un mayor número de personas jóvenes, de mayores de 45 años y de mujeres. Estas últimas, con un aumento de proporción significativo dentro de los jóvenes.

Respecto a las políticas que se han llevado a cabo para paliar el sinhogarismo en la ciudad de Zaragoza, estas deben ser analizadas de forma comparativa puesto que difieren notablemente según el equipo de gobierno y su mirada hacia la problemática. Este trabajo constata cómo las medidas implementadas a lo largo de la legislatura del grupo municipal de Zaragoza en Común (2015-2019) han sido sustituidas por nuevas iniciativas al llegar el presente equipo de gobierno, liderado por el Partido Popular (2019-actualidad).

En este cambio de políticas destacan varios aspectos:

- Responsabilidad pública – Colaboración público-privada

La consolidación en Zaragoza en Común de la responsabilidad pública en el diseño y ejecución de las políticas sociales y como último garante de las mismas, frente a la actual apuesta del Partido Popular por la colaboración público-privada, con una labor de tutela de la administración local sobre las entidades del Tercer Sector.

- *Housing First* – Modelo de escalera

Si *Housing First* se caracteriza por ofrecer un hogar digno, individual, permanente y con apoyo profesional como punto de partida y no como objetivo final, el modelo de escalera implicaría lo contrario: que la persona tenga que superar distintos “niveles” hasta llegar a una vivienda propia (de la calle a un albergue, de un albergue a un piso tutelado, de un piso tutelado a dicha vivienda). En este largo proceso, un alto porcentaje de personas vuelve a la calle. Aunque *Housing First* no erradica todos los problemas asociados al

sinhogarismo (por ejemplo, la falta de empleo o el consumo de sustancias), el programa produce mejoras en la salud, el bienestar y la integración social.

En Zaragoza, se ha sustituido el programa *Housing First* para optar en su lugar por una recuperación del modelo de escalera, al considerar que la vivienda debe ser el último paso en la normalización de la vida de la persona sin hogar, y no el primero. Aunque este segundo modelo seguía guiando la mayoría de las actuaciones de aquellos que trabajan con las personas sin hogar, se pretendía integrar el *Housing First* en la red municipal tras ver el éxito de los casos que participaron en el programa. Las personas entrevistadas afectadas constatan la mejoría de aquellos que entraron en el programa.

- Plan Integral para Personas Sin Hogar en Zaragoza – Plan de Primera Oportunidad

Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza no parece estar aplicando el Plan Integral para Personas Sin Hogar, un plan de carácter holístico que contó en su diseño con las voces de las propias personas afectadas tras un proceso participativo que reunió a todos los agentes del sinhogarismo de la ciudad y que fue aprobado en el año 2018. En esta materia ha surgido en su lugar el Plan de Primera Oportunidad, que centra la atención, junto con la vivienda y el cuidado de la salud, en el empleo como herramienta para la integración en la sociedad y en el apoyo a las entidades del Tercer Sector. De este Plan considero importante el peso que se da a la salud, no solo física sino también mental, cubierta esta segunda a través del Centro Municipal de Prevención de Adicciones (CMAPA).

Con lo expuesto se cumplen los objetivos planteados al comienzo de este trabajo: explicar el fenómeno del sinhogarismo y contextualizar esta problemática en el marco institucional de la capital aragonesa. A modo de resumen, las políticas municipales actuales en materia de sinhogarismo ofrecen “soluciones” de carácter temporal a procesos cronificados, lo que limita enormemente su capacidad de éxito. Esto se observa en la red que hay en la ciudad de Zaragoza de atención a las personas sin hogar brindando diferentes servicios que no atacan el problema, sino que constituyen parches a este. Ejemplo de ello son los comedores, servicios de taquilla, de lavandería, asociaciones que dan bocadillos a las personas sin hogar... Acciones que sin duda repercuten positivamente en estas personas pero que no les permiten salir de su situación de exclusión social. La existencia de esta sólida red propicia que la administración local delegue en entidades que

cubren el problema a través de estos mecanismos e impide que se aborde directamente de raíz mediante políticas que ataquen al núcleo del fenómeno.

De todas ellas destacar que el empleo como solución para la vida en la calle es una expectativa irreal por múltiples motivos, en su mayoría asociados a las propias características del mercado de trabajo español. Se debe considerar la dificultad para encontrar un empleo (altos índices de paro, sobrecualificación de la población...), seguido de que este reúna las condiciones (que no se trate de trabajos precarios e inestables, que tenga salarios adecuados) que permitan a una persona sin hogar normalizar su situación. A esta dificultad, común para la mayoría de personas en nuestro país, se suma el estigma y prejuicios que se ciernen sobre el colectivo de personas sin hogar.

En definitiva, se han externalizado los servicios destinados a las personas sin hogar, se carece de actuaciones integrales que ataquen al núcleo del problema y se apuesta por la lógica de la meritocracia que subyace al modelo de escalera y que dificulta que las personas sin hogar restauren sus proyectos de vida y normalicen su situación. Este tipo de políticas se alejan de las demandas de las propias personas sin hogar, así como de los estudios que han demostrado cómo el proporcionar la vivienda en primer lugar constituye una de las claves del éxito para erradicar el sinhogarismo.

Frente a todo ello, es necesario volver a poner a la persona sin hogar en el centro, visibilizarla, escuchar sus necesidades y diseñar modelos en colaboración con aquellos y aquellas que sufren el problema de primera mano, atendiendo a las nuevas tipologías y perfiles y a las características cambiantes de nuestras sociedades.

Sin vivienda, no hay salud; sin vivienda, no hay empleo; sin vivienda, no hay intimidad; sin vivienda, se vulnera la vida y la integridad física.

Sin vivienda, no hay derechos.

9. BIBLIOGRAFÍA

- BAYONA, E. (2020). *Vivir bajo el puente: el sinhogarismo arrecia con la pandemia*. Diario Público, Zaragoza. Publicado el 18 de mayo de 2020. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: <https://www.publico.es/sociedad/vivir-puente-sinhogarismo-arrecia-pandemia.html>
- BAYONA, E. (2021). *El sinhogarismo se organiza y funda en Zaragoza su primer sindicato en España*. Público. Publicado el 17 de abril de 2021. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de: <https://www.publico.es/sociedad/sindicato-personas-hogar-sinhogarismo-funda-zaragoza-primer-sindicato-espana.html>
- BALDI, A. (2021). *Se funda el primer Sindicato Personas Sin Hogar de España*. Zaragoza online. Publicado el 22/4/2021. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de: <https://zaragozaonline.com/20210422/se-funda-el-primer-sindicato-personas-sin-hogar-de-espana/>
- BROTO, L. (2017). *Derechos sociales para tod@s. Un nuevo modelo de actuación desde la administración pública*.
- CABRERA, P. J. y RUBIO, M. J. (2008). *Las personas sin hogar, hoy*. Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración, 75, págs. 51-74.
- CABRERA, P. J. (2016). *IV Estudio Personas Sin Techo*. Cruz Roja Zaragoza. Zaragoza, España.
- CALVO, F., GIRALT, C., CALVET, A., CARBONELLS, X. (2016). *Riesgo de suicidio en población sin hogar*. Clínica y salud: Investigación Empírica en Psicología, ISSN 1130-5274, Vol. 27, Nº. 2, 2016, págs. 89-96.
- ESCRIBANO, M.A. (2014). *Personas sin hogar y exclusión social. Aproximación desde la Bioética*. Trabajo Fin de Máster. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/>
- GARCÍA, S., (2017). *El impacto del RDL 16/2012 en la población migrante irregular. Exclusión sanitaria y producción masiva de vulnerabilidad en España*. Revista Dilemata, año 10 (2018), nº 26, págs. 179-187.
- MARBÁN, V. Y RODRÍGUEZ, G. (2020). *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*. Zerbitzuan: Gizarte zerbitzueta arako aldizkaria = Revista de servicios sociales, ISSN 1134-7147, Nº. 72, 2020, págs. 5-18.

- PACHECO, M.A. y SALES, L. (2011). *El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI*. Derecho Privado y Constitución. ISSN: 1133-8768. Núm. 25, enero-diciembre 2011. Págs. 349-398.
- TOMÁS, E. (2016) *Tipos de investigación. Métodos y Técnicas de Investigación en Trabajo Social. Elaborado por Prof. Eva Tomás*. Facultad Ciencias Sociales y del Trabajo, Universidad de Zaragoza.

10. FUENTES DOCUMENTALES

- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2017). *Memoria Albergue 2017*. Zaragoza, España.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2018). *Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza*. Zaragoza, España.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social*. Bruselas, 5 de febrero de 2010. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2010\)25&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2010)25&lang=es)
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *La política de cohesión y la estrategia Europa 2020*. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado el 27 de septiembre de 2021 de: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/what/europe2020/index_es.cfm
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_es
- COMISIÓN EUROPEA (2021). *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Bruselas, 4 de marzo de 2021. Web Oficial de la Unión Europea. Recuperado el 13 de septiembre de: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es

- CONFERENCIA DE CONSENSO EUROPEO SOBRE LAS PERSONAS SIN HOGAR (2010). *Material informativo: Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar*.
- FEANTSA Y FUNDACIÓN ABBÉ PIERRE (2020). *Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe 2020*.
- FEANTSA Y FUNDACIÓN ABBÉ PIERRE (2021). *Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021*.
- FEANTSA Y FUNDACIÓN STAVROS NIARCHOS (2016). *Guía Housing First Europa*. Trad. RAIS Fundación.
- HERMANDAD DEL REFUGIO (2019). *Memoria Servicios 2019*. Recuperado el 22 de agosto de 2021 de: <https://www.hermandadrefugio.es/memorias-anuales/>
- HERMANDAD DEL REFUGIO (2020). *Memoria Servicios 2020*. Recuperado el 22 de agosto de 2021 de: <https://www.hermandadrefugio.es/memorias-anuales/>
- JUSTICIA DE ARAGÓN, EL (2015). *Informe Especial: Personas en situación de exclusión social en Aragón*. Zaragoza, 21 de diciembre de 2015.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*.
- NACIONES UNIDAS (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo número 21/Rev. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza.
- RAIS FUNDACIÓN (2015). *Muchas preguntas. Algunas respuestas*. Observatorio Hatento. Los delitos de odio contra las personas sin hogar. Madrid, España.
- RAIS FUNDACIÓN (2015). *Informe de investigación*. Observatorio Hatento. Los delitos de odio contra las personas sin hogar. Madrid, España.

11. WEBGRAFÍA

- ASOCIACIÓN PARA LA INCLUSIÓN RESIDENCIAL Y SOCIAL (AIRES) (s.f.). *Entender el sinhogarismo*. Recuperado el 11 de agosto de 2021 de: <https://airesasociacion.org/entender-sinhogarismo/>

- ASOCIACIÓN BOKATAS. Recuperado el 10 de septiembre de 2021 de: <https://bokatas.org/>
- COORDINADORA DE CENTROS Y SERVICIOS DE PERSONAS SIN HOGAR DE ZARAGOZA. Recuperado de: <http://centrosanblasparalossintecho.es/index.php/quienes-somos/coordinadorapreguntar/>
- FEANTSA. Recuperado el 21 de agosto de 2021 de: <https://www.feantsa.org/en>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Observatorio de palabras: sinhogarismo.

11.1. HEMEROTECA

- ALIANZA DE PLATAFORMAS DEL VIH Y EL SIDA DEL ESTADO ESPAÑOL (s.f.). *ESPAÑA: Las ONG advierten que la aplicación del Real Decreto 16/2012 por parte de las CCAA ha aumentado la vulneración de derechos. Trabajando en positivo.* Recuperado el 11 de agosto de 2021 de: <http://www.trabajandoenpositivo.org/MOBILE/noticias/4>
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2020). *El Ayuntamiento pondrá en marcha un pionero programa de inserción social con 20 alojamientos temporales para personas sin hogar.* Zaragoza noticias. Publicado el 21 mayo de 2020. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/230260>
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2020). *El pabellón de Tenerías concluye su servicio como albergue provisional para personas sin hogar.* Zaragoza noticias. Publicado el 15 de mayo de 2020. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/230230>
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2020). *El Ayuntamiento pone en marcha el Plan Social de Primera Oportunidad para personas sin hogar.* Zaragoza Noticias. Publicado el 16 de octubre de 2020. Recuperado el 19 de octubre de 2021 de: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/nopub/230956>
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2021). *La nueva Casa Abierta para mujeres sin hogar abrirá sus puertas después del verano.* Zaragoza noticias. Publicado el 20 agosto de 2021. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/304484>

- CRUZ ROJA (2021). *El censo de personas sin hogar de Cruz Roja Zaragoza, reconocido por la Oficina de Cruz Roja en Bruselas*. Publicado el 28 de junio de 2021. Recuperado el 19 de octubre de 2021 de:
<https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/censo-personas-sin-hogar-cruz-roja-zaragoza-reconocido-buena-practica-europea>
- MÉDICOS DEL MUNDO. *Cinco años de exclusión sanitaria, cinco mensajes falaces que debemos seguir desmontando*. Publicado el 19 de abril de 2017. Recuperado el 11 de agosto de 2021 de:
<https://www.medicosdelmundo.org/actualidad-y-publicaciones/noticias/cinco-anos-de-exclusion-sanitaria-cinco-mensajes-falaces-que>
- MÉDICOS DEL MUNDO (s.f.). *Personas sin hogar*. Recuperado el 2 de agosto de 2021 de:
<https://www.medicosdelmundo.org/que-hacemos/espana/personas-sin-hogar>

12. LEGISLACIÓN

- *Constitución Española*. BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978.
- *Estatuto de Autonomía de Aragón*. BOE número 195, de 16 de agosto de 1982.
- *Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 223/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021*. BOA número 201, de 8 de octubre de 2020.
- *Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*. Artículo 73. Légifrance.
- *Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud*. BOE número 183, de 30 de julio de 2018.

13. ANEXOS

ANEXO I. Datos de la Encuesta sobre las personas sin hogar 2012.....	56
ANEXO II. Guía entrevistas administración pública: responsables del área de Acción Social del Ayuntamiento de Zaragoza.....	57
ANEXO III. Guía entrevista afectados.....	58
ANEXO IV. Entrevista a Ángel Lorén, concejal del Área de Acción Social del grupo municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Zaragoza en la actual legislatura. 28 de septiembre de 2021	59
ANEXO V. Entrevista a Luisa Broto y Jesús Domínguez, responsables del Área de Acción Social del grupo municipal Zaragoza en Común en la legislatura anterior. 30 de septiembre de 2021	73
ANEXO VI. Entrevista a Pepe Fernández, activista de la lucha contra el sinhogarismo; Macarena, afectada y participante del programa <i>Housing First</i> ; y Santiago, afectado y portavoz del Sindicato de Personas Sin Hogar de Zaragoza. 18 de octubre de 2021	89

ANEXO I.

Datos de la Encuesta sobre las personas sin hogar 2012

Personas sin hogar por sexo y nacionalidad.

Unidades: valor absoluto/porcentaje

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	personas	% personas	personas	% personas	personas	% personas
TOTAL NACIONALIDADES	22.938	100,0	18.426	100,0	4.513	100,0
Española	12.425	54,2	9.856	53,5	2.569	56,9
Extranjera	10.513	45,8	8.570	46,5	1.943	43,1
- Unión europea	2.347	10,2	1.861	10,1	486	10,8
- Resto de Europa	245	1,1	175	1,0	70	1,5
- África	5.950	25,9	5.029	27,3	921	20,4
- América	1.594	7,0	1.173	6,4	421	9,3
- Asia	376	1,6	331	1,8	45	1,0
- Oceanía

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta sobre las personas sin hogar 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta sobre las personas sin hogar 2012.

ANEXO II.

Guía entrevistas administración pública: responsables del área de Acción Social del Ayuntamiento de Zaragoza

Concejales de la legislatura anterior y de la actual de distinto signo político: Zaragoza en Común y Partido Popular, respectivamente

Preguntas comunes: Ángel Lorén y Luisa Broto

- ➔ Sobre el abordaje del problema desde la Administración pública local
 - Problemas con los que se encuentra
 - Sobre la distinción entre la concejalía de Vivienda y el área de Acción Social
 - ¿Por qué se pasan las viviendas de Zaragoza Vivienda al Área de Acción Social?
 - ¿Por qué se afronta desde distintas áreas visto el importante peso de la vivienda en el sinhogarismo?
- ➔ Medidas contra el sinhogarismo (medidas actuales, medidas desactivadas, medidas paradas, etc.)
- ➔ Sobre los recuentos/las cifras
- ➔ Sobre la externalización de los servicios a entidades del Tercer Sector
 - Sobre su opinión/justificación
 - ¿Qué porcentaje se destina al Tercer Sector y qué porcentaje es gestionado directamente por el Ayuntamiento? ¿Cuál es el criterio para esta distinción?
- ➔ Resultados de las políticas del Ayuntamiento en materia de sinhogarismo
 - Evaluación: ¿se hace?, ¿quién la hace? ¿cada cuánto? ¿con qué criterios?
- ➔ Sobre *Housing First*: impacto

Preguntas específicas: Luisa Broto

Evaluación de las políticas en materia de sinhogarismo. ¿Qué se encontró? ¿Qué se trató de hacer/se hizo?

