



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La caridad y la terapia. Exclusión
residencial y personas sin hogar en
Alicante

Juan Manuel Agulles Martos



Tesis

Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE



Departamento de Sociología II
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

LA CARIDAD Y LA TERAPIA

EXCLUSIÓN RESIDENCIAL
Y PERSONAS SIN HOGAR EN ALICANTE

Juan Manuel Agulles Martos

Tesis presentada para aspirar al grado de
Doctor/a por la Universidad de Alicante

Programa de doctorado:
Bienestar social y desigualdades

Dirigida por:
Dr. Fernando Díaz Orueta

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Un lector de Bertrand Rusell</i>	7
INTRODUCCIÓN	12
I-Representaciones sociales de la pobreza.....	13
II-Las personas sin hogar, las ciencias sociales y la asistencia pública.....	24
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO PRIMERO	
DE LA POBREZA PREINDUSTRIAL	
A LA GRAN TRANSFORMACIÓN	
1. Pobreza, exclusión social y modernización.....	31
1.1. Pobreza y exclusión.....	34
	41
2. La pobreza preindustrial.....	41
2.1. Pobreza medieval y disolución del orden feudal.....	42
2.2. La reforma de la asistencia y el encierro de pobres...	50
2.3. Mendigos, vagabundos y trabajadores.....	57
3. La “Gran Transformación”.....	59
3.1. Mercantilización del trabajo.....	62
3.2. Pobreza, ilustración y reforma.....	68
3.3. El problema de los vagos.....	72
CAPÍTULO SEGUNDO	
DEL PAUPERISMO A LA CRISIS	
DEL ESTADO DEL BIENESTAR	
1. La formación de las “clases peligrosas”, el industrialismo y el movimiento obrero.....	81
1.1. Las “clases peligrosas” y la vida urbana.....	88
1.2. Tocqueville, Marx, y el pauperismo.....	95
1.3. La “cuestión social” en la España del siglo XIX.....	104
2. Ascenso y caída del Estado social.....	117
2.1. Del Estado social al Estado del Bienestar (en crisis).	117

2.2. La universalización de la asistencia, la “cultura de la pobreza”, y la exclusión social.....	130
2.3. Particularidades del Estado del Bienestar en España.....	149
3. A modo de síntesis.....	160
3.1. Crisis sistémica: la gran expulsión social.....	164

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO TERCERO

LAS PERSONAS SIN HOGAR, LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ASISTENCIA PÚBLICA

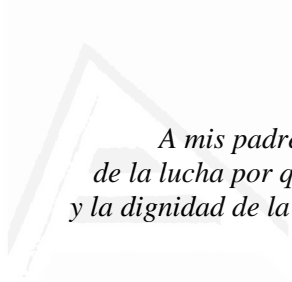
1. ¿Sin techo, transeúntes o personas sin hogar?.....	171
1.1. Los estudios sobre personas sin hogar en España...	175
1.2. La exclusión residencial (tipología ETHOS) y el <i>sinhogarismo</i> , dos puntos de partida epistemológicos.....	188
1.3. Problemas metodológicos para la cuantificación de las personas sin hogar.....	198
2. La asistencia a las personas sin hogar en España.....	206
2.1. El “modelo albergue” y sus implicaciones sociales...	209
2.2. Personas sin Hogar y acceso a la vivienda en España.....	215
2.3 El modelo <i>Housing First</i> , ¿un cambio de paradigma?.....	227
3. El “derecho a techo” y el “derecho a la ciudad.....	235
3.1. La urbanización del mundo y la destrucción de la ciudad.....	237
3.2. Por una mirada crítica sobre el <i>sinhogarismo</i>	243