Opinión sobre el sistema/funcionamiento actual

Preguntas específicas: Ángel Lorén

Sobre *Housing First*: impacto, previsión (¿aumento del número de viviendas?), apuesta por el programa

ANEXO III.

Guía entrevista afectados

- ➔ ¿Qué es, qué supone vivir en la calle?
 - ¿Cómo llega una persona a verse en esta situación?

- ➔ Respuesta de las administraciones al sinhogarismo
 - Conocimiento programas del Ayuntamiento
 - Opinión
 - ¿Se ha notado el cambio de equipo de gobierno?

- ➔ Sindicato Personas Sin Hogar
 - ¿Cómo, por qué surge?
 - ¿Cuáles son sus demandas?
 - Acogida
 - Por la administración local y autonómica
 - Por la sociedad civil
 - ¿Qué se ha logrado?

- ➔ ¿Qué ha supuesto la pandemia para las personas sin hogar?

- ➔ Propuestas, ¿qué se debería hacer?

ANEXO IV.

Entrevista a Ángel Lorén, concejal del Área de Acción Social del grupo municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Zaragoza en la actual legislatura. 28 de septiembre de 2021.

Como te decía, al final los problemas, todos los problemas de nuestra sociedad, en este sentido acaban convirtiéndose en un problema municipal, en un problema con el que se tiene que enfrentar todos los ayuntamientos de España y en este caso este. En muchos casos con competencia y en otros casos sin competencia. Es decir, no siempre el Ayuntamiento sobre los temas a los que se enfrenta y resuelve tiene competencias sobre ellos. Ese es el famoso debate de las competencias impropias.

En el caso del sinhogarismo, el Ayuntamiento de Zaragoza tiene un centro asistencial de referencia que es el **albergue municipal**. El albergue tiene una capacidad de 125 plazas y en periodo COVID ha visto restringidos tanto los accesos como como el número de plazas. Ahora en este momento tenemos una capacidad de 75.

Previo al COVID había unas campañas específicas tanto de verano como de invierno para dar acogida a las personas sin hogar y había un censo municipal que se basaba fundamentalmente en los datos que establecía Cruz Roja. En el caso de Zaragoza, históricamente las personas sin hogar que están censadas son unas 125. Desde hace 3 años ya no se dispone de más datos.

Cuando comenzó el COVID se estableció uno de los parámetros más complicados que desde el Ayuntamiento se tenía: cómo poder hacer el confinamiento que establecía el estado de alarma para las personas sin hogar. Entonces se abrió un segundo establecimiento que fue el **centro deportivo Tenerías**, que se habilitó como albergue para personas sin hogar para pasar el confinamiento. Allí tuvimos capacidad para 70 plazas y nunca estuvimos completamente llenos, sino que alcanzamos un porcentaje del 80% aproximadamente de capacidad. El estado de alarma no autorizaba, ni el estado de derecho, no posibilita a ninguna de las administraciones, salvo con sentencia judicial, a poder ingresar a una persona en un centro y por tanto es una decisión personal. Con lo cual, lo que se hizo es informar a través de la policía local a todas las personas que relativamente están bastante censadas desde el área de que existían los dos establecimientos abiertos. Pero claro, el periodo de las garantías para las personas que estaban confinadas suponía que había que hacer PCR's previamente, que había un periodo

de tránsito. La verdad es que, en el caso de Zaragoza, con el segundo centro se resolvieron fundamentalmente los problemas de las personas sin hogar y detectadas fuera de los centros teníamos muy pocas. Fundamentalmente eran casos de problemas de salud mental y temores de algunas de las personas que optan por vivir en la calle por tener algún conflicto emocional respecto al contacto con otras personas.

En el **período de confinamiento** se llevó a cabo una labor importante. Los propios trabajadores sociales, en una de las mesas de trabajo planteábamos que la solución habitacional si no viene correspondida con una solución de trabajo no aporta ningún tipo de solución. Se hizo un trabajo de llamar -coincidía con el período de la recogida de la fruta- a las explotaciones para la recogida y ofrecer los servicios de los que habían pasado el confinamiento en el albergue y querían trabajar. Se consiguieron 33 contratos, que es un auténtico éxito: nunca se había producido una situación así. Curiosamente que hubiesen pasado el confinamiento en el albergue o en Tenerías garantizaba a sus compañeros de trabajo y en este caso a los empresarios que los contratasen, les garantizaba que estaban libres de COVID. De los 33 contratos, 27 se mantuvieron durante todo el periodo de recogida de fruta. En ese momento planteamos que teníamos que desarrollar un plan específico para las personas sin hogar en Zaragoza, que le llamamos Plan de Primera Oportunidad.

El **Plan de Primera Oportunidad** lo basábamos en tres patas fundamentales: la primera es la vivienda. Para ello firmamos un protocolo con Zaragoza Vivienda, que en este momento ha alcanzado 26 viviendas y la gestión de esas viviendas y de los usuarios la hacíamos en colaboración con entidades sociales. Hemos incorporado a ocho entidades sociales que, junto con los trabajadores sociales municipales, hacen un seguimiento de cada uno de los usuarios, tanto en la selección de los usuarios como en el seguimiento. El plan de primera oportunidad establecía solución habitacional en este momento para 66 personas y un camino de inserción basado en los talleres ocupacionales. Se están realizando hasta la fecha 8 talleres ocupacionales: hostelería, o sea, talleres de cocina, talleres de costura, talleres artesanales, jardinería, informática. Además de los talleres, había una tercera pata del Plan de Primera Oportunidad que era el apoyo psicológico a través del CMAPA con cobertura de salud. Esa posibilidad además está apoyada en un nuevo programa que se ha empezado a desarrollar ahora que es el de deporte, con el objetivo no solo de romper los problemas y las necesidades básicas tanto habitacionales

como de alimentación, sino también incorporar y enfrentarnos con el gran problema de las personas sin hogar que es la soledad.

En este momento uno de los talleres que también funciona muy bien es el de teatro. Anualmente se hace una obra de teatro con una entidad que se llama Caídos del cielo y que hacen una representación un poco de la situación que es vivir en la calle, en el espacio público, y cómo se sienten. Es muy recomendable, te la recomiendo. La estrenarán este año, yo creo que, para marzo, abril. Lo hacen en el teatro del mercado y es muy, muy interesante porque durante todo el período de preparación y ensayos mantienen convivencia todo el equipo, toda la compañía. Estuve el otro día en la presentación y es muy emotivo. Además, en la obra de teatro también trasladan cuáles son realmente sus problemas y las situaciones que viven en Zaragoza.

Fundamentalmente, en este plan hemos querido dar salida, una salida real de incorporación a la sociedad de todas las personas que por un motivo o por otro se han quedado desplazadas y se han quedado fuera. (El Plan) se ha basado fundamentalmente en dos cosas: en las habilidades que tienen cada uno de ellos y en el apoyo al **Tercer Sector**. Es decir, hemos entendido que la Administración ahí debe tutelar el trabajo que hacen y colaborar con las entidades, pero que teníamos que sumar esfuerzos de las entidades que muchas de ellas tienen grandes esperanzas. Eso nos ha llevado a la apertura, que se realiza la semana que viene, de la Casa Abierta de Mujer que está al lado del albergue y es un recurso de baja exigencia para las mujeres de calle. Para los hombres de calle sí que existía, pero había una deuda un poco histórica del Ayuntamiento de Zaragoza con que las mujeres, que es una población más pequeña, no tenían ese centro y eso supone una autorregulación por parte de las propias usuarias que saben que tienen un lugar de referencia y que pueden acceder a él a ducharse, pasar la noche y hacer el desayuno sin un nivel de exigencia como puede ser el del albergue, que tiene una normativa mucho más estricta. De hecho, hay algunas personas que no quieren acceder al Albergue, al de Zaragoza o al de cualquier ciudad, porque por ejemplo no está no permitido el consumo de alcohol y algunas de las personas pues llevan el consumo de alcohol muy unido. Por eso los recursos de baja exigencia, como es la Casa Abierta, en el caso de hombres que tenemos una abierta y el de mujer que se abre por primera vez.

¿En qué hemos hecho hincapié en estos dos años que llevo al frente de la Consejería? Fundamentalmente la apertura al resto de entidades sociales. En Zaragoza existen varias entidades que fundamentalmente trabajan en comedores sociales, entonces lo que hemos

hecho ha sido apoyar a través del Banco de Alimentos el suministro de alimentación y por otro lado apoyar también a otra entidad que tiene un centro de referencia que es el refugio, que es una entidad histórica y que sería homologable al albergue de la ciudad dependiente del Ayuntamiento de Zaragoza. Con el **refugio**, que es dependiente de una entidad privada, de una entidad social con la que lo que hemos hecho ha sido fortalecer lazos porque históricamente desde hacía muchos años no existían lazos de colaboración entre ambas. Ahora el refugio, además de gestionar y colaborar en la recepción de usuarios, en el período de pandemia pusimos a prueba un modelo de colaboración que era que cuando no había plazas en un sitio, se colaboraba para remitir al otro o cuando existían problemas, sobre todo por sexos, de habitaciones, pues para que estuviesen compensados se hablaba tanto en el refugio como en el albergue y se remitían personas, fundamentalmente porque en ambos centros la exigencia de las pruebas PCR eran imprescindibles. Lo centralizamos todo en la Casa de Socorro.

En la línea de explicación que te estaba dando, yo creo que fundamentalmente lo que hemos hecho en estos dos años ha sido apostar por la **colaboración con las entidades del Tercer Sector**, por apostar por la experiencia que ellos tienen en el trabajo con distintos sectores y además aprovecharnos, entre comillas, de una herramienta de la que ellos disponen que es el voluntariado, que es muy importante en el trabajo social. Con ella, las administraciones no pueden competir, tanto por horario como por voluntad, y las capacidades del Tercer Sector en Zaragoza la verdad es que son muy potentes.

Con el Plan de Primera Oportunidad sobre el que estamos incidiendo bastante, creemos que es una solución razonable para un porcentaje muy importante de usuarios, porque el perfil de las personas sin hogar a veces está estigmatizado en un perfil determinado de personas de calle que utilizan la mendicidad y viven en la calle, pero no es exactamente así. Los albergues de todas las ciudades de España se complementan con perfiles muy diferentes, desde jóvenes que están en tránsito, hasta personas a las que el sistema de protección internacional las ha cubiertos durante un periodo, pero que luego hay una laguna legal y los deja en la calle sin ninguna cobertura, hasta situaciones de vulnerabilidad a las que cualquier ciudadano puede llegar. Una de las cosas que nos demuestra la pandemia es que todos somos vulnerables y todos podemos incurrir y caer en una situación así.

Tenemos unos ejemplos muy curiosos. Por ejemplo, en el taller de cocina que se abrió nada más concluir el confinamiento, la profesora, la que hoy es profesora, comenzó con

nosotros en Tenerías, en el albergue provisional. Luego pasó al albergue histórico de la ciudad; al mes siguiente pasó un piso, a convivir en un piso de dos habitaciones gestionado por una entidad social con otra compañera; se incorporó como profesora al taller ocupacional porque ella tenía experiencia de trabajo, en una cafetería y en un restaurante durante muchos años, y ahora es la profesora. Ya lleva dos cursos, dos talleres de cocina que ha realizado con sus compañeras, con lo cual es la profesora de sus compañeras. Lo pongo como ejemplo pero no es único. Tenemos muchos casos así. Tenemos el taller de costura, que también lo dirige una modista, que fue modista en su momento. Tenemos el taller artesanal que lo tutela una trabajadora social pero que hacen con el reciclaje del papel las tarjetas de felicitación de Navidad. E hicimos un taller para para ensobrar las mascarillas que se repartieron a los mayores: 350.000 mascarillas se distribuyeron a los mayores desde el Ayuntamiento de Zaragoza y había que ensobrarlas. Entonces, en algunas ciudades encargárselo a entidades sociales había sido un fracaso, en Zaragoza en el albergue lo hicieron en siete días. Ensobraron 350.000 mascarillas y cobraron por ello. Quiero decir, tuvieron esa pequeña dieta que nos permite intervención para que perciban cuando están en un taller ocupacional. Con lo cual, bueno, la insistencia es que incidimos mucho en que haya un proceso de formación, un proceso de formación en el que primero rompan los tabúes de tener relación con el resto de sus compañeros. Le llamamos de primera oportunidad porque eso de la segunda era como estigmatizar una situación porque hay gente que ni siquiera ha fracasado una vez, es que no ha podido ni fracasar.

Tenemos bastantes esperanzas en este programa. Te decía que hemos incorporado 26 viviendas que suponen en este momento 66 usuarios. En el fondo hemos duplicado prácticamente la capacidad del albergue sin construir un edificio nuevo. Para las necesidades de Zaragoza se quedaba muy escaso un único edificio, que te decía que en condiciones normales tiene capacidad para 126 plazas pero en el periodo de periodo COVID se ha reducido por debajo de las 80. Pero ante el reto de tener que construir un edificio nuevo, lo que pensábamos es que se generaba un mejor itinerario de inserción estableciendo las unidades habitacionales en viviendas municipales. Para ello lo que hicimos fue un **convenio con Zaragoza Vivienda**. El convenio consiste en que Zaragoza Vivienda alquila vivienda a entidades sociales. A través del área, las entidades pagan el alquiler y luego se desarrolla a través de un convenio todo un proceso de seguimiento de los usuarios que se seleccionan en colaboración entre los trabajadores sociales del

albergue y las entidades sociales. Eso nos permite por un lado trabajar en común, que no se había hecho nunca. Realmente hasta ahora yo creo que uno de los grandes errores de las instituciones es que han ido por un lado mientras que las entidades iban por el otro y hay trabajos que haciéndolos entre las dos se multiplica el resultado. La verdad es que además de la calidad del servicio que se da al usuario, que sin ninguna duda es más elevada, pues vivir en un piso acompañado con una persona pero tener garantías del suministro de alimentos y además una trayectoria... la obligación de asistir a una serie de talleres ocupacionales, pues además es más barato para la administración, porque curiosamente cada plaza gestionada a través de esa vivienda en colaboración con los usuarios pues bueno, el coste se reduce a menos de la mitad de lo que sería estando en un centro asistencial.

Una de las cuestiones sobre las cuáles más críticas hemos tenido en este sentido es realmente si la administración pierde el control sobre las políticas sociales. Nosotros creemos que no. Precisamente que los trabajadores sociales formen parte de los equipos de trabajo que seleccionan usuarios y hacen el seguimiento yo creo que a la administración no la hace más débil sino al contrario, que la hace más fuerte, porque esa capacidad que tienen los trabajadores sociales de intervenir y de opinar realmente creemos que hace más fuertes las políticas municipales.

Las personas sin hogar en Zaragoza están apoyadas luego por una herramienta que creemos que es muy importante y que la pandemia se ha multiplicado su utilización por más de tres, que son las **ayudas de urgente necesidad**. Las ayudas de urgente necesidad son las ayudas directas que prácticamente todos los ayuntamientos de España tienen para apoyar aquellas personas con menos recursos. Las ayudas de urgente necesidad, nosotros en periodo de pandemia veíamos que el principal inconveniente de los usuarios era poder acceder a alguien que le contestase, porque no hay que olvidar que estaba todo el mundo cada uno en sus casas y aunque éramos servicios esenciales la administración, la realidad es que en los ministerios no contestaba nadie. Nosotros diseñamos un sistema que nos pareció muy interesante y que también ha tenido muchas críticas, pero realmente todo lo que es efectivo y que intentas establecer en la administración luego resulta que tiene un montón de críticas, que fue la línea 900.