CAPÍTULO CUARTO

PERSONAS SIN HOGAR Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ALICANTE

1. Del albergue para transeúntes al Plan de Atención para Personas Sin Hogar (PAPSH).....	247
---	-----

2. El Centro de Acogida e Inserción desde dentro: un trabajo de campo.....	257
2.1. Organización y funcionamiento del Centro.....	264
a) <i>La arquitectura del edificio</i>	264
b) <i>El equipo humano</i>	268
c) <i>Los procesos de acceso, intervención y salida</i>	270
2.2. Lo que dicen las personas sin hogar y lo que dicen los profesionales.....	274
2.3. Lo que dicen los datos de las Memorias anuales.....	282
a) <i>El perfil sociodemográfico</i>	283
b) <i>Los resultados</i>	285
3. El desarrollo urbano en Alicante, el modelo residencial y las personas sin hogar.....	289
3.1. Los regímenes urbanos y el modelo residencial en Alicante.....	298
3.2. Las personas sin hogar en Alicante.....	306
DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	
1. El modelo <i>Housing First</i> , ¿una herramienta para erradicar el <i>sinhogarismo</i> ?.....	313
1.1. Principales resultados del modelo <i>Housing First</i> en Europa.....	315
1.2. Principales críticas al modelo <i>Housing First</i>	319
1.3 Condicionantes estructurales para la aplicación de políticas HF en el municipio de Alicante.....	323
a) <i>¿Es posible la erradicación del “sinhogarismo”?</i>	323
b) <i>El criterio profesional: entre la caridad y la terapia</i>	326
c) <i>Las características del desarrollo urbano</i>	328
2. Propuestas para un cambio de rumbo.....	331
3. Conclusiones.....	333
3.1. El tratamiento histórico de la pobreza.....	333
3.2. Las personas sin hogar.....	336
BIBLIOGRAFÍA	341
ANEXOS	
-Índice de cuadros y gráficos.	
-Guía para la entrevista semi-estructurada a Personas sin Hogar	



*A mis padres, que me enseñaron el valor
de la lucha por que todos tengan lo necesario,
y la dignidad de la renuncia a todo lo superfluo.*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PRÓLOGO

*...lo mismo miseria y pena que
acomodo confortable sirven a cada paso
para llevar a los unos o a los otros
a la sumisión al Poder, a la demanda de
limosna y a la conformidad con la mentira.*

Agustín García Calvo
Mentiras principales

Un lector de Bertrand Rusell

Conocí a J.L. cuando ingresó, por segunda vez en su vida, en el Centro de Acogida e Inserción para Personas sin Hogar de Alicante. Corría entonces el verano de 2012, y nos encontrábamos en el cuarto año de una crisis económica, social y ecológica cuyos precedentes, según pensaba, había que rastrear mucho más atrás que en el estallido de la conocida como “burbuja inmobiliaria”, y cuyas consecuencias golpeaban cada vez con más dureza a más personas.

J.L. lo sabía, había pasado por el “albergue” por primera vez en 2002. En aquella ocasión encontró trabajo a los pocos meses de estancia, se fue, y se mantuvo precariamente en empleos temporales y habitaciones alquiladas, hasta el último golpe que lo trajo de nuevo, “más viejo y más escéptico”, a la puertas del Centro.

El inicio de nuestra relación fue accidentado. Era un hombre que mantenía las distancias, y del que algunos compañeros opinaban que “ocultaba algo”. Su exigencia, llena a veces de sarcasmo con los profesionales del Centro, se hacía molesta e impedía el normal funcionamiento de la *intervención*, según me dijeron aquellos que lo habían conocido antes. Que hubiese vuelto solicitando alojamiento después de

tantos años era, según el juicio experto, un indicador de que algo no funcionaba bien en él. Su orgullo, sin embargo, le impedía reconocerlo, por lo que, de entrada, era un caso perdido de *sinhogarismo* o, como indicaban los baremos, un caso “crónico”. Él se mantenía firme en su versión de los hechos: había tenido mala suerte, otra vez. La respuesta que el diagnóstico experto daba a esta disonancia era más o menos: “eso es incluso peor para él, porque aparenta una normalidad que no puede sostener; si no, ¿por qué estaría otra vez aquí?”

En una de las primeras conversaciones en profundidad que intenté mantener con él, me espetó: “yo sé que debo haber sido un tipo infame en otra vida para tener que verme otra vez aquí, pero no necesito que me lo recuerden todos los santos días”.

Así que tuvimos que empezar de nuevo: le dejé en paz y comencé a pensar qué significaba mi trabajo en el Centro. Me preguntaba qué tipo de argumento perverso era aquel que condenaba a un hombre cercano a la edad de su jubilación a tener que soportar las condiciones de vida de aquel lugar y a relacionarse, lo quisiera o no, con personas como yo.

Hasta que un día, por casualidad, vi que llevaba en la mano un libro de Bertrand Russell. Le pregunté si conocía sus *Ensayos escépticos*, y a partir de ahí nuestra relación cambió. Hablamos mucho, durante los diez meses que permaneció en el Centro, de literatura, de su pasado en el Partido Comunista, de su época de estudiante de Económicas en Madrid, y de la relación con su padre, militar de carrera, con el que se llevó a matar toda su vida; de su existencia acomodada cuando abrió su propia gestoría en Murcia, de la enfermedad de su hermano y de la ruptura con su familia; de su paso por una multinacional alemana y del accidente de avión que sufrió en un viaje de negocios entre EE.UU. y Brasil; del maravilloso periodo de su vida que pasó trabajando como guía turístico en Viena; de sus amores alemanes, austriacos e ingleses, y del don de lenguas que había desarrollado con tal de continuar sus conquistas; de sus reflexiones en torno al curso que

podía seguir la crisis del capitalismo y de los errores que creía haber cometido a lo largo de su vida. Leímos y comentamos juntos, con diversión, el libro de Enzensberger *El gentil monstruo de Bruselas*. Y, mientras tanto, logró gestionar una pensión no contributiva al cumplir los sesenta y cinco, y se hizo a la idea de ingresar en una residencia para personas mayores, que él consideraba “una antesala de la muerte, pero con baile algunos sábados”.

Su generosidad, su cultura, su escepticismo ilustrado, sus convicciones políticas y su orgullo, se daban la mano en una personalidad desbordante. Fui afortunado por conocerlo, y el trato con él me brindó la oportunidad de poner en cuestión varias ideas sobre mi trabajo que fueron el germen lejano de esta tesis.

Pedro Cabrera, al final de *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid* (1998), comentaba que algunos estudios sobre las personas sin hogar comenzaban a pasar, del ámbito del simple recuento y las memorias de actividad de las entidades caritativas, al terreno académico; lo que, según su opinión, redundaría en una ampliación del conocimiento sobre el tema. Pero advertía del siguiente riesgo:

olvidar los peligros inherentes a la investigación académica: formalismo desmedido, distanciamiento excesivo de la realidad, irrelevancia social y política de las conclusiones alcanzadas, etc. Probablemente, todo ello haga necesario mantener el vínculo —en ocasiones personal y afectivo— entre los investigadores universitarios interesados por el tema y los profesionales de la intervención que día a día se enfrentan al reto de intentar resolver los problemas de la gente sin hogar, en un empeño —a la vez— necesario e imposible de alcanzar con los medios de que disponen, y habida cuenta de cómo se encuentra definido el tema —social y políticamente— en estos momentos (Cabrera, 1998, p. 466).

Atendiendo a las palabras de Cabrera, la situación de la que parto como investigador y a la vez trabajador de un recurso para personas sin hogar, puede ser una ventaja determinante para entender el fenómeno abordado.

Una de las particularidades de mi posición como investigador del fenómeno de las personas sin hogar, es que, por mi forma de entender el trabajo diario, nunca he podido considerar a las personas con las que hablaba como *casos*, y lo que realmente despertó mi interés como sociólogo no fueron sus *problemáticas*, sino qué era exactamente lo que se suponía que debían hacer aquellas personas para acceder a una vivienda digna. Qué presupuestos estaban implícitos en el trabajo profesional del que yo formaba parte, en los modelos de intervención, las normativas, la arquitectura misma del Centro y los procesos de inserción social diseñados desde la administración pública. ¿Cómo se relacionaba todo esto con los procesos más amplios de desposesión de los que, en distinta medida, todos formamos parte?

El interrogante que se fue abriendo paso fue, entonces: ¿Qué función social cumplen las personas sin hogar para el resto de la sociedad y, en particular, para los que nos ganamos la vida tratando de solucionar sus problemas? En última instancia, todas las hipótesis contenidas en esta tesis tratan de responder de algún modo a esa única e imprescindible cuestión.