La **línea 900** es una línea telefónica que se estableció durante 24 horas y gratuita para atender a cualquier persona que tuviese una necesidad de urgencia en Zaragoza en cualquier momento del día. Eso lo que hacía es que por un lado tenían a alguien que les

cogía el teléfono, que era algo que no pasaba con el resto de instituciones -todos los ministerios prácticamente estaban cerrados- y segundo, que se les daba una respuesta, una respuesta a esa necesidad. Las ayudas de urgencia se multiplicaron por tres en el período de confinamiento y curiosamente se redujo el período de tramitación de las ayudas a la mitad de tiempo: se pasó de 18 días de tramitación a 9.

En el fondo lo que se pretende con estas políticas es ir resolviendo los problemas. Cuando te planteas una reflexión sobre la situación de las personas más vulnerables es cómo les das respuesta. Yo creo que también ha sido una herramienta que ha funcionado muy bien en el periodo. Bueno, se han atendido más de un millón de llamadas telefónicas y se han multiplicado

¿Cuál es la referencia que nosotros tenemos para saber si vamos bien o no vamos bien en las decisiones que vamos tomando? Lo que hacemos mucho es compararnos con **otras ciudades**. Yo tengo la manía de ver la referencia de las ciudades que se parecen a nosotros o que no y copiar programas que pueden estar funcionando en otros sitios. ¿Qué hemos visto? Con sinhogarismo nosotros tenemos una ciudad que tiene un tamaño razonable y eso nos permite por un lado conocer prácticamente a toda la población de personas sin hogar que está en nuestra ciudad. Con la colaboración tanto con Cruz Roja como con Bokatas, que son organizaciones que permanentemente están en contacto con las personas sin hogar en la calle, la información que nos trasladan es una información que nos lleva a tener un mapa clarísimo. En referencia a otras ciudades, la verdad es que la situación no tiene nada que ver a ciudades como Madrid o Barcelona que sí que realmente tienen un gravísimo problema de sinhogarismo, que tienen muchísima gente. Por ejemplo en el caso de Barcelona te decía que nosotros podemos tener censados alrededor de 100 personas, en el caso de Barcelona tienen más de 1400 personas, personas sin hogar que tienen en la calle que realmente yo creo que no han logrado conectar y tener un censo real para dar los servicios a esas personas. Valencia también es una ciudad en la que vamos viendo qué programas han funcionado pero realmente tampoco creemos que se vaya por el buen camino, que estén teniendo buenos resultados.

Te decía, Zaragoza lo que hemos hecho ha sido por un lado ser conscientes de qué población teníamos, fomentar la colaboración con las entidades sociales e ir dando respuesta a los problemas puntuales. Sinhogarismo, una de las patas es el chabolismo.

El **chabolismo** es un problema que también históricamente ha tenido Zaragoza y que quedó reducido fundamentalmente en el período de Belloch con Quinta Julieta y la

construcción de viviendas sociales. Quedó bastante minimizado, pero luego periódicamente ha ido dando saltos. En este momento, curiosamente con el periodo COVID, no solo no ha tenido un incremento sino que ha tenido una reducción. Antes del COVID, en el año 19, nosotros detectamos una reducción de más del 30% en Zaragoza de la situación del chabolismo y con posterioridad al COVID estaremos por la mitad. El centro está en la mitad aproximadamente, en torno al 40% de los picos que tuvo en 2017 y 2014. Para ello, el seguimiento lo hacemos a través de una entidad que es Federico Ozanam, con la que tenemos un programa de seguimiento del chabolismo. También tenemos en ese mismo programa a las tres Federaciones Gitanas de Zaragoza con las cuales mantenemos también contacto.

Yo creo que en el futuro más que plantear nuevas construcciones, las ciudades se tienen que plantear servicios de mayor calidad y con garantías de inserción real. Yo creo que el camino es más buscar soluciones habitacionales de convivencia entre las propias personas usuarias de centros asistenciales que pueden dar el salto a vivir en una vivienda y vivir de forma independiente y sobre todo el acceso a los talleres formativos. Talleres formativos que yo creo que tenemos que ser capaces de que sean medibles. Es decir, hay unos talleres que forman parte de lo que sería la pata de la salud que tienen meramente un aspecto de relación humana, pero hay algunos de los talleres que sí que tienen aspectos de **inserción profesional** real y creemos que ese es el camino: que la libertad al final se compra con el trabajo y que si una persona no tiene los ingresos suficientes a través del trabajo no puede insertarse realmente en la sociedad. Las ayudas de urgente necesidad, aunque han crecido más de un 40% y hemos pasado de 8 millones a 15 millones de euros en el Ayuntamiento de Zaragoza en este momento, no son una herramienta real de inserción, resuelven solamente un problema temporal, igual que los comedores sociales tampoco resuelven un problema. Tenemos que ser capaces entre las instituciones y las administraciones de crear ese camino real que estamos convencidos que pasa por la formación, los talleres, los centros de empleo, los centros especiales de empleo...

De hecho, otra de las medidas que hemos intentado en eso de empujar al crecimiento de las entidades del Tercer Sector pues es que hay algunos servicios que el Ayuntamiento puede canalizar a través no de empresas sino de entidades con contratos restringidos. Hemos sacado un contrato restringido precisamente para la línea 900 a través de talleres especiales de empleo. El Ayuntamiento ha utilizado muy pocas veces los contratos restringidos para centros de empleo. Nosotros creemos que es una vía muy interesante.

Pepe Atarés sacó uno hace un montón de tiempo para jardines de la margen izquierda y ha funcionado muy bien y hemos apostado por ese contrato restringido para un centro de empleo, que creemos que funcionará bien, esperamos que funcione bien. Al final, el beneficio que puede obtener de dar ese servicio no va directamente a una empresa, sino que va a una entidad que al final tiene que destinar sus beneficios también a su objetivo fundacional, a su objeto fundacional. Entendemos que también es una forma de crecer.

(Respecto al albergue) (...) primero contamos con un equipo que es una pasada porque prácticamente todos han decidido trabajar ahí. Eso es muy importante. En acción social no se puede trabajar por imposición, si no tienes vocación eso es un poco desesperante. Fueron voluntarios todos los que abrieron Tenerías. Solo hubo dos personas que al final decidieron pero que fueron por mandato, es decir, porque había que completar la plantilla. Solamente dos, el resto fueron voluntarios que decidieron ir. El área de acción social tiene un equipo muy potente. No he mencionado la Casa de Amparo, que es otro centro residencial y que históricamente era para las personas más desfavorecidas. Era el último proceso residencial que tenían y que les daba el Ayuntamiento Zaragoza. Surgió como un asilo y la verdad es que en este momento es una residencia para mayores con muchísimo prestigio. De una de las cosas que yo me siento muy satisfecho por el equipo, que dice mucho de ellos, es que en el periodo COVID en Casa de Amparo solo tuvimos un caso, solamente uno. Además, para hacernos una idea del problema se hicieron PCR's en 24 horas a todos los usuarios para determinar exactamente si podía ser o no un contagio generalizado. En el albergue solamente hemos tenido cuatro casos. Comparativamente también con el resto de ciudades creo que dice mucho del equipo del trabajo y de los protocolos que establecieron para resolverlo.

Vamos a poner en funcionamiento esta misma semana un **programa deportivo para personas sin hogar**. El programa deportivo va a consistir en una serie de cuestiones muy importantes. Primero la propia participación deportiva con el reto de participar en la 10K que se celebra en Zaragoza, que se celebrará el próximo año. Ese ya es un reto, pero viene apoyado también por las entidades deportivas porque va a agrupar el esfuerzo de tres federaciones y creo que son 10 clubes. Vamos a hacer un taller de árbitros y de todos aquellos que participan en el proceso de usos deportivos con el objetivo de que algunas de las personas que trabajan en ese taller puedan conseguir el título de, en este caso, de árbitros, y también de socorristas para el verano.

Lo hacemos de forma muy persistente lo de la búsqueda de empleo. Es decir, aquellas cosas que nos acercan más al empleo como la herramienta de la búsqueda, de la obtención de esa libertad.

*¿Por qué desde el Ayuntamiento existe esta **distinción entre la concejalía de acción social y la de vivienda**? ¿Por qué el sinhogarismo se aborda desde acción social en vez desde vivienda, siendo que es un problema que viene motivado por la ausencia de vivienda?*

No siempre. El problema de la vivienda no siempre genera un problema de sinhogarismo. En muchos casos la decisión de vivir en la calle es una decisión personal, pero es verdad que la necesidad de la vivienda es uno de los aspectos más importantes. Por eso decíamos que era el pilar fundamental.

En Vivienda estuvo residiendo una temporada. Estuvo con un programa específico, pero entendíamos que era menos operativo precisamente que desde Vivienda que trabajan en vivienda social, que es diferente; que trabajan con vivienda protegida, que tienen una bolsa de vivienda en este momento de 2500 viviendas, creo que se gestionan. Desde Zaragoza Vivienda entendíamos que ni las respuestas de emergencia que se dan también desde el área de Acción Social, ni la respuesta específica de la vivienda se trataban ... Zaragoza Vivienda no tiene los profesionales que tiene el área de Acción Social. Al final, el sinhogarismo requiere precisamente de trabajadores sociales y donde residen es en el área de Acción Social. Ese sería el motivo fundamental. De hecho, además del programa de Primera Oportunidad, desde el área también disponemos de viviendas para uso de emergencia. Es decir, cada vez que una persona es desalojada, una familia es desalojada, tiene un problema de urgencia por un por hundimiento, por un incendio, por una situación sobrevenida y no tiene respuesta, el Ayuntamiento actúa. El área de Acción Social lo ubica y le propone una situación temporal de vivienda.

¿Esas viviendas son ofrecidas por Zaragoza Vivienda?

Exacto. La bolsa de viviendas que el Ayuntamiento tiene, todas ellas, la gestión se realiza a través de Zaragoza Vivienda con los convenios que tiene, en este caso, con el área de Acción Social.

Respecto a la población de personas sin hogar en Zaragoza que decía que eran en torno a 120...

El último censo que tenemos anterior al COVID, porque no se ha vuelto a hacer ningún otro, eran 120 personas.

El de Cruz Roja.

Sí.

*¿Se plantea llevar un **recuento** por parte de la Administración o solicitar recuentos a entidades sociales, anuales o...?*

Este año precisamente porque el censo se suele hacer en invierno, que además la situación es más complicada y es cuando más en proximidad están las entidades sociales, yo creo que nuevamente lo volveremos a hacer con Cruz Roja, Bokatas es otra de las entidades que también participa y luego los propios comedores sociales que también aportan información.

En Zaragoza si hablas con los trabajadores sociales prácticamente se conoce todo el mundo. Hay una población flotante muy pequeña, porque el programa de acogida de protección internacional ya da esa cobertura de vivienda, que se hace desde la Casa de las Culturas, y por tanto la población que viene ya viene con esa situación resuelta y la población flotante es muy, muy pequeña. Prácticamente la totalidad de la población de personas sin hogar son conocidos por los trabajadores sociales. Y es verdad que si participas, por ejemplo con el programa de reparto de bocadillos, en seguida conoces a las personas. Es que la cuantía no es, a diferencia de otras ciudades que hablamos de cientos, en el caso de Zaragoza se conocen incluso cómo se agrupan y los grupos de amistad que ellos mismos. Cada vez que se plantea una nueva medida de ayuda, cuando se planteó la vacunación, bueno, en menos de 48 horas todos conocían el proceso de vacunación había que hacerlo en Casa de Socorro y cuál era el procedimiento para hacerlo. El nivel de información entre ellos fluye muchísimo.

Una medida en la que hemos sido el primer Ayuntamiento de España en incorporar ha sido la **información a través de WhatsApp de las ayudas de urgente necesidad**. Eso por un lado nos va a permitir un ahorro de 35.000 comunicaciones al año y por otro lado supone una herramienta de uso que prácticamente la totalidad de las personas sin hogar disponen que es el teléfono. A través de la incorporación de las nuevas tecnologías, los procesos de información son muy permeables. El colectivo Dignidad además también dispone del programa de radio desde la emisora topo que realmente también es muy interesante.

Respecto al programa de *Housing First*, que aquí en Zaragoza se destinaron 10 viviendas, ¿se contempla dentro del programa de Primera Oportunidad?, ¿seguirá aparte?, ¿se va a ampliar?

El programa de *Housing First* no compartíamos con él que era un programa de uso individual para las personas que salían del albergue y nosotros no compartíamos que precisamente la sociabilización no fuese una de las herramientas importantes. Entonces, ese programa, que antes lo realizaba una entidad de Madrid que no estaba ubicada en Zaragoza, se recondujo con Federico Ozanam. La entidad Federico Ozanam se hizo cargo de la estructura, de la trabajadora social que había allí, y de esas viviendas, que se han ido reconduciendo de viviendas individuales a viviendas dobles. Porque curiosamente, de ese programa que compartimos una parte importante del programa, pero no que fuese para personas que viven solas. De ese programa se sigue manteniendo en algunos casos creo que cuatro de las viviendas siguen manteniendo esa unipersonalidad, pero la tendencia es que pasen a viviendas con pisos compartidos. Esa es la tendencia.

Respecto a los resultados de las políticas que se llevan desde la Administración, ¿hay programada algún tipo de evaluación que mida el impacto de las políticas en materia de sinhogarismo?

Eso es lo que queremos. Después del Plan de Primera Oportunidad sí que queremos establecer pautas de baremaciones. Fundamentalmente, no solo en lo que supone parte de la integración sino en lo que tiene que ver con el empleo. De hecho, en el circuito que hablábamos antes de centro asistencial, albergue municipal, viviendas de uso compartido y talleres de formación, nos falta para completar el círculo la salida al mercado de la vivienda normalizado o de la vivienda social, que es el paso en el que estamos trabajando con Zaragoza Vivienda porque algunas de las personas que se han incorporado a las viviendas y ya llevan unos meses y han encontrado empleo ya nos solicitan la posibilidad de pasar a una vivienda social. La vivienda social sería el paso siguiente, no el paso previo. Y lo que estamos viendo es que las dificultades para ese paso a la vivienda social son fundamentalmente de garantías y queremos establecer unas viviendas puente con Zaragoza vivienda. Es decir, esas que permitan el tránsito a la normalidad, al mercado normalizado de la vivienda social. Es que cuando hablamos de una persona sin hogar estamos hablando de que está muy, muy alejada del acceso a una vivienda, no desde luego una vivienda del mercado libre, eso ni nos lo imaginamos, está muy alejada del acceso a una vivienda social. Creemos que precisamente el programa de Primera Oportunidad

tiene que tener el último paso la incorporación a la vivienda social. En esa línea hemos encontrado bastante buena acogida por parte de Zaragoza Vivienda para que se produzca ese final del programa, porque si no tampoco hay ilusión por parte de los usuarios. El gran problema de los centros asistenciales como el albergue es que es un retorno pero no hay salida, aunque incorpores la solución de las viviendas y los talleres también parece que entran en un círculo vicioso que tampoco hay salida. Por eso la salida tiene que ser a través de una vivienda social en la que ya la autonomía por parte de los usuarios es casi completa, porque no nos gustaría dejar de la mano. Es decir, entendemos que todos aquellos que han utilizado un recurso social municipal deben tener que mantener algún lazo, precisamente porque la sociedad en la que vivimos es muy compleja pero los talleres son muy básicos, sin embargo la formación que se da en otras instituciones y la forma de llegar a ellas a veces requiere la formación permanente y el seguimiento permanente.

*Respecto a la parte que se gestiona por el Tercer Sector y la parte que es gestionada directamente por el Ayuntamiento, ¿se calcula más o menos **qué porcentaje se lleva a cabo por las entidades del Tercer sector y qué porcentaje está siendo gestión directa de la administración local?***

De las 26 viviendas, yo creo que las cedidas son 14. O sea, el 40%. Te lo digo exactamente... Tienen SERCADE, la parroquia del Carmen, la Sociedad San Antonio... Sí, 12 viviendas. 12 viviendas de 26 aproximadamente. Un número que crece permanentemente; ahora hemos formalizado un convenio con otra entidad que también creo que incorpora otras dos viviendas. Es decir, que van incorporándose. Sí, un 40% aproximadamente.

(...) En Zaragoza se produce una situación y es que como también la ciudad es pequeña y se pasea mucho, la gente anda, enseguida cualquier variación se nota. Una de las cosas que me decían los compañeros -yo trabajé en Madrid y en Barcelona y conozco un poco esa realidad- cuando han venido de vacaciones todo el mundo les he dicho “Oye, pero fijaros exactamente la situación de otras ciudades respecto a las personas que están en la calle” y es verdad que se nota. En el caso de Zaragoza yo creo que tenemos la oportunidad de tener todavía un casco histórico pequeño, una ciudad controlable e incluso los problemas de botellones, de conflictos de vecinos, están muy localizados. Eso yo creo que es una oportunidad. Y no tienen un deterioro como algunas partes de otras ciudades. Yo lo que sí que recomendaría a los zaragozanos es que visitaran más su casco histórico, que la gente andase más, que dejase más el coche y recorriese la ciudad, porque en general

las zonas se deterioran cuando la gente no las transita. Hay que apoderarse del espacio público. Si no se apoderan los buenos se apoderan los malos. Las zonas de conflicto, de tráfico, de tal, se producen en lugares que han quedado abandonados, que han quedado desiertos. Cuando ves un conflicto en una calle que se utiliza para el tráfico, por ejemplo de droga, es porque son sitios que hemos abandonado de hacer los recorridos. Si los volvemos a invadir nuevamente con los paseos, eso también es una forma de darle la vuelta y de ir mejorando el tejido de la ciudad. Veremos exactamente si el final del COVID qué significa respecto al futuro, si en el fondo está camuflando una crisis social

*¿Cuáles cree que son los **principales problemas a los que se enfrenta la administración local en materia de sinhogarismo**?*

Yo creo que los recursos. En el área de Acción Social el presupuesto se ha incrementado en dos años el 20% y aunque para algunas personas parece mucho, yo creo que no, que se debe ir incrementando en esa misma medida. Y al Tercer Sector, que nosotros somos partidarios de colaborar con él, yo creo que hay que exigirle también. Que en esa colaboración tiene que haber un componente también de exigencia real a los problemas reales. Pero yo creo que fundamentalmente la administración más consciente de los problemas de los ciudadanos son los ayuntamientos, todos los ayuntamientos, y no los pueden evitar esos problemas, lo que les faltan son recursos. Si vemos en los presupuestos generales y en las medidas siempre que se plantean, al final los grandes olvidados, ahora del COVID pero también de los presupuestos generales, son los ayuntamientos. El problema endémico del Ayuntamiento de Zaragoza y de su endeudamiento, desde mi punto de vista, lo es por una deficiente financiación. No puede estar condicionada al urbanismo la financiación de las ciudades, creo que es un error.

Es una cuestión más de jerarquía y de dónde se coloca a los ayuntamientos y cuánto se dedica a los ayuntamientos para solventar estos problemas.

Sí, de jerarquía política. Según vas avanzando en la pirámide de la estructura política te vas alejando de los problemas de los ciudadanos. **Yo soy de los que cree que todos los políticos deberían pasar en algún momento de su vida por la gestión municipal.**

Muchas gracias, Ángel.

ANEXO V.

Entrevista a Luisa Broto y Jesús Domínguez, responsables del Área de Acción Social del grupo municipal Zaragoza en Común en la legislatura anterior. 30 de septiembre de 2021.

Explicación del funcionamiento de la entrevista: preguntas abiertas. Plena libertad para desarrollar los temas.

¿Cómo se aborda el fenómeno del sinhogarismo desde la administración local?, ¿con qué problemas se encuentra el ayuntamiento en este ámbito y qué medidas se han adoptado? Respecto a la parte de Zaragoza en Común, ¿con que se encontró Zaragoza en Común?, ¿qué se hizo o se trató de hacer desde Zaragoza en Común?

L.B.: Nosotros con el tema de Acción Social global nos planteamos hacer sobre todo un empuje muy fuerte en los comunitarios, en los centros municipales de servicios sociales. Fue uno de nuestros principales elementos de batalla porque veníamos de equipos que estaban deshechos, que habían soportado la crisis del 2008, que no se habían repuesto profesionales, etcétera. Evidentemente los especializados, donde entra todo lo que tiene que ver con las personas sin hogar, fue algo que también abordamos, pero digamos que en la segunda parte del mandato. No es que esté claro, no es que dijéramos “los primeros dos años esto y tal” pero sí que es verdad que fuimos conscientes de que primero queríamos tener bien los equipos porque son la puerta de entrada. Si hay una persona maltratada, una persona sin hogar, una persona con problemas de menores, siempre entra a través de la red primaria. Queríamos abordar el tema del sinhogarismo. Nos encontramos que efectivamente ya todo funcionaba a través de una coordinadora de personas sin hogar donde el Ayuntamiento estaba como uno más -eso nos parecía estupendo-, con gente que trabajaba desde diferentes dispositivos muy vinculados a la Iglesia; y nos encontramos con un albergue municipal que era el referente, como la nave nodriza, que estaba anclado en los años 80-90, donde el perfil de las personas que iban al albergue eran personas fundamentalmente varones, de 40 para arriba, algunos de ellos con dependencias tóxicas y el albergue era un sitio de alojamiento temporal donde se pernoctaba y se daba desayuno, comida y poco más.

Nuestro objetivo fue, a través de la vía presupuestaria, dotar al albergue con una partida concreta para hacer una **reforma**. Una reforma que incluía de manera gradual mantener ese edificio pero ir cambiándolo hacia un modelo en el que hubiera habitaciones propias,

una taquilla, donde las personas pudieran tener esa sensación de estar en un alojamiento digno, no en salas corredizas ni en un patio como es ahora, que en invierno pasas frío y en verano pasas calor. Por supuestísimo, cambiar el concepto en el sentido de actividades, donde estas personas pudieran engancharse. Teníamos al lado lo que es el centro y edificio del Centro de Historias, nos parecía un potencial para que estas personas pudieran enlazar en actividades con el barrio. O sea, no solamente era el tema equipamiento puramente urbanístico. Y luego también integramos ahí el centro municipal de servicios sociales de la Magdalena. Era un proyecto también para intentar enlazar y sobre todo dignificar. Que el albergue no sea ese sitio al que se va ahí, se entra por una puerta y siempre hay un coche de policía y está como de espaldas a la ciudad. Nos parecía muy interesante dar la vuelta y que entrasen por otro sitio, desde la zona del Centro de Historias para que fuera algo que estuviera integrado en el barrio. Nos parecía que había un **cambio de paradigma en cuanto a la persona sin hogar**: había más mujeres, había población que rotaba más, que no estaba tanto tiempo, que era temporera, mucha gente que ha perdido su vivienda por circunstancias estructurales y que no era nada el perfil de sinhogarismo de carrilano, que se solía decir.

Otra de nuestras propuestas importantes fue un **proceso participativo** que iniciamos donde pusimos en la misma mesa a todos los agentes del sinhogarismo de la ciudad, un poco por dar voz también, que nunca se había hecho, a las personas sin hogar.

Por último, creíamos que el modelo del alojamiento estaba superado tal cual y pusimos en marcha el programa *Housing First* que venía ya con una entidad, que nos propusieron y que nos parecía muy interesante. 10 viviendas con 10 personas sacadas de la calle con éxito 100%. O sea, 10 personas fuera de la calle. Eso nos pareció rompedor. Con la idea de que ese programa, aunque venía desde fuera, poderlo integrar en la red municipal. Esto ya no lo hemos podido hacer porque nos ha tocado salir del equipo de Gobierno, pero la idea era esa, integrarlo. Porque había profesionales, porque teníamos viviendas a través de Zaragoza Vivienda y porque se comprobó, porque que hicimos una especie de prueba, y efectivamente lo que nos decían del programa *Housing First*, que ya sabes que vienen de los Estados Unidos de los años 80, es que efectivamente en el momento que tú a una persona, en vez de empezar con la escalera de primero los hábitos, luego esto y tal, le das una vivienda, es que es un programa de éxito. Esto es lo que intentamos.

J.D.: Sí, yo creo que también además con una idea muy transversal de que el problema del sinhogarismo era un problema vinculado fundamentalmente a la vivienda y a los

desahucios y a la falta de acceso a la vivienda. Aunque no estaba dentro del mismo área, había una **apuesta muy fuerte por la vivienda social**. A mí siempre me ha gustado decir que la primera política social es el urbanismo y cómo el diseño de ciudad que haces es lo primero a lo que tienes que meter mano. Y luego, a partir de ahí, evidentemente lo que intentábamos era, en primer lugar incrementar la bolsa de vivienda social de Zaragoza para intentar que hubiera alojamientos de urgencia y también que más gente pudiera acceder a alquileres baratos. Todas las políticas que hacíamos dentro de los comunitarios, de los servicios sociales comunitarios, iban desde una lógica de prevención. Es decir, evidentemente si conseguimos a través de vivienda social y a través de apoyar a la gente que tiene dificultades para pagar alquiler, si apoyamos a toda esta gente para que no se queden en la calle, a través de ayudas urgencia, a través de otras ayudas... eso que evitamos de sinhogarismo. Es decir, toda la apuesta por el incremento de urgencia, por flexibilizar los criterios... era una apuesta de prevención del sinhogarismo también.

A través del plan se genera alrededor toda una serie de dispositivos diversos y plurales. Nos gusta mucho el concepto de ecosistema de servicios sociales. En ese sentido hay un ecosistema en el que no todas las respuestas al albergue, no todas las respuestas al *Housing First*, sino que tienen multitud de respuestas que dan respuestas a diferentes tipologías de gente y que en ese sentido intentar abarcar todo. Como bien decía Luisa, es cierto que al principio no nos pedían los especializados de comer, nos pedían los comunitarios. Los especializados, mal que bien, iban funcionando. Sí que todo el tema del **Plan de Personas Sin Hogar** era una especie de generar un marco plural, diverso y actualizado de lo que había que hacer en esas políticas que, lamentablemente, yo creo que no se ha desarrollado. Nos hubiera gustado meter más caña en eso en la segunda parte, con toda una revisión. La reforma del albergue era un poco una excusa para cambiar el modelo de intervención desde el albergue, que estaba muy anclado en funcionamientos antiguos y se utilizaba tanto el plan de sinhogarismo, como la reforma del albergue, como un elemento para transformar el modelo de intervención desde los especializados.

L.B.: Sí, bueno, cuatro años son poco tiempo para todo lo que nosotros abarcábamos. Como la mayoría de las veces en la vida, construir cuesta mucho más que deshacer, entonces lo que han hecho ha sido parar. Ángel Lorén vino con la idea de que el albergue se iba a reformar por fin, porque nosotros no habíamos hecho nada, cuando en una administración sabes que diseñar un proyecto y además trabajar el modelo es lo más difícil. Había una dotación económica: no la agotaron el primer año. Hicieron una

modificación presupuestaria, por lo tanto quitaron ese dinero. Y no se ha hecho nada más. Seguramente de aquí a que acabe el mandato harán alguna cosa. Ya se dijo que se ha inaugurado la Casa Abierta de Mujeres, que además se ha externalizado y eso ya lo llevamos nosotros en nuestro Plan.

Como decía Jesús, (el Plan) era una excusa para trabajar en la nueva forma y las nuevas realidades que nos estamos encontrando. Por eso en el *Housing First* yo insisto mucho, porque fue demostrar que era posible, porque claro, en esa red y en esa coordinadora de personas sin hogar, algunas veces dices ¿cómo puede ser que esto siga funcionando de la manera que no se habla con la gente que es usuaria? No se le pide participar. Es que es imposible. Por eso a mí, historias como las de la gente que ha salido alrededor de “Con la casa en la mochila” me parecen súper importantes, porque es tener en cuenta la voz de la gente que está viviendo el sinhogarismo.

Zaragoza había pasado de ser una ciudad en los 80 que era equidistante entre Madrid y Barcelona y por lo tanto había mucha gente que alrededor de lo que era la antigua estación de ferrocarril del Portillo, un sitio de mucho paso, pero estoy hablando de una época que también había mucha gente dependiente de sustancias y mucho alcoholismo. Entonces el albergue tenía siempre policía. Nosotros queríamos quitar esa imagen de que al albergue cuando la gente que entra tiene que haber siempre un coche de policía. Tuvimos resistencia (por parte de otros grupos municipales), tuvimos un aciago asunto porque una señora fue violada, o un intento de violación. Una historia de esas que entra una persona alcoholizada, en el control de puerta nadie, los policías que estaban ahí se quitaron del medio... Bueno, el caso es que son cosas que pueden ocurrir pero evidentemente estigmatizan y lo que hacen es reproducir. Entonces, en ese cambiar el modelo es muy fácil dejar que las cosas sigan, porque Zaragoza es una ciudad que tiene una red y un sistema que si no vas a comer al albergue puedes ir a comer al Carmen y si no puedes ir a comer al refugio y si no tienes alguna alternativa en la consigna de San Blas y si no tienes el de San Antonio de Padua y si no tienes... Pero ahí no hay promoción. Y además hay un cambio en la gente que está actualmente en albergue. Jesús y yo que hemos estado como trabajadores sociales nos hemos encontrado con gente que estaba a punto de perder la vivienda, se les ofrecía el albergue y te decían que no, “yo antes me voy debajo de un puente o de okupa. Yo no voy a ir al albergue”. ¿Por qué? Porque es un modelo que no genera seguridad, ni dignifica, ni nada parecido.

¿En lo que hay ahora? No se ha implementado la reforma del albergue como motor, todos los programas que hay ahora, salvo el tema de la casa de acogida de la mujer y es con una entidad que si no me equivoco es la parroquia del Carmen también, no ha habido una implementación económica, que tampoco es que sea lo más importante pero bueno. Todo lo que se planteó en nuestro Plan de sinhogarismo, el poder seguir haciendo actividades que tuvieran que ver... nada. La pandemia les ha venido “bien”. Se ha hecho mucho ruido con que se había montado un pabellón en cuatro días para acoger a los sin techo. Se vendió por todos los lados, pero es que luego hemos sabido que la gente no podía entrar, que los que estaban no les dejaban salir por si acaso... Cogieron el pabellón, lo cerraron y pusieron ahí camas de emergencias y ya está. No hubo crítica. El tema que también me parece muy interesante es que aquí las denuncias es como el tema de la salud mental, lo que sale son solo noticias brutales. “Un esquizofrénico/una esquizofrénica va y se carga a cuatro personas”. Pues aquí lo mismo. Las únicas noticias que salen es “intento de violación”, “intento de agresión”, pero del tema del sinhogarismo...

J.D.: Respecto al Plan de Primera Oportunidad, en un primer momento suponía que la gente que estaba en el pabellón Tenerías se mandó como temporeros, eso como inserción laboral, gente que estuvo trabajando 2-3 meses como mucho, y externalizar todos los pisos. Se han puesto muchos pisos de Zaragoza Vivienda a disposición de entidades para que gestionen planes de inserción.

L.B.: Externalizar.

J.D.: Y que en el fondo supone, una manera de sacarse la gestión social de Zaragoza Vivienda. Zaragoza Vivienda ha sido muy famosa siempre por tener un plan de seguimiento social muy potente y muy bien elaborado. Zaragoza Vivienda actualmente lo que pasa es que están sacando muchas viviendas fuera. Eso va a suponer que se delega la gestión y el seguimiento en entidades, incluso puede repercutir laboralmente en la gente que está trabajando porque no necesitarán tanto seguimiento, entonces empezarán a movilizar plazas de trabajadores sociales que llevaban seguimiento. El Plan de Primera Oportunidad es eso. Todo lo supuestamente formativo que hay detrás no se ha visto, más allá de los cursillos...

L.B.: Ni nos dan datos.

J.D.: El albergue con el tema de la pandemia se ha convertido en una especie de caja negra en la que no se sabe muy bien. Nosotros hemos pedido datos de cuánta gente entra y sale

para intentar demostrar que había mucha más gente en la calle de la que está. No hemos conseguido los datos. Bueno, que nos digan las entradas y salidas y la estancia permanente, con lo cual deducimos que ha estado cerrado de facto.

L.B.: El tema es que la pandemia podría haber sido una oportunidad, ya que estás en una situación de estar al 50% puedes innovar. Y el trabajo estaba ahí. La posibilidad, porque lo hicimos y porque había un plan. En los trabajadores no hay conflictividad -nosotros tuvimos mucha conflictividad porque el albergue era un sitio donde la gente se quemaba, porque evidentemente hacer turnos de mañana, tarde, noche, etcétera-. Entonces esa conflictividad no existe, porque aunque no haya dotación, como ahora hay la mitad de la gente pues las ratios se cumplen. Lo mismo ocurre con la Casa de Amparo, que también es uno de esos temas que tenemos ahí, que no sabemos nada. Luego es eso, que como nadie de comer, nadie está planteándose, como las residencias de personas mayores hasta que no se dio la situación crítica de cómo familias que denunciaron que no sabían qué había pasado con la atención a sus padres, a sus mayores... pero en el albergue no va a denunciar nadie nada. Por eso a mí me parece muy interesante que se cree una red que sea un altavoz y que diga esto no puede ser. O poner en valor lo que se ha hecho. A mí me parecería muy bien que se dijera “hemos estado al 50%, hemos estado generando formación y tenemos una experiencia de éxito que de 20 personas 10 están trabajando actualmente o están trabajando en temas de desintoxicación de sustancias o están trabajando...” Es que no tenemos nada.