No sé en qué momento de todo este proceso, cuando alguien me preguntaba cuáles eran, en mi opinión, las causas del *sinhogarismo* comencé a contestar: “que las casas no son gratis”. Entonces me dí cuenta de que aquella era precisamente la respuesta que hubiese dado aquel lector de Bertrand Rusell con quien compartí tan buenas conversaciones. Pensé entonces que en esa explicación había mucha más verdad de la que generalmente están dispuestos a admitir los profesionales de la acción social, los gobernantes y los investigadores.

Acompañé a J.L. el día que salió del “albergue” para ingresar en una residencia de tercera edad en Torrevieja. Fuimos juntos en una furgoneta,

con sus pocas pertenencias en la parte de atrás. Le dije medio en broma que me gustaría emprender juntos la redacción de sus *Memorias*, a lo que contestó, fiel a su estilo: “No me mates tan pronto. Mejor, tú que eres sociólogo, escribe algo sobre todo esto”.

Tres meses después, cuando comenzaba a tener relaciones en la ciudad y había redactado una reclamación para conseguir una pensión contributiva, J.L. murió de un ataque al corazón mientras dormía en su minúscula habitación de la residencia. La noticia me sorprendió una mañana, recién llegado al trabajo, y la sensación de absurdo se extendió rápidamente a mi alrededor. ¿Qué sentido tenía? Con el tiempo aquella sensación se convirtió en algo duradero, y fue, de una manera íntima pero totalmente confesable, uno de los motivos principales para iniciar esta investigación¹.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

¹ Agradezco a la **Fundación Salud y Comunidad** las facilidades aportadas para la redacción final de este trabajo y la accesibilidad para utilizar los datos referidos al Centro de Acogida e Inserción.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se divide en dos partes, y una posterior discusión y conclusiones. Una *Primera Parte* de investigación sobre las representaciones sociales de la pobreza, desde las sociedades preindustriales hasta nuestras sociedades tecnológicamente avanzadas, pasando por el proceso de reforma e ilustración y la aparición de la “cuestión social”. Se investigan, especialmente, los orígenes del Estado social, su articulación en Europa y las características particulares de este proceso en España.

La *Segunda Parte* aborda el tratamiento que se ha dado al fenómeno de las personas sin hogar en las sociedades más desarrolladas y concretamente en España, a través de los estudios e investigaciones sociales y desde las políticas destinadas a ellas. Se describen los resultados de la investigación llevada a cabo en el Centro de Acogida e Inserción de Alicante, y se contextualizan dentro de un determinado modelo de desarrollo urbano de la ciudad, aplicando el análisis de los regímenes urbanos a la explicación del tratamiento del *sinhogarismo* que realizan las políticas municipales.

Para finalizar, se propone una discusión sobre los modelos de intervención con personas sin hogar basados en el enfoque “vivienda primero” o *Housing First*, que se vienen proponiendo en los últimos años en el contexto de la Comunidad Europea como una forma de erradicación del *sinhogarismo*. Junto con las conclusiones más relevantes surgidas de la investigación, se recogen también algunas propuestas concretas para ir avanzando hacia un modelo de intervención social con las personas sin hogar en la ciudad de Alicante que cuente con los desarrollos teóricos sobre la exclusión residencial y el derecho a la ciudad.

Representaciones sociales de la pobreza

Las representaciones sociales de la pobreza han variado a lo largo del proceso de modernización. Como sostienen los autores que han abordado el estudio de las formas de la pobreza, según la coyuntura económica, política y cultural, “los pobres” han adoptado multitud de aspectos a lo largo de la historia: los santos miserables, los *cerretani*, los vagos y malentretenidos, las clases peligrosas, el proletariado en harapos, los inadaptados contraculturales, las minorías marginadas, los países subdesarrollados, la infraclase y la subcultura de la pobreza, los *hobos*, los homeless y transeúntes, y un largo etcétera.