J.D.: Yo siempre tengo la sensación de que es muy difícil de explicar de cara a fuera, no internamente pero sí de cara a fuera, que montar el pabellón de Tenerías no fue una buena idea. O cómo le explicas a la gente que el que saquen 20 pisos y los den a entidades es negativo. Es difícil de explicar. Igual que es difícil de explicar por qué te opones a los repartos de alimentos. A veces cuesta mucho explicar a la gente por qué te opones a un sistema de reparto de alimentos, por qué crees más en un sistema de derechos, de prestaciones abiertas... Eso limita mucho la capacidad de acción. Eso y que hay un agujero negro de información. No sabemos nada.

L.B.: Claro. Y luego las entidades, que al fin y al cabo las entidades consolidan trabajadores y tienen unas subvenciones y unos convenios que dicen “ya, pero es que nosotros hacemos lo que no hace la administración”... Es como la cuadratura del círculo, porque se justifica por todos los lados y mientras no haya un magma ahí de sociedad civil que critique eso, es difícil.

Del programa *Housing First* lo único que nosotros sabemos es que desde la asociación de RAIS nos dijeron que se les había dicho que esto se acababa. Cambiaron a la trabajadora, lo lleva Ozanam o sabemos que lo ha llevado Ozanam, pero lo que es el proyecto en sí se ha ido cayendo.

J.D.: Ahí sí que es cierto que había un debate. Yo por ejemplo con RAIS siempre he tenido mis más y mis menos, porque ellos te venden un proyecto de investigación y lo primero nada más te piden la cesión de la casa para poder hacer el proyecto, pero luego también buscan la subvención por otro lado... Había un debate ahí de hasta qué punto, trabajando el mismo modelo de *Housing First*, es decir, ponemos primero la casa y trabajamos desde ahí, no se podría haber hecho desde entidades de la propia Coordinadora. Pero aquí no es eso lo que se ha planteado. No se ha planteado vamos a gestionar un programa *Housing First* desde la Coordinadora o con esa metodología desde la Coordinadora. No, lo que se ha hecho es pasar a un modelo de vivienda tutelada como las que había miles y que perdía todo aquello de ese modelo.

L.B.: Compartiendo la idea de la Fundación, lo que nosotros queríamos era asimilarlo. Una vez que vimos que funcionaba, y necesitábamos ese aparataje, era asimilarlo, pero haciendo un trabajo de presentárselo a la Coordinadora, que lleva años trabajando en este ámbito, como un programa que ha conseguido reinsertar a 10 personas. Y sabiendo que el Ayuntamiento está detrás.

J.D.: Y teniendo en cuenta que es una metodología muy concreta para un grupo de población muy determinado. Albert Sales, una persona de Barcelona que estudia temas de sinhogarismo, él lo dice: *Housing First* está bien, está muy bien esa metodología, pero o solucionamos el problema de vivienda o esto no tiene más que este grupúsculo de población. El problema de vivienda es global, afecta a todo el mundo, es toda la precariedad, la falta de acceso y tenemos que ir hacia allí. Es decir, cualquier programa, cualquier planteamiento de sinhogarismo que no vaya directamente a la vivienda me parece un error.

Entonces el Ayuntamiento dio 10 viviendas a RAIS Fundación para que hiciera el programa de Housing First.

J.D.: Sí.

Respecto a la distinción entre las concejalías, ¿por qué el sinhogarismo se aborda desde el área de Acción Social y no desde la concejalía de Vivienda?

L.B.: Esto es una conformación de política. Nosotros intentamos aglutinar en Acción Social variables que nos parecían muy importantes como era educación, juventud, empleo, personas mayores, infancia, vivienda y deporte. Nosotros éramos 8 concejales y con cada concejal teníamos que dividirnos áreas. Teníamos un proyecto de lo que era para nosotros los derechos sociales, que no la acción social, porque queríamos hablar de derechos, no de acción social. Ahora la concejalía se llama Acción social y familia. Entonces han metido ahí el tema de familia a través de una concejala, que es Paloma Espinosa, y personas mayores. Son cuestiones técnicas. Nosotros lo que queríamos es que hubiera un trabajo transversal. Ya teníamos algo muy importante que era Zaragoza Vivienda, una sociedad municipal con cien por cien capital municipal y como dice Jesús, una sociedad que a lo largo de los últimos 20-25 años tenía una visión social muy interesante. ¿Por qué? Porque nosotros hemos trabajado con Zaragoza Vivienda, porque conocemos a los compañeros y compañeras. No nos parecía que el tema de sinhogarismo se llevase desde un sitio, sino que nos apetecía que fuera algo transversal, igual que nosotros pensábamos que era muy importante la participación de los transeúntes, de las personas sin hogar, etcétera y porque en Zaragoza ya existía una Coordinadora que efectivamente una de las cosas que reclamaba era conexión directa con Zaragoza Vivienda. Qué mejor que cuando todo depende del mismo paraguas para coordinarse. De hecho el esfuerzo de dar 10 viviendas a un programa como *Housing First* no se podría haber hecho si hubiera sido tener que hablar con otro concejal o concejala, porque pudiera ser que hubieran dicho “No. Yo mis viviendas las tengo comprometidas”. No es tanto el hecho del paraguas, sino que para nosotros era más importante la gestión transversal y ahí el tema de vivienda era súper importante.

J.D.: Se trabajó mucho algunas cosas con nuestros más y nuestros menos porque tampoco dentro de la concejalía de Vivienda con algunos planteamientos del resto de Acción Social siempre nos sintonizábamos, pero trabajábamos en protocolos de prevención de desahucios, en protocolos de usurpación, para coordinar los servicios sociales con Zaragoza Vivienda y con vivienda para dar respuestas a todas las situaciones en esta lógica preventiva. Vamos a ver primero de todo evitar que desahucian a la gente o que la gente que está en situación de usurpación, de okupación, vamos a ver cómo trabajamos todo eso para intentar normalizarlo, mediar o lo que sea.

L.B.: En esa parte es muy importante, como todo en la vida, entroncar las cosas. El área de Acción Social actual tiene un gobierno en mayoría. Si se quiere votar algo que tiene

que pasar por pleno y es 16 contra 15. Nosotros no teníamos esa situación. Por lo tanto eso es importante. Y luego, nosotros veníamos de una realidad en la que nuestro programa electoral hablaba del derecho a la vivienda sí o sí y entonces había un lobby muy fuerte de las plataformas anti-desahucios y entonces evidentemente, claro, si no construyes vivienda y solo tienes un parque de vivienda, puedes organizarte y colaborar con Gobierno de Aragón, con los bancos, con lo que sea por la vivienda vacía, pero la realidad era que la presión era para evitar que hubiera gente en la calle. Los sin hogar que ya estaban en la calle, como te decía, eran los últimos de los últimos. Y eso que vuelvo a decir que 10 viviendas que conseguimos, más todo lo que pudimos implementar a través de la acción del Plan de Personas Sin Hogar es maravilloso, pero evidentemente la presión era que las plataformas iban directamente a Zaragoza Vivienda y decían “20 desahucios, 20 casas”. Claro, no podemos responder a eso. Y ahí es la tensión que dice Jesús.

J.D.: Sí, a veces había debates de sobre cómo el derecho a la vivienda está por encima de los procesos de inserción y eso genera tensiones con los centros de servicios sociales a veces. Es decir, los servicios sociales a veces trabajan con una lógica de inserción y desde vivienda, desde Zaragoza Vivienda, a veces, desde la concejalía de vivienda, se decía “no, esta persona tiene derecho a vivienda independientemente de su proceso de inserción”. A veces era difícil ajustar. Pero sí que es cierto que mal que bien había coordinación y había una voluntad de que la vivienda y el tema de acción social y personas sin hogar estuviera ligado, cosa que ahora ha desaparecido absolutamente. La oficina de mediación cerrada, la oficina de anti-desahucios, todo lo que se dedicaba a mediación de hipoteca, alquiler, desahucios... se ha sustituido por la asesoría de ocupaciones. El programa “Alegra tu Vivienda”, desaparecido también.

Lo mismo con los temas de empleo. Con los temas de empleo funcionaba Zaragoza Incluye, que se mantuvo en los barrios y hacía funciones de seguimiento, orientación... y ahí entraban todas las personas sin hogar y la gente de servicios sociales. Más todos los proyectos de inclusión que tenían que ver también con personas sin hogar, en muchos casos de empresas de inserción, etcétera. Hablamos de 200 personas que pasaban por ahí. Todos esos proyectos han desaparecido. Literalmente. Pero eso es de empleo (otra área). Se han gastado un millón de euros en empleo de inserción y a la vez se habla del Plan de Primera Oportunidad que consiste en contratar en precario a ¿3 personas o a 10 personas durante 3 meses? Creo que se ha perdido, al margen de estas cosas, una visión global de los programas de acción social.

L.B.: Pero que no se transmite en la conflictividad y en la demanda social porque en el caso del sin hogar es que no hay altavoces. Por eso yo insisto en que tenemos que conseguir que haya altavoces para que esto se pueda transmitir, porque si no, como decía Jesús, es muy difícil contradecir argumentos como “oye, que hay una recogida de alimentos”, “pues voy a dar, yo soy solidario”. Y le vas a la persona y le dices que esto en el fondo va a los bancos de alimentos y que los bancos de alimentos distribuyen entre sus pobres, entre su gente, pero que lo que es importante es que haya dotación suficiente económica para las ayudas de urgencia, que se instaure un ingreso mínimo vital, que se suba el salario mínimo... y la gente dice “oye, pues si es que me sobra los garbanzos, así me quedo tranquilo”.

J.D.: Hay una cosa muy importante que no hemos dicho que decimos siempre pero que es fundamental y sobre todo en el caso de las personas sin hogar y era uno de los objetivos que teníamos al principio de legislatura era remover todas las dificultades que tiene la gente para poderse constituirse como ciudadano de Zaragoza y ejercer sus derechos como ciudadano de Zaragoza. Léase básicamente el empadronamiento. Pese a que la normativa a nivel estatal decía que una persona puede estar empadronada hasta en el banco de la calle, aquí eso no se permitía. Entonces la gente no podía acceder a los servicios sociales, las personas sin hogar, entre otras cosas porque no podían empadronarse en la ciudad. Nosotros una cosa que hicimos y movimos una circular interna fue remover y dar autorización a los centros municipales para empadronar. Aunque la legislación ya lo permitía, así que lo que hicimos fue básicamente fue trasponer en una circular lo que decía normativa. Que la gente se pudiera empadronar, primero en donde estuviera viviendo y si no era viable, en los centros municipales de servicios sociales, en el albergue... que ya se estaba haciendo pero muy limitado y a lo mejor en unos centros se hacía porque lo tenían muy claro y en otros centros no. Eso consideramos que era importante porque era el primer paso para poder decir que las personas son ciudadanos y a partir de aquí podéis acceder a todo un sistema de derechos. Ahora no sé cómo está el tema, si están dificultando el empadronamiento o no.

L.B.: Esa es una historia que va y viene. Una cosa es que la normativa esté y otra cosa es que se aplique.

El otro día María Navarro decía que uno de los logros que se había dado con la administración de Azcón era la digitalización del padrón. Pero hay gente que no... Todo el mundo tiene un móvil, pero lo de poder hacer gestiones digitalizadas es difícil. Al final

tienen que mandarte el padrón a un correo que tú tienes que imprimir y tienes que hacer veinte mil trámites. Esto nosotros como trabajadores sociales lo hemos vivido, que parte de nuestro trabajo era “se va a facilitar las vidas laborales” y tenías que coger tú, meterte en la aplicación, si había suerte para que fuera el día en concreto para poderle dar la aplicación, o gente que pedía cita en el Ministerio de Trabajo para poder hacer los papeles y tenía que ir y mucha gente te decía “házmelo tú”. Entonces, depende de la voluntad del profesional. Recuerdo que más de una vez es que era tan sencillo como que alguien necesitaba que hicieras un trámite que él no podía hacer. Gente que decía “es que yo tengo 80 años y mira, yo llamo a este número y me cuelgan. Me dicen que espere, me dicen que tal, me dicen que cual...”. Entonces, si tú tienes una aplicación que puede hacer que se pida el papel padrón y ya está, bienvenido sea. Porque el padrón, como ha dicho Jesús, es la puerta de entrada para todos.

En relación con el padrón, que también es una forma de poner en números a las personas, respecto a los recuentos. El último de aquí de Zaragoza es el de Cruz Roja. ¿Existe la posibilidad de hacer un recuento desde la institución, desde la administración?

J.D.: A Cruz Roja diría que les tocaba en la pandemia, pero no se pudo hacer. Creo que el tema del recuento estaba incluido en el Plan de ciudadanía. Nunca se ha planteado internamente porque hasta ahora lo hacía Cruz Roja porque querían. La idea que había, yo creo, era sistematizarlo con Cruz Roja para que fuera anual o bianual. Hacerlo más como responsabilidad municipal dentro del plan, porque hasta ahora lo hacía Cruz Roja pero no estaba conveniado con el Ayuntamiento. Los datos de albergue, los que yo recuerdo era que cuando hablábamos de cambios en el perfil, por ejemplo, lo que estaba pasando era que cada vez la ocupación del albergue era menor, en parte porque la gente lo que llevaba era más años en la calle más cronificada, más jóvenes y más mujeres, pero sobre todo más años, cada vez había más gente que estaba más tiempo.

L.B.: Yo me fui una vez, hace unos años, antes de ser concejala. Me tocó porque tenía una amiga que quería hacer un documental sobre sinhogarismo y nos fuimos una noche con los de Cruz Roja. Hicimos una de las rutas y fue una experiencia estupenda. Luego el año 16 o el 18, no sé cuál fue el último, yo creo que fue antes de que nos fuéramos del Gobierno, había entre 200-250 personas censadas por los datos de Cruz Roja. Solían hacerlo en dos cortes, en invierno y en verano, un poco por hacer la media y por lo que ellos tenían computado también de los sitios en los que había gente porque les suelen llevar el programa ese de calor, que es invitarles a un café o algo caliente y un bocadillo,

que es lo que hacían los de Bokatas. Los datos que nos dicen a nosotros es que la realidad ha cambiado y lo que decía Jesús, que en el albergue, aparte de la pandemia, es que hay menos gente, ha habido menos gente. A lo mejor puntualmente sube, pero había menos gente. También ahí hay un efecto que es la gente que ha entrado a vivir a casas por okupación. Ese es un elemento que falsea los datos y que hay que tenerlo en cuenta porque realmente es una realidad. Hay mucha población gitana, hay que decirlo sin problema, gitanos jóvenes que conocen y que tienen la habilidad para poder entrar a viviendas y gente no gitana, gente que tiene visto un piso y la okupación les está permitiendo eso. Entonces bueno, hay gente a la que eso le genera muchos problemas y hay gente que sabe convivir perfectamente y que no han producido problemas. Ese fue también uno de los temas que se intentó viralizar y convertirlo en tema de prensa para luego intentar sacar adelante pues como pasó en nuestro barrio con las cuatro esquinas de San Pablo que recurrentemente es una zona de menudeo y cuando interesa los vecinos presionan y vienen los partidos de derechas y ponen policías en los partidos de izquierdas y quita la policía intenta la mediación vienen los de derechas otra vez y ponen cámaras de grabación y los de izquierdas y plantean que se haga una pacificación de la zona estoy haciendo así en plan un poco de medio broma pero la realidad es esa. Ahora mismo yo creo que los datos nos sorprenderían, seguramente entre otras cosas porque si tú vas por los lugares cercanos al albergue como es el parque Bruil, como es la Ribera del Ebro por el paseo que hay hacia los sotos donde hay un par de puentes donde sí que hay gente que pernocta, ahora mismo hay poquita gente. Llegará el frío y entonces seguramente se hará el programa especial de frío que siempre se hace donde la policía local recoge tal y cual pero... Ahí el gobierno actual tiene la ventaja de que como ha incrementado los convenios con entidades como el refugio... asumen lo que el albergue no asume. Es seguir con la misma política de los años 90, no ha variado un ápice.

*Siguiendo con esto de la colaboración por ejemplo que has sacado con el refugio. Sobre la **externalización de servicios al Tercer Sector**, por qué sí, por qué no.*

L.B.: Cuando llegamos al Gobierno nos encontramos con que estaba así. Evidentemente, son años y años de trabajar en esa línea. Para mí, la palabra colaboración público-privada me da miedo porque muchas veces significa externalización; yo creo que la administración local siempre tiene que ser la que lleve el tirón, tiene que ser la responsable. Y evidentemente eso se traduce en propuestas, en políticas y en euros que destinan a ello. En Zaragoza es un caso yo creo excepcional, porque sí que la

Coordinadora de personas sin hogar es todo un ejemplo, pero está muy vinculada a entidades religiosas. Creo que la administración local tiene que hacer un contrapeso y es lo que nosotros intentamos, que el Ayuntamiento no pegara un golpe encima de la mesa y dijera “venga, ahora todo municipal”, pero sí que retomase el timón, la responsabilidad que tiene como administración cercana que tiene que dar respuesta.

Ahora la visión que tengo es que **cuando se habla de colaboración público-privada se habla de externalización** y, de hecho, lo que manda aquí no son las palabras, sino la fotografía, que es un presupuesto. Ha dotado económicamente a entidades como el refugio, a entidades como la Fundación la Caridad. Ha incrementado convenios de entidades y el dinero que ya estaba consignado para poder llevar adelante, por ejemplo, la reforma del albergue, no lo ha llevado a cabo. Eso es una información directa, un claro ejemplo de por dónde van sus planteamientos.

J.D.: Yo creo que si una cosa teníamos nosotros muy clara era todo el tema de la responsabilidad pública. **Responsabilidad pública que no siempre significa gestión pública, pero que sí significa diseño de las políticas, planificación, implementación de las políticas...** Aunque luego la gestión no tenga por qué ser siempre pública, porque bueno, eso sería otro debate. Pero claro, aquí cuando se habla de colaboración público-privada se habla directamente de yo lo único que hago es dar dinero a entidades y me quito de en medio, ni planifico y organizo...

L.B.: ...Y me quito la responsabilidad. En el momento en que tú, el ejemplo que decía antes Jesús, tú das la gestión a Zaragoza Vivienda, por un lado deslegitimas o quitas peso a la acción social de Zaragoza Vivienda, pero por otro lado, como esas viviendas se las das a entidades la responsabilidad de la gestión, donde tú tenías antes un problema porque tenías que hacer un seguimiento o pasa algo, la entidad es la que lo tienen que resolver. Te quitas del medio. Las entidades, algunas de ellas, contentas porque es tener gestión y recursos, y el Ayuntamiento, este Ayuntamiento de ahora, contento porque se quita de encima problemas.

Con el tema de la colaboración público-privada, igual que es difícil el ejemplo de los bancos de alimentos y de cómo vendes que eso no es caridad y hablar de derechos en vez de algo subsidiario y graciable, con la colaboración público-privada está siempre el tema de la eficiencia. Es que claro, hay profesionales muy formados. No solamente es ver el albergue como el único núcleo. No. Es que hay que ver los centros municipales de servicios sociales, lo que decía Jesús del programa Incluye... todos los recursos que tiene

un Ayuntamiento. El CMAPA, que es un centro principal de atención a la prevención de adicciones... Todo eso, que no es dinero pero sí que es pensar y hacer fluir y coordinar Zaragoza Vivienda, todo eso son cosas que pueden funcionar perfectísimamente. Ahora cada vez son círculos cerrados y claro, igual que está el tema de que la gente se va jubilandando, si tú no engrasas una maquinaria, la vas dejando caer y al final te encuentras con que lo tienes todo externalizado. Ejemplo en Zaragoza: las piscinas municipales. En las piscinas municipales una persona hace de taquilla, otra persona hace limpieza, otra persona mantenimiento y otra persona es el responsable que lleva el leoncito municipal, pero es una tarta que ya se ha repartido completamente.

¿Es lo mejor? Nosotros entendemos que no. Primero porque queremos una responsabilidad pública y porque cada vez que una empresa se lleva una tartita se lleva un beneficio, porque tiene que ganar, no es por una cuestión de generosidad. Y esto en acción social se confunde, porque se piensa que las entidades son generosas. No, las entidades tienen que pagar sus impuestos, tienen que pagar sus locales, contratan a personal y tienen que gestionar eso.

¿Cómo se han medido o se miden las políticas en materia de sinhogarismo?, ¿hay evaluaciones que ya están pactadas y recogidas?, ¿no hay de ningún tipo?, ¿cómo se sabe si unas políticas están siendo efectivas?

L.B.: Qué buena pregunta. Hay una oficina de planificación en teoría en Morlanes, que es la sede administrativa de Acción Social. Una oficina de planificación que está muerta porque no planifica y esto lo podemos decir así porque entre otras cosas le faltan efectivos y los que hay pues no hacen... Has dado en la piedra de toque. Por mucho que haya cambios políticos, por mucho que haya vaivenes de una corriente política u otra, **no hay un plan estratégico de acción social a nivel de la ciudad, y mucho menos de sinhogarismo.** Nosotros hicimos el plan, que fue la primera vez que creemos que se ha hecho un plan, sobre todo que ha tenido en cuenta la participación, y como ese plan no se está llevando a cabo no se podrán hacer las evaluaciones que los indicadores marcaban. Claro, si tú coges una cosa, la impulsas, pero luego la paras, no tienes referente. Es como el tema de la pandemia. Como la pandemia paró los recuentos ahora hay un salto. ¿Eso quiere decir que no había gente sin hogar? No. Solamente ha habido un salto que era lo que a nosotros nos pasa con el plan de sinhogarismo.

Pero el plan de sinhogarismo está aprobado, ¿no?

Sí.

Entonces debería estar llevándose a cabo.

J.D.: Sí, claro. Como el plan de pobreza infantil, como el plan de ciudadanía y diversidad intercultural... como todos los planes que desarrollamos durante la pasada legislatura que lo que decía Luisa, un proyecto no solamente requiere ponerlo en el papel y dotar de presupuesto, y a veces sin dotar de presupuesto, sino sobre todo lo que requieren es cariño e impulso político. La Oficina de Atención a la Ciudadanía y Buenas Prácticas está muerta porque no hay nadie que le dé cariño, el plan de lucha contra la pobreza infantil está muerto porque no hay nadie que le dé amor. Así de fácil. Hablo de amor pero quiero decir impulso político, voluntad política. Y lo mismo pasa con el plan de ciudadanía diversa y con el de sinhogarismo.

L.B.: Hay una cosa que es que cuando hablamos de que los cuatro años es un ciclo muy corto no es una excusa, es que es verdad. Para dar cambios que queden en el tiempo nos hubieran hecho falta dos mandatos. Pero independientemente de eso, que eso es lo que dijeron las urnas, está claro que ahora mismo si llegáramos el 2021 al poder otra vez lo haríamos de otra manera. Pero no porque la filosofía fuera diferente, sino porque conocemos los rudimentos de la casa. Entonces diríamos “en cuatro años tenemos que clavar cosas que se mantengan” y desde luego, un plan que luego no tienes la capacidad de que sea autónomo, que depende del impulso político, si el que viene detrás no cree eso no lo va a impulsar.

J.D.: Ya ni siquiera ni que crea, sino que simplemente es reconocer un trabajo anterior y entonces no interesa darle bombo a un trabajo anterior. Y lo que decías, evidentemente no hay políticas de evaluación. O sea, no hay evaluación de impacto de sinhogarismo, pero en general en las políticas públicas y en acción social en particular. Hay acumulaciones de datos, y en el mejor de los casos se han empezado a desarrollar catálogos de indicadores, pero evaluaciones de impacto, como tal, no hay. De hecho, el *Housing First* tenía una ventaja que es que como tenía esta parte de proyecto de investigación, por un lado tenías el grupo que entraba a eso y luego el grupo de control y podías evaluar cómo impactaba, la diferencia. Y el *Housing First*, si tenía alguna virtud, es que medía el impacto de lo que suponía. Pero no hay en el resto de cosas. Yo me acuerdo aquí, hace años, te dan datos de ayudas urgencia, de IAI, pero nadie te dice si es bueno tramitar más, tramitar menos, si el objetivo es que consigamos tal, que consigamos cual... No hay indicadores de impacto también, porque tampoco hay objetivos, muchas

veces, de trabajo. ¿El objetivo es atender a cuanta más gente mejor?, ¿o el objetivo es restringir y que nada más impactemos en una población diana x? No está ni definido, con lo cual malamente vas a poder medir el impacto.

L.B.: Pero evidentemente eso es no evolucionar, eso es mantener una situación que es que el primero que llega es el primero que se lleva y poco más. Y que al profesional le echas a su espalda una responsabilidad y una presión tremenda porque es el que tiene que discernir entre quién reparte la poca tarta que tiene. Y efectivamente, lo triste de todo eso es que las políticas actuales están llevando a eso. No hay más que ayudas de urgencia y sobre todo de alimentación, que decimos, socarronamente, que creemos que las familias más allá de comer tienen que pagar la luz, tienen que pagar el alquiler, tienen que comprar material escolar, etcétera. Pero solo hay dinero de alimentación, casualmente.

Muchas gracias por vuestro tiempo.

ANEXO VI.

Entrevista a Pepe Fernández, activista de la lucha contra el sinhogarismo; Macarena, afectada y participante del programa *Housing First*; y Santiago, afectado y portavoz del Sindicato de Personas Sin Hogar de Zaragoza. 18 de octubre de 2021.

Bueno, lo primero que me gustaría que me contarais vosotros es qué supone vivir en la calle o qué es vivir en la calle, cómo se lo explicarías a una persona que igual no está empatizando con vosotros.

Pepe: Macarena, empieza tú.

Macarena: Hombre, yo pienso que vivir en la calle es no tener casa, no tener techo, no poderte duchar, por ejemplo, no poder comer a tus horas... Es muy complicado. No sé cómo explicarte. Si quieres ver una película no la puedes ver, porque no tienes televisión. Claro, al no tener casa, no tienes televisión. Cosas así.

Pepe: A lo que estás expuesta en la calle, como mujer.

Macarena: A **violencia**. Te puede pasar un loco y darte un golpe. Puede pasar una mujer también y darte golpes. Lo mismo un hombre que una mujer.

Santiago: Al hilo de lo que dice Macarena, en cierto modo es que **es no tener vida**. Es una vida muy oscura, muy negra. Como te contaba ella, es tener mucha dificultad en la calle, de que te hagan daño, de que estás expuesto a muchos peligros: el frío, la gente de la calle que van por ahí de borrachera y te pueden hacer daño... Es que es no tener vida, la verdad. Y yo a pesar de que llevo poco tiempo en la calle pues es difícil, es muy difícil porque no tienes, como te decía Macarena, nada. No tienes posibilidad de ducharte, no tienes posibilidad de dormir bien, no tienes nada. Y si la gente quiere empatizar pues no sé, es que no sé lo que le podría decir, pero que intentara en cierto modo ponerse en el lugar de la gente que estamos en situación de calle porque es muy difícil, la verdad, es difícil el estar en la calle, es una situación complicada.

¿Hay mucha violencia?

Macarena: Violencia, sí. Sí que hay violencia. Yo gracias a Dios he tenido buena suerte. Bueno, tampoco ni buena ni mala, he tenido también...

Pepe: Has sufrido violencia en el cajero.

Macarena: Eso sí. En el cajero sí he sufrido violencia.

¿Qué sentís que hace el Ayuntamiento respecto a lo que estáis viviendo?, ¿qué programas conocéis del Ayuntamiento o qué percepción tenéis de las medidas que toma?

Pepe: En realidad **yo veo que hace muy poco con la gente que está en la calle**. No le hace el seguimiento que debería. De hecho, (los de) **el Campamento Justicia llevan olvidados 438 días hoy**. O sea, no se han pasado por ahí a ver su situación ni lo que les pasa, ni lo que necesitan, ni nada. Ahí no ha pasado nadie, ni siquiera trabajadoras sociales de la Coordinadora de Personas Sin Hogar. No ha pasado nadie a preocuparse por su situación. Yo veo que es muy fácil caer en calle. No es tan difícil. Te puede venir una mala racha y si no tienes una red que te proteja, familiar o tal, terminas con los huesos en la calle. Una situación como la que ha venido ahora, que te quedes sin trabajo con la pandemia y que no tienes quien te pueda ayudar, no tienes recursos suficientes porque los sueldos son de pena y no te queda otra que acabar en la calle. Claro, si tienes una red familiar que te apoye... pero al no tener esas redes, terminas en la calle. Es muy fácil.

*¿Qué ha supuesto **la pandemia** para las personas que están en calle?*

Santiago: Para mí sería como un retroceso a la Guerra Civil. Yo no he vivido esa situación, pero sería un retroceso a aquellos tiempos. Para mí ha sido eso, la pandemia ha sido malvivir en aquellos tiempos, de tener que ir a buscar comida, no saber dónde puedes ir a recoger algo de comida. De hecho, tomando el hilo de lo que has dicho antes con respecto al Ayuntamiento, pues la verdad **nos han cerrado todos los servicios que teníamos** para hacer nuestras necesidades, para ducharnos... Todos los servicios sociales, los pocos que teníamos, para poder asearnos y estar realmente un poco limpios, nos han cerrado todos los accesos que nosotros teníamos a esos servicios. En cierto modo, volver a la época de Franco. No sabías dónde podías ir a recoger comida, no sabías dónde podías ir a ducharte, no tienes ninguna posibilidad. Te han cerrado todas las puertas. Las pocas que teníamos abiertas, nos las han cerrado.

Macarena: Yo por ejemplo en la pandemia la verdad que no salí nada de casa. Estuve 3 meses sin salir de casa.

Santiago: Ella por ejemplo ahora tiene la posibilidad de estar en un sitio de acogida, un sitio donde poder dormir, donde poder ducharse. Ahora. Nosotros por ejemplo en la pandemia estuvimos ahí en el Campamento y no teníamos posibilidad de nada. No podíamos ni siquiera salir del Campamento porque te exponías a salir a tomar un café, aunque fuera aquí a la esquina -aquí hay un “Pica pica”, donde las máquinas- para sacar un café y te exponías a que te parara la policía con el confinamiento y nos multaran. **Nos han metido multas habidas y por haber**. Era un riesgo extremo el poder siquiera tomar

un café, ya no te estoy hablando de ir a por comida al Carmen o a San Blas o a cualquier sitio. Ya solo solo ir a tomar un café era todo un riesgo, era toda una aventura grande.

¿Se ha notado el **cambio de equipo de Gobierno** en el Ayuntamiento?

Santiago: A todas luces.

Pepe: Evidentemente se ha notado. En el anterior equipo de Gobierno había un proyecto que se llamaba ***Housing First*** en el cual entró Macarena, que solo hay 10 casas, claro, y si hubieran renovado tenían en el proyecto ampliar más viviendas. Al llegar este equipo de Gobierno eso se lo cargó. Se vanaglorian de ciertas cosas pero yo no veo mejoras, yo que estoy siguiendo gente sin hogar, no veo mejoras por ningún lado. Yo creo que se lo deberían examinar y hacer autocrítica de las pésimas estadísticas de reinserción que tienen en las personas sin hogar en este modelo actual.

(A Macarena) *Tú entraste en el programa Housing First y de momento mantienes tu vivienda individual, para ti.*

Macarena: Sí, yo vivo sola.

Pepe: Sí, lo mantiene. Le han dado la cesión del seguimiento a la Fundación Federico Ozanam. La educadora que estaba en ese proyecto, que fue la que comenzó y la que les hacía el seguimiento, la contrataron 6 meses y cuando les enseñó cómo era el proyecto la mandaron a la calle. Así funciona todo esto. Han puesto a otro de los que estaban allí que ni siquiera sabe el trabajo con las personas sin hogar y de calle. Beatriz sí que lo había trabajado y sabía muy bien cómo era esto. El educador que hay ahora tiene buenas intenciones, pero nada que ver con la otra, que estaba especializada en personas sin hogar. *Me interesa mucho lo del Housing First.*

Pepe: Para mí es **un modelo muy bueno porque el éxito se ve**. El éxito de *Housing First* se ve, aquí está la prueba. Y más. Un chico que estaba en la calle, desnortado, ha mejorado muchísimo. Todas las personas que están en el proyecto, que yo las conozco, han mejorado. El 80%.

De todas las personas que entraron, ¿les han mantenido la casa individual o les han metido más gente?