La cantidad de términos para referirse a las distintas posiciones respecto a lo que la sociedad considera normal o integrado se fueron multiplicado al tiempo que las estructuras sociales se transformaban, dentro de un proceso histórico de largo alcance. El paso de una concepción cristiana de la pobreza y la caridad, inscrita en las sociedades preindustriales, a la idea de lograr el bienestar a través de un Estado redistribuidor de la riqueza y el pleno empleo en las sociedades industrializadas, es el primer objeto de estudio de esta tesis.

Decía Marx que la única ciencia que conocía era la ciencia de la Historia, para contraponer sus análisis del capitalismo a aquellos que se derivaban de la Economía Política de su tiempo. En el caso del análisis de las formas de la pobreza y sus representaciones sociales nos encontramos en una situación similar. A menudo, los estudios estadísticos y económicos sobre las privaciones y la necesidad de algunos grupos de la población despliegan una gran cantidad de herramientas técnicas de medición, definición de “umbrales” y estudios sobre las “prevalencias” de características y regularidades dentro de la población pobre, que para el investigador pueden ser de alguna utilidad. Pero los objetivos de estas investigaciones, por lo

general, se orientan a la aplicación de determinadas políticas públicas en la llamada *lucha contra la pobreza*. Por lo que casi en su totalidad dan por sentado aquello que un análisis sociológico precisamente debiera estudiar, y que no es la pobreza ni los pobres

sino la relación de asistencia —y por tanto de interdependencia— entre ellos y la sociedad de la que forman parte (Paugam, 2007, p. 19).

Este punto de partida teórico enraíza en una definición de la pobreza que cuestiona la medición estadística al uso a través de la determinación monetaria de los conocidos *umbrales*. Por lo general, la definición del umbral de pobreza se ha fijado, en los distintos estados de la Unión Europea y en los estudios de la OCDE, del siguiente modo: se considera pobre a la unidad familiar que se encuentra por debajo del 50% o el 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo.

Estos indicadores económicos, mayoritariamente aplicados a la comparación entre países y entre regiones, dicen poco de las dinámicas de la pobreza y los procesos de exclusión-inclusión dentro de una sociedad compleja, y apenas nada del lugar que ocupa la pobreza en la estructura social y qué relación tiene con los pobres singulares y su experiencia cotidiana de la asistencia.

La discusión sobre los problemas respecto a la cuantificación, ya sea a través del ingreso, de la percepción subjetiva o de los niveles de vida, tiene una amplia bibliografía que, sin embargo, no ha logrado un acuerdo respecto a cuál es la forma de medición más adecuada (Andreß, 1998). Y es dudoso que tal acuerdo llegue a existir, porque la simple variación de unos puntos en el porcentaje bajo la mediana para definir el umbral de pobreza hace variar en varios millones de personas el colectivo al que se puede clasificar como “pobres”. Lo que tiene, obviamente, claras repercusiones políticas que no dejan de influir a la hora de tomar una medida u otra. El problema, por

tanto, no parece que pueda resolverse mediante alguna innovación técnica en la medición estadística, sino que precisaría de una definición más compleja y cualitativa del fenómeno.

Por ello, he preferido partir de la definición clásica de Simmel:

se llama pobre al que recibe asistencia o, mejor dicho, al que, aunque no la reciba, debería recibirla por su situación sociológica [...] la pobreza no puede definirse a sí misma y por sí misma como un estado cuantitativamente determinado, sino sólo en función de la reacción social que nace de una situación específica (2014, p.79).

No es por tanto un objetivo de esta tesis medir la pobreza, ni hallar correlaciones estadísticas entre las Personas sin Hogar, los denominados pobres y el conjunto de la población. El punto de partida esencialista, que intenta definir quiénes son los pobres, de qué carecen, cuántos son, qué cuesta asistirlos, etcétera, omite el análisis de las condiciones históricas y los procesos por los que una sociedad instituye un determinado orden de cosas y sostiene dinámicas de integración-segregación específicas.

Dinámicas que tienen que ver tanto con decisiones políticas concretas, realizadas en base a análisis racionales, como con atribuciones sociales realizadas sobre “los pobres” —tomados muchas veces a un tiempo como sujetos concretos y categoría social—, basadas en elementos no reductibles a los procesos racionales, pero que influyen, de forma determinante, en la orientación de las políticas públicas.