Pepe: Eso no lo pueden hacer. Creo que el contrato que se hizo ya con el Ayuntamiento cuando estaba es indefinido y no se puede, es para ellos y son autónomos, haciéndoles el seguimiento una vez a la semana la educadora o siempre que ellos o ellas lo necesiten. Si ellos o ellas lo necesitan tienen que llamar al educador, para que los acompañe al médico

o a las gestiones que tengan que hacer, pero siempre que lo decida el usuario, por así decirlo usuario, que está en la vivienda.

Del Sindicato Personas Sin Hogar, ¿por qué surge?, ¿cómo surge?

Santiago: Surge a raíz de **desalojo del hotel San Valero** como medida de protesta porque estábamos en pleno confinamiento y nos sacaron del hotel de malas maneras. Nos sacaron a la calle **sin ninguna posibilidad de acceso a ninguna vivienda**, sabiendo que teníamos una **ola de calor** en esos momentos tremenda. Bueno, surgió como medida de protesta por el desalojo del hotel San Valero y en forma de reivindicación para las personas sin techo, para reivindicar eso, lo que es un hogar digno y adecuado para las personas que nos encontramos en situación de calle.

Pepe: Para **reivindicar los derechos de las personas sin hogar, que evidentemente no se cumplen**, entonces pues hay muchísimos casos en los cuales hay que hacer una protesta o un escrito o hacer una reivindicación donde se lleva ese asunto y buscarle una solución. Nace para todo eso, para ayudar a intentar reclamar los derechos que le corresponden a las personas sin hogar.

¿Cuál ha sido la acogida del sindicato, tanto por las administraciones como por la sociedad civil?

Pepe: A las administraciones no les hace mucha gracia, la verdad. Porque claro, vamos con protestas a las administraciones. La sociedad pues todavía está un poco desconocida, pero ya va cogiendo cuerpo el sindicato y a reconocerse. (A Santiago) Él es el portavoz. Y es para eso, para reclamar los derechos de las personas sin hogar que no se cumplen.

Santiago: Sí, que está estipulado realmente. En la Constitución española, el artículo 47 viene a decir que todo ciudadano español merece una vivienda digna y adecuada y a día de hoy yo creo que las instituciones no lo han encajado muy bien el que tengamos un sindicato donde, como decía Pepe, vamos a protestar por nuestros derechos. Creo que es fácil y simple el querer buscar una vivienda digna para todas las personas que se encuentran en la calle en situación de sinhogarismo. Ese es el principal objetivo.

Pepe: Se vulneran muchos derechos. También en el tema de los refugiados hay una vulneración brutal. El sindicato es para eso, para reclamar. De hecho se han solucionado algunas cosillas, pero siempre con nuestras protestas y sin esas protestas no se habría conseguido ninguna solución a algunos casos que se han ayudado.

¿Qué se ha conseguido que sin el sindicato no se habría logrado?

Pepe: Se ha conseguido, por ponerte un ejemplo, ayudar a una persona que estaba en un programa de refugiados con un menor de edad que se le acababa (el programa), tenía un proceso de cambio de domicilio de 15 días y Cruz Roja no le daba alternativa nada más que a la calle. Que se había acabado el programa. Y con un menor sabes lo que conlleva eso. Pues ahí se consiguió al menos que no se fuese a la calle y se le buscó otra alternativa durante un tiempo hasta que ha podido salir. Hay otros casos, como ha sido otra familia que ha venido con menores. Vinieron un 10 de julio y se les dio 20 euros hasta la cita con una trabajadora social, que era el día 20. 10 días. Ponte en el caso: 10 días con dos menores, un niño con leche especial y pañales con 20 euros hasta la cita. Se consiguió ayudarles y que ahora estén en mejor situación. No es la panacea, pero al menos se consiguió eso. Y así otras cosas, como con otro trabajador donde se intercedió. Tenía una deuda adquirida con la Fundación Federico Ozanam, por circunstancias de muerte de padre y madre por covid cayó en una depresión y eso le llevó a consumir alcohol. Los perdió en noviembre y debía una deuda hasta marzo de 1000 euros. Eso es poco dinero para una Fundación como es Federico Ozanam. Y no negándose a pagar encontró trabajo y le pedían todo el sueldo para condonar la deuda. Encima de que estás haciendo todo lo posible para salir de esa situación y trabajar... hombre, déjame algo para poder vivir. Si no eso es una cosa que vas a acabar perdiendo el trabajo y acabando en la calle, porque no vas a pagar, y entonces ni van a cobrar nada y esa persona va a acabar en la calle. Y estaba intentando y está intentando hacer todo lo posible por salir adelante. Pues tendámosle una mano, que no se niega a pagar, no le echemos la soga al cuello. Porque si encima lo que tienes que pagar lo tienes que pagar todo, que además estaba a media jornada, tampoco era mucho, y tenía que de ahí pagar 150 euros de manutención a los hijos. Yo creo que son casos especiales que se debe apoyar, porque tampoco es una deuda exagerada, son 1000 euros. No me va a decir a mí que una Fundación no puede seccionar eso en, no lo sé, 50 euros mensuales para pagarla. Cosas de estas son las que hace el sindicato.

Santiago: Gracias al contacto que tiene el sindicato con otros colectivos del barrio (barrio de San Pablo) como el centro Luis Buñuel o Solidariaonline, hemos podido ayudar a esas personas que han pasado por los programas de Cruz Roja u otras asociaciones y les hemos podido ayudar, ya sea con la comida o con ropa... de esa manera hemos podido colaborar, buenamente con lo que podemos hacer, pero no es fácil. Realmente esos grupos, como Cruz Roja, con los programas que están haciendo se lleva una práctica muy poco habitual

de **sancionar a las personas que se encuentran en ese programa**. Sancionarlas simplemente por no sé, por llevar al piso que tienen con la asociación una olla. Por una olla están sancionando. O sea, es peor que una cárcel. Entonces son situaciones en las que nosotros desde el sindicato de personas sin hogar queremos quitar esas condiciones que tienen, porque son inhumanas, la verdad. Son situaciones extremas que no se deben dar para gente que está viniendo aquí a hacer un programa de seguimiento y de protección por parte de las autoridades de aquí, de Aragón o del Gobierno español y no, no se está dando la situación de amparo y de protección a esas personas que están pasándolo realmente mal.

Pepe: Si tú pretendes que una persona se reinseren la sociedad, que haga, que teja redes, que tú le prohíbas llevar un amigo a una casa que te están dejando de acogida o si te enteras que le dan una ayuda externa lo sanciones... No lo sé hasta qué punto... Es que además lo que les dan no es mucho, le dan 320 euros a una familia con dos hijos y lo que te he comentado, menor, necesita una leche especial, que ya eso vale un dinero, y pañales. ¿Qué puede comer? Que se lo imagine quien quiera con 320 euros, a ver qué puede hacer con ese dinero. Con dos menores que necesitan una alimentación y como los menores no pueden ir a comedores sociales... Se apañan muy justamente. Entonces, ¿cuál es el problema de que alguien les dé una ayuda externa? Unas verduras, un aceite o lo que pueda, productos no perecederos... Pues si se enteran les sancionan y les pueden echar del programa.

Les pueden echar del programa.

Pepe: Sí, sí. Les pueden echar del programa si se enteran que suben a alguien. Está totalmente prohibido que suban a alguien a casa. Totalmente. Si se enteran los pueden echar del programa.

Santiago: Y que lleven comida de otros sitios del exterior. No pueden. Es peor que una cárcel. Que no puedan llevar comida cuando realmente lo necesitan porque con 320 euros qué va a hacer una familia que tenga dos niños. Como decía Pepe, que tenga que comprar leche, pañales. Es una situación de vulnerabilidad y de desasosiego para las personas que se encuentran en ese programa.

Pepe: Y desesperanza de la familia, de estrés. Hay que ver la situación para saber lo que es. Los que estamos con ellos e intentando ayudarles sí que sabemos. Que a veces es desesperante, ver cómo lloran, ver... La situación es jorobada. Lo mismo es con las

personas sin hogar. Aparece igual la televisión para hacer un reportaje y ves a todo el mundo movilizarse, pero desaparece la televisión y por allí no pasa nadie. No pasa nadie. Pasan los que pasamos, voluntarios. La compañera del programa de “La casa en la mochila”, Natalia, que por su propio pie va y visita, nosotros, pero el resto... No te creas. *¿Qué papel juega la Coordinadora?*

Pepe: Eso me gustaría saber, la verdad. Porque **una Coordinadora de Personas Sin Hogar debería jugar un papel más importante con las personas sin hogar**. De hecho, no han sufrido la visita de ninguna parte al Campamento. Ahí tienes una prueba. No lo sé si es porque caen simpáticos o dejan de caer simpáticos, que esa es otra de las cosas... Que a lo mejor en el trabajo social te podemos caer mejor o peor, pero debe ser el trato igualitario, independientemente de que te caiga mejor o peor, que todos tenemos siempre gente que nos va a caer mejor, que nos entra por el ojo derecho, pero claro, aquí se debe ser justo. En el trabajo social se debe ser justo y no es así muchas veces. Yo que lo veo y lo he visto sí reconozco que hay muy buenas trabajadoras sociales, que incluso igual se exceden de lo que pueden hacer, pero hay otras que no son así.

Acerca de los grupos o las asociaciones que quedan fuera de la Coordinadora, por ejemplo está por un lado Bokatas, está el Buñuel...

Pepe: El **Buñuel** es más de colectivos que vienen aquí, lo único que se hace así más para las personas sin hogar es la **Olla solidaria**, que se hace todos los sábados y nosotros nos juntamos, que somos voluntarios, allí, los viernes, a preparar las cosas que nos donan, los productos que nos dan los comercios del barrio y Solidaridadonline, y luego nos juntamos para cocinar y se reparten de 1 a 3 las raciones de comida para personas sin hogar o las necesitadas del barrio, que hay gente que tiene su hogar pero no tiene recursos. Ahí hay un **ropero**, hemos abierto también un ropero porque con esto de la pandemia los roperos tampoco les suelen dar ropa a la gente, y se dan también productos perecederos porque el que está en la calle pues es más difícil que cocine, pero a los que tienen un hogar y no tienen recursos pues se les dan productos no perecederos como pueden ser legumbres, arroz, fruta, leche... Nos deja el BonArea ponernos una vez al mes a recoger en la calle Santa Lucía productos no perecederos como leche, legumbres, arroz, pasta, conservas... pues nos deja ponernos una vez al mes el BonArea y de ahí sacamos las cosas que luego damos los sábados a las personas sin recursos. Esto es más o menos lo que el Buñuel hace para las personas sin hogar, pero luego no tiene para hacer un seguimiento de calle porque eso es más colectivos que vienen aquí a hacer sus actividades. No, de momento no

tenemos. Luego está eso sí, Bokatas. Bokatas sale un par de veces por semana y bueno, van alguna vez por allí.

Santiago: Sí, hasta hace un mes o mes y medio o dos meses que no aparecen pero sí, **Bokatas** ha hecho una buena labor en todo este tiempo de la pandemia repartiendo bocadillos a la gente y agua a la gente sin hogar, lo que realmente no ha hecho ni siquiera la Cruz Roja, que la Cruz Roja tiene la, no sé, en cierto modo es una obligación porque se está tirando muchas fotos en los periódicos, la prensa, en televisión... de luchar por las personas sin hogar. Ahora se está llevando el tema este de las mujeres en situación de sinhogarismo y bueno, solo salen a hacerse la foto realmente. Porque ni siquiera Cruz Roja hemos tenido nosotros. Yo por ejemplo, como portavoz del campamento, he tenido que llamar a los de la Cruz Roja para que vinieran a traernos mantas este invierno pasado, que hizo una ola de frío tremenda y ni siquiera se pasaban por el campamento a traernos pues mantas o algo de beber. Y teníamos que llamarlos nosotros de expreso para que vinieran a aportarnos las mantas y algo calentito, ¿sabes?

Pepe: Bueno, de hecho en la ola de frío y cuando nevó, gracias a la **solidaridad de la ciudadanía**, de gente de las plataformas de vivienda como por ejemplo Stop Desahucios recaudamos dinero para que pudiesen estar unos días, en los días esos de tanto frío y de nieve, en el hotel este que hay aquí enfrente del mercado, pero nada, ni albergue, ni nadie, fuimos nosotros y nosotras, los de la plataforma, los que nos incentivamos para sacar recursos para pagarle esos días el hotel a todos. Pero por lo demás no sé, la verdad es que **el Campamento lo tienen bastante olvidado, pero no solo campamento, muchos más sitios**. Luego **también hay que reconocer que hay gente que no quiere salir de esa situación**, son mayores y a veces pues no están bien y eso sería otro trabajo, el que habría que llevar con esas personas. Porque claro... no es fácil. Y al ser mayor de edad y decir “yo no voy a donde tú quieras”. Pero sí que debería haber otro trabajo en el cual incentivarles y motivarles para que ellos accedieran a estar en una habitación o a lo mejor en el albergue en un momento dado un tiempo, pero no se les motiva ni se les incentiva ni... Es que eso es un trabajo bastante difícil y hay que estar muy constante con las personas. Yo sé que al final se consigue, pero tienes que ser muy constante. Es difícil, es difícil y claro, tiene que ser todos los días. Yo no sé, a lo mejor las administraciones o las coordinadoras sí que deberían tener gente para ello y esto lo hacemos voluntarios. Por ejemplo el caso de Macarena, Macarena era una persona que bebía mucho y desde hace 3 años y medio de estar pam, pam, pam, pam, consiguió dejar el alcohol. Y así con otras

dos personas. Claro, dicen “es que no quieren”, no es que no quieran, es muy fácil decir que no quieren, primero hay que entablar conversación, hay que ganarse su confianza y luego se consiguen los resultados. Con el que no quieren es muy fácil quitarte el peso de encima, eso es mi opinión.

¿Cuáles deberían ser las líneas de actuación?, ¿cuáles creéis que deberían ser las medidas que se tomaran?

Pepe: **Lo primero una vivienda**, que después de que una vivienda te la den, al final todas las personas que tienen una vivienda ya... a raíz de ahí ya cambiamos. Lo primero una vivienda y a partir de ahí pues a lo mejor hay que hacer algún programa, porque hay personas que tienen sus adicciones y hay personas que tienen alguna enfermedad mental también. Entonces a través de ahí, algún programa o cosas para poder volver a hacer una vida lo más normal posible. Que, de hecho, se consigue. Hay resultados, por ejemplo, la labor que hace también el **Centro de día El Encuentro** tengo que resaltarla, porque si no esa gente que está ahí no sé cómo estaría. Les ves que son autónomos, están a sus programas que tienen, sus actividades que hacen, les hacen el seguimiento de la medicación y los ves por la calle normal viviendo en sus habitaciones, sus pisos ¿entiendes? Yo creo que ahí lo primero una vivienda y, a partir de ahí, otros trabajos, otros programas.

Santiago: Sí, todo lo demás yo creo que viene rodado. Lo importante, como dice Pepe, es **la vivienda porque es lo fundamental, es lo básico para que una persona estabilice la mente y se sienta más seguro, más cómodo en sí mismo**. Y luego, si tienen ayudas de colectivos o de organizaciones, inclusive de las asociaciones de las asistentes, de cualquier colectivo que pueda hacerles un seguimiento para que ellos mismos se sientan con más fuerza y con más entereza de llevar a cabo, como decía Pepe, pues un programa de desintoxicación de las drogas o un seguimiento si tiene algún problema mental. Eso sería importantísimo, la verdad.

Pepe: Yo tengo que decirlo, el anterior equipo de Gobierno hizo un **Plan Integral para Personas Sin Hogar que está muy bonito y ojalá se cumpliera**, pero como quedó todo en el cajón, como ganaron las elecciones quienes las ganaron... Pero ese plan integral para las personas sin hogar, si se cumpliera eso, al final el tema de las personas sin hogar incluso se podría llegar a erradicar. Pero no sé, como todo, se volvió la tortilla y es una pena que no hubiese ganado porque para las personas sin ahora sí que se estaba trabajando bien y hubo un cambio ahí que se notó rápido. **Se notó mucho el cambio cuando cogió**

el anterior equipo de Gobierno municipal el tema de las personas sin hogar. Se notó muchísimo. Sobre todo cuando se solicitaba el IAI, que antes tenían que esperar 6 o 7 meses y que en dos o así ya lo tenían; en el albergue municipal muchísimas cosas cambiaron... Pero bueno, ha venido este equipo y para mí solo les gusta la foto. Te voy a poner un ejemplo, se va a abrir la Casa Abierta para mujeres sin hogar. Que son seis plazas. Van a quedar muchas más fuera, que hay varias, bastante mujeres, por desgracia, ahora en la calle, porque ha aumentado. Y ahí estaba la plana mayor con la fotografía cuando a mí me hubiese gustado que estuvieran todas las trabajadoras sociales que trabajan el problema, pero no la parafernalia que se montó. Porque son 6 personas nada más. A mí eso no me gusta mucho, la verdad. Ahí estaba el concejal, el director de no sé qué, el párroco de no sé cuántos... Como si esto fuera... Y eso pues yo no lo veía en el anterior equipo de Gobierno. El anterior equipo de Gobierno trabajaba y dejaba. Si el trabajo era del albergue, el que se llevaba el mérito del trabajo era el albergue, no las demás gentes. No sé si me entiendes lo que te quiero decir. A mí me jorobó bastante, porque yo sé que se ha trabajado muy bien y siempre estaban ahí las puertas abiertas para cualquier reclamación, para cualquier cosa que les ibas a consultar. Ahora están cerradas a cal y canto. Íbamos con cualquier cosa y nos atendían. Se podría solucionar a veces o a veces no, pero siempre teníamos las puertas abiertas y la atención cuando ibas a contarle la problemática o lo que sucedía. Con este tipo de Gobierno, pues no.