Es ahí donde las representaciones sociales sobre la pobreza y sus transformaciones nos pueden dar una visión sociológica más amplia para entender un fenómeno a menudo resbaladizo, y para el que las técnicas de medición *normales* se muestran no sólo insuficientes sino, en la mayoría de los casos, inadecuadas.

Por “representaciones sociales” entiendo, siguiendo a Paugam: aquellas ideas generales sobre la pobreza cuyos orígenes individuales y grupales son heterogéneos y susceptibles de modificación en el curso de la vida social. A diferencia de las representaciones colectivas —entendidas al modo de Durkheim (2008)—, las representaciones sociales son plurales, y “existe la posibilidad de su evolución en función de la coyuntura económica, social y política” (Paugam, ob. cit., p.76).

Tanto el relativo consenso en las representaciones sociales respecto a la pobreza como la diversidad en sus formas de tratamiento, se sostienen en una determinada teoría de la modernización subyacente, que se ha desarrollado a lo largo de varios siglos, acompañando el auge y la decadencia de una cultura material concreta.

Norman J. G. Pounds definió así el contenido de la “cultura material”:

los distintos modos en que se han satisfecho las necesidades humanas elementales de comida, cobijo y vestido [...] pero las necesidades humanas suelen irse haciendo cada vez más diversas y complejas por la propia naturaleza del progreso: lo que en una época se consideraba un lujopreciado como residencia, alimento o menaje doméstico, se convierte en una necesidad a la siguiente (1999, p.22).

Este desarrollo en las necesidades humanas y las formas de satisfacerlas no se produce por una sucesión de rupturas o síntesis de contrarios, sino que podemos constatar cómo desarrollos regionales diferenciados dentro del proceso de modernización hacen coexistir en una misma época formas sociales de la pobreza distintas y tratamientos de la misma que pueden ser contradictorios. Por lo que encontramos no una función social de la pobreza, sino funciones variables, sostenidas no por una representación social dominante y monolítica, sino por la pugna de varias de ellas sobre una base

común: el estadio de la cultura material dentro del proceso de modernización e industrialización.

El estudio sociológico de la pobreza, desde esta posición teórica, tiende a ser comparativo: entre distintas representaciones y tratamientos de la pobreza en una misma época, pero también en las transformaciones sufridas a lo largo del proceso de formación de las sociedades contemporáneas tal cual las conocemos.

Por ello, era necesario realizar un recorrido histórico por las formas de la pobreza y su tratamiento desde las sociedades preindustriales hasta nuestros días. No podía entender una *sociología de la pobreza* —o de las personas sin hogar como fenómeno particular de pobreza extrema—, sin contar con una amplia revisión de los estudios y monografías históricas al respecto. El primer escollo de la investigación surgió entonces al iniciar la exploración de una disciplina distinta a la Sociología —la denominada Historia Social— cuyos debates internos, conceptos, modas intelectuales y metodologías, distaba mucho de poder abordar en toda su extensión.

La fragmentación de los saberes y la especialización académica inducen en muchas ocasiones al desánimo. Sobre todo cuando el investigador trata de narrar a grandes rasgos las líneas de continuidad y fractura en el fenómeno histórico de la pobreza, y su intención se ve frustrada a cada paso por la cantidad de estudios particulares y monografías sobre algún aspecto, institución o grupo marginal, en un periodo determinado. Otras veces, aquello que supone una mayor dificultad, es la ausencia de estudios a escala local o regional que superen el marco de la mera documentación historiográfica para apuntar procesos de más largo alcance.

Esteban de Vega resumía el estado de la cuestión en el estudio de la pobreza, dentro de la Historia Social, de este modo:

Lo que sucede [...] es que este nada desdeñable acervo investigador está muy lejos todavía de permitirnos formular síntesis y caracterizaciones

globales del fenómeno de la pobreza en la España contemporánea (Esteban de Vega, 1997, p.19).