De hecho, yo hago un programa que se llama “Con la casa en la mochila”, que es de gente sin techo y de todo el equipo de Gobierno anterior vinieron casi todos. Desde el concejal de vivienda, la de servicios sociales, el alcalde por dos veces. Al actual le hemos solicitado, y una vez y por teléfono el concejal de Acción Social accedió y casi se le enjabonó más que haberle hecho una crítica. No me gustó mucho ese programa, la verdad. Y solo ha ido una vez y ya no volverá. Estoy convencido. Para que veas la diferencia de unos a otros.

Santiago: Yo es que la diferencia del anterior Gobierno no la sé, no he conocido las funciones que tenía, pero desde que llegué aquí por referencias me han dicho que el anterior Gobierno se mojaba, se implicaba, se volcaba por el sinhogarismo. **A día de hoy, el Gobierno actual no está haciendo nada. Al contrario, se está desentendiendo.** Mejor ejemplo que tienes, el de nosotros ahí en el Campamento Justicia no lo vas a encontrar. Que nos han puesto la Virgen del Pilar a los pies del Campamento y habrán pasado miles de autoridades por ahí pero nadie ha venido siquiera. Si eso hubiera pasado

con el anterior Gobierno, cualquiera, ya fuera el concejal de vivienda o hasta el concejal de deporte mismo, se hubiera preocupado de cómo nos encontramos.

Pepe: Yo creo que no estaríais ahí.

Santiago: No estaríamos. Seguro.

Pepe: Se hubiera buscado alguna solución. (A Santiago) Ya te digo, hicieron un trabajo brutal: un Plan Integral para Personas Sin Hogar que se presentó pero ahí se quedó, porque este equipo de Gobierno no lo va a llevar a cabo. Aplicando ese plan, el sinhogarismo cambia. Y está aprobado, pero no lo llevan adelante. Se aprobó con el equipo anterior, pero claro, ganaron las elecciones aquí... Las cosas que se hacen bien... Yo sí que tengo mis ideas políticas, pero si un partido político hace bien una cosa, ¿por qué no la sigue el siguiente? La que está mal vale, pero hay cosas que se pueden aprovechar y están bien y esta es una de ellas. ¿Por qué no la han continuado para adelante? Como yo que sé, nos vendieron la reforma (del albergue) que la iban a hacer y cuando salieron ahí está, igual. Un **albergue que no está adaptado** para las personas discapacitadas o con dificultades. No está adaptado. Y ya habían hecho pruebas en el suelo para poder hacer la obra pero claro, como el otro equipo de gobierno salió, este cambia las cosas. Y a lo mejor el dinero que se destinó para estas cosas, estos lo han destinado para otras. Es así. Para las personas sin hogar no destinan ni hacen el trabajo que deberían. Te puedo poner el ejemplo del hotel San Valero, un hotel que estaba siendo autogestionado y muy bien. ¿No podía haber intercedido el alcalde, en plena pandemia y confinamiento, para que se les hubiese dejado ahí? Yo creo que sí. Y en seguida les echaron a la calle. Y ahí podría haber intercedido porque era en plena pandemia y se podría haber dicho “oye, nos dejás estas instalaciones, la autogestión está siendo buena...”. Dejarlos. Pero no. Es una opinión. Que ahí había 25 personas. Que dormían en la calle, en cajeros. Y el cambio, solo a los 3 días de estar ahí, el cambio era brutal. De estar en la calle a estar ahí, era brutal. Y la autogestión, aunque digan y quieran poner palos, era muy buena. Lo puedo decir yo que estuve muy cerca de ellos.

Santiago: La verdad es que podría haber intercedido y de manera constructiva y positiva, de cara a las 25 personas que estábamos ahí en el hotel. Ya no digo de manera indefinida, sino de manera temporal, hasta que el confinamiento o se levantasen las condiciones del confinamiento o tuviéramos algún proceso de poder buscar una vivienda alternativa o se nos diera alguna otra opción para poder salir de ahí del hotel. Pero es que no. Fueron a saco y nos sacaron en 3 meses y no les interesaba igual tenernos ahí en el hotel. No sé

cuál es la situación que se dio, pero fue inusual. Lo que pasó ahí no tiene ni pies ni cabeza, no tiene sentido ninguno, la verdad.

Pepe: Es más, salió el alcalde diciendo que se les había ofrecido el albergue. ¿Cómo se les va a ofrecer albergue si estaba cerrado por casos covid? O sea, no tiene ni pies ni cabeza. Por eso digo, **me deja mucho que desear este equipo de gobierno con las personas sin hogar, pero también la Coordinadora**. Porque la Coordinadora de Personas Sin Hogar está para apretar estas cosas, creo yo. Y no lo veo.

¿Qué ha supuesto para ti, Macarena, entrar en el piso?

Macarena: Hombre, no es lo mismo no tener casa que tener casa. Porque por ejemplo te puedes duchar cuando te apetece, puedes ver películas, la tele, puedes dormirte y levantarte cuando te apetece y cuando te da la gana sin que nadie te moleste... Muchas cosas.

Pepe: Hombre, para ti ha cambiado la vida.

Macarena: Para mí, por completo.

¿Qué era para ti vivir en la calle siendo mujer?, ¿notabas esa diferencia por ser mujer?

Macarena: Sí, se nota diferencia.

Pepe: **Están más expuestas, a las violencias, a las agresiones...** La verdad, están más expuestas. Aunque ella no lo diga, pero sí sufrió procesos violentos. Le han pegado.

Santiago: Sí, lo puedo decir yo que soy hombre y en cierto modo tenemos una manera de salvaguardar nuestra vida, pero es que las mujeres... no me quiero ni poner en la piel de ellas, del desamparo, del desasosiego, del estrés que puede llegar a tener una mujer que esté viviendo en un cajero... La verdad es que es una situación... Para nosotros ya es difícil de por sí, pero imagínate para una mujer. Todo eso se le multiplica por tres. La situación de desamparo que podamos tener nosotros a la que puedan tener ellas es...

Pepe: Y es que encima **la gran mayoría o el 99% están bastante deterioradas, están bastante castigadas**. Por muchísimas cosas. Han sufrido **violencia de género, maltrato**... Y luego al estar en la calle y verse solas a veces no eligen las mejores compañías. Incluso el compañero las maltrata, pero prefieren el maltrato de ese conocido a alguien que desconozcan. Es un poco jorobado, la verdad. El hombre, quieras que no, es diferente, se puede defender mejor, pero una mujer es muy vulnerable.

Me gustaría saber también qué opinión tenéis del albergue, que es como el centro de referencia del Ayuntamiento para las personas sin hogar.

Santiago: Yo es que no puedo dar ninguna referencia porque lo primero no lo he pisado, no he tenido la posibilidad. Como bien ha dicho Pepe antes, se nos ofreció la posibilidad el 28 de julio supuestamente por parte del Ayuntamiento. Entre comillas, que no existe tal oferta que nos hicieron. Era mentira, obviamente era mentira.

Yo es que **no lo veo no veo viable la alternativa del albergue porque es como una cárcel**. Macarena sabe de lo que hablo.

Pepe: Macarena ha estado mucho tiempo.

Macarena: Yo he estado mucho tiempo en el albergue. Me metieron en el albergue también porque me dijeron que me iban a dar un piso de *Housing First*, entonces tuve que estar en el albergue viviendo. Y se vive muy mal. Muy mal, muy mal, muy mal. Y después la comida a mí no me gustaba, la comida del albergue. Yo me la comía porque tenía que ir a comer por necesidad, pero a mí me daba por no ir muchas veces y me compraba un bocadillo o cualquier cosa, pero yo no iba al albergue. **Por mí yo no habría ido.**

Pepe: Y eso tú Macarena, que yo lo sé, que contigo han tenido un buen trato.

Macarena: Sí.

Santiago: Sí, pero aun así no deja de ser un **trato militarizado**. Tener a la policía local allí dentro del albergue no creo que sea la causa o el fin con el que se lleva a cabo un programa de quitar a la gente de la calle para que tenga una alternativa habitacional, porque tener a la policía local ahí, en plan militarizado como como he dicho antes, no creo que sea la alternativa. Hay otros profesionales que se pueden dedicar a corregir igual malas actuaciones de las personas sin hogar que pueden ser como asistentes sociales o voluntarios que igual cara al albergue pues pueden tener mejor trato que un policía local. Porque un policía local no deja de llevar un traje y de ser una persona del Gobierno. Entonces creo que no es la alternativa con el fin social que realmente se debería de tener, ¿sabes? Creo yo.

Pepe: Ya no eso, es que el albergue, cuando ves a alguien que dice, yo que estoy con ellos, “pues id a un albergue, que hay un albergue” le diría “vete tú tres o cuatro días a ver si te apetece o estás a gusto allí”. Porque claro, en el albergue entra todo tipo de gente porque es un centro de día y ahí te tienen que acoger, da igual que ronques, da igual que esto, da igual que lo otro, entonces ya puedes saber lo que te puedes encontrar ahí.

Hay otro sitio que es el refugio. **El refugio es de otra manera**. También tiene sus normas y tal pero ya es de otra forma eso. El albergue es lo que es.

Santiago: Y es que el albergue es para tres meses realmente, y luego a partir de los tres meses...

Pepe: No, no. No son tres meses. Eso depende de las situaciones y de la problemática de cada uno. A mí me parece que el que está de paso y no está empadronado aquí en Zaragoza tiene, si no estas en ola de frío, pues tienes “x” días. No sé si lo han subido a 5 o 6, pero no tienes más. Luego cada caso lo estudian y es puntual. Te puedes tirar ahí 3, te puedes tirar un año o te puedes tirar un tiempo... Depende de las circunstancias de cada persona.

Macarena: Yo estuve como un año. Más de un año. Porque tuve que esperar para lo del *Housing First* para el piso y yo me acuerdo de la comida, qué mala la comida. Hombre, a mí me han tratado muy bien, la verdad que me han tratado muy bien los trabajadores del albergue. Pero tuve que esperar y **no se lo deseo a nadie**. Un año y pico y qué malamente lo pasé. **Lo pasé muy mal en el albergue**. Y mira que los trabajadores eran buena gente y me ayudaban y todo, pero qué va. Lo pasé muy mal, muy mal.

Pepe: Tienes que adaptarte a unas normas y unos horarios y las horas de la comida... y si no vas un día por lo que sea, a las 3 faltas ya no puedes. Cosas así. Son unas normas que hay que si no las aceptas pues...

¿Por qué es distinto el refugio?

Pepe: Es diferente. Claro, es una entidad privada y ahí a lo mejor te pueden decir “no, no te acojo aquí”. En el albergue te tienen que acoger por narices, si hay plazas. Y en el refugio, yo creo que como es privado pues hacen un poco más de selección, que está muy mal, pero la hacen y no hay igual los problemas que puedes tener en el albergue, porque allí ya te digo, va todo tipo de gente, gente pues que a lo mejor bebe, aunque está prohibido, pero que lo cuelan o... Es diferente el albergue al refugio. Para mí, vamos. En lo que veo.

Santiago: Yo es que no conozco ni el albergue ni el refugio.

Pepe: También aquello es el doble o el triple de grande que el refugio, no es lo mismo con tanta gente. Y **allí hay una trabajadora social, que siempre es la misma, y no hay policía**. No tiene nada que ver uno que es municipal, del Ayuntamiento, a uno que es privado. Por ejemplo, yo que sé, si tú montas algún pollo y pasa el tiempo que sea necesario te vuelven a coger. Aquí a lo mejor ya no te vuelven a dejar entrar. Y luego las comidas... ahí hay un cocinero para hacer la comida. La gente del refugio dice que se

come muy bien. Luego el voluntariado, unas veces van los bomberos, otras veces va el ejército, otras la policía, los voluntarios...

Macarena: Eso sí es verdad. En el refugio se come mejor que en el albergue. Hacen la comida riquísima. En el albergue yo no comía.

Pepe: ¿Y qué comías en la calle, Macarena?

Macarena: Me comía un bocadillo de filete con pimiento y queso, eso me comía. ¿Recuerdas que tú me invitabas muchas veces, que me veías que no había ido al albergue y me decías “¿has comido o no?, ¿quieres pedirte algo? y le decía “un bocadillo”. Y me comía un bocadillo.

Me ha sido muy interesante y útil todo lo que me habéis contado, no sé si vosotros queréis añadir algo...

Santiago: Yo quiero dar las gracias a Pepe en especial, porque Pepe para nosotros ha sido... ya no solo para Macarena, sino para el Campamento Justicia ha sido como un ángel de la guarda, que nos cae del cielo, ¿sabes? Ya en el hotel se preocupaba por nosotros, se interesaba. Nos vino el día de mi cumpleaños, el 28 de julio, 3 días antes del desalojo, y nos hizo una paella allí en el hotel y la verdad es que estoy súper agradecido de haber conocido a Pepe, de haber conocido a Cristina, a Natalia... gente que se codea con Pepe, que son próximos a él y que son gente que es lo que he dicho yo siempre, que realmente el pueblo es el que va a salvar al pueblo. Si no fuera por la gente de a pie como Pepe en este caso...

Pepe: Hay más gente, hay más gente.

Santiago: ...Que son gente estupenda y que quiero agradecerles a él y a personas como él que están dando el callo por las personas que estamos sin hogar. Quiero simplemente darle las gracias en este momento y aunque no viene al caso, no tiene nada que ver para lo que tú estás haciendo, pero es necesario, **es importante que haya más Pepes aquí, en la ciudad de Zaragoza**, de cara a ayudar a las personas sin hogar.

Pepe: Yo creo que los hay, y mejores. Hay gente muy buena.

Santiago: Las hay, pero es gente que se ha involucrado con esta causa a raíz de conocer a Pepe, de ir al campamento, de preocuparse por nosotros, de traernos comida, traernos un chocolatito caliente... algo.

Os agradezco muchísimo todo lo que me habéis contado. No es lo mismo escucharlo de oídas que escucharlo de primera mano.

Pepe: Por último, que **no estigmaticen a las personas sin hogar**, porque sí que hay alguno, a lo mejor, pero hay que saber por qué tiene esa adicción, porque a lo mejor no es por lo que está en la calle, sino una consecuencia de verse ahí. Hay muy buenas personas en la calle, gente muy preparada y muy culta. Han pasado por el programa de radio gente muy válida. De hecho, uno de los colaboradores desde que comenzó el programa hace 8 años y sigue aquí en el programa, ha estado 6 años viviendo en el cajero, ese que ahora está cerrado, ahí en la plaza de España. Pues ahí ha estado 6 años. Y tiene una cabeza... no se le ha ido la cabeza, es un tío muy preparado. Y tiene ahora 70 años. Y sigue sin recursos. Muchísima gente muy válida de la que está en la calle que los ves y dices “párate, háblale y pregúntale, que seguro que te contesta”. Más eso que pasar y decir “no, mejor no pases por ahí”. Creo que se debería empatizar más, la sociedad, y pararse a hablar con ellos y no estigmatizarles y asociarles a según que prácticas porque eso no es cierto. Algunos casos mínimos. ¿Que los hay? Sí, es evidente que los hay, pero hay que saber por qué están ahí. Aquí hay un caso. **Menos hablar sin saber y más pararse a hablar con ellos** y eso de “pues hay un albergue”. Infórmate. “Hay no se qué”. Infórmate. Porque a lo mejor te llevas una desilusión o una decepción. Porque suele pasar.