La *Primera Parte* de esta tesis está dedicada, por tanto, a explorar esa “historia de la pobreza” que, en gran medida, está aún por hacer. Para ello se ha recurrido a artículos de síntesis y monografías que abordaban distintas épocas —desde el siglo XIII hasta nuestros días— y que recopilaban los materiales de investigaciones históricas concretas sobre la situación material, las formas de asistencia y las recomendaciones morales en torno a la pobreza y la marginalidad. No siempre ha sido posible mantener el marco geográfico en la recopilación, pero he tratado de acotar como límite superior el entorno europeo y como límite inferior los trabajos dedicados a España en su conjunto.

Otro de los problemas de esta primera investigación teórica era encontrar la forma adecuada de relacionar los hechos históricos concretos con los procesos de modernización y las distintas mentalidades que supuestamente subyacían en ellos. La corriente crítica de interpretación histórica respecto al pauperismo ha estado influida en España por las obras de Michel Foucault (2002; 2003) y de sus continuadores. Y aunque pueden surgir ideas inspiradoras de algunos de estos trabajos, muchos de ellos se apartan demasiado de los hechos empíricos reconocibles, y pueden caer en una especie de épica de las ideas, donde el protagonismo de los individuos, los grupos, las clases sociales y las instituciones se transfiere a un sujeto denominado “Época Clásica” o “Episteme de la Representación” o “La Época del Gran Confinamiento”.

Las críticas a este enfoque no han dejado de hacerse desde distintas corrientes historiográficas (Merquior, 1985; Madosio, 2015).

La que más interesaba recoger aquí es aquella que detecta en las interpretaciones de la beneficencia como control social una suerte de determinismo en las pautas de comportamiento de las instituciones

benéficas y la adjudicación de un papel pasivo sobre la población receptora de su ayuda. Sobre todo cuando se trata de deducir una supuesta “mentalidad represora” que excluye el resto de dimensiones de la acción social frente a la pobreza.

Una interpretación de este tipo deja de lado, por ejemplo, la efectiva ayuda material que suponía la beneficencia para un proletariado aún en formación, y las expresiones de solidaridad que a menudo suponía dentro de una comunidad local reducida. Además, no hay que perder de vista que las familias pobres podían hacer un uso habitual de la beneficencia sin ser estigmatizadas por ello y sin que quepa asumir que comulgaban con los argumentos moralizantes o de corrección.

Otra dimensión importante, que puede quedar omitida haciendo demasiado hincapié en las *intenciones represivas* de la asistencia, es el freno que supusieron durante siglos al desarrollo del capitalismo. Por ejemplo, los subsidios derivados de las Leyes de Pobres en Inglaterra (1601) ejercieron un importante contrapeso al proceso de mercantilización del trabajo humano, hasta su reforma en 1834, manteniendo un “derecho a la vida” que el mercado de trabajo en formación dentro del primer capitalismo tuvo que abolir.

Un somero análisis de la evolución de la doctrina social de la Iglesia, de las discusiones en torno a los Hospicios y la Limosna en España durante el siglo XVI, y los problemas para la introducción de las políticas estatales de “encierro” en el periodo reformista del XVIII, serían suficientes para poner en duda una explicación demasiado mecanicista de los procesos sociales que afectaron al tratamiento histórico de la pobreza, y cómo las transformaciones en el mundo de la economía pudieron ser más o menos rápidas, pero el pensamiento social tardaría más en admitir las consecuencias derivadas del cambio en las estructuras sociales.

Las tensiones producidas entre los distintos elementos de la sociedad (tecnológicos, económicos, culturales, religiosos) formarán parte de eso que

comenzó a llamarse la “cuestión social” y que, por su propia naturaleza conflictiva, es irresoluble desde el plano teórico. Aquí, las grandes generalizaciones ponen en peligro todo el edificio argumental de cualquier investigación.

No obstante, este primer esfuerzo de conceptualización teórica debía finalizar con la elaboración de un marco lo suficientemente flexible para dar cuenta de las distintas representaciones sociales de la pobreza y las prácticas asociadas a ellas; y al mismo tiempo lo suficientemente definido como para trazar las continuidades que el proceso de modernización ha generado, a pesar de ser en muchos casos una *continuidad en la ruptura* (Huysen, 2006; Frisby, 1992).

La definición de este marco teórico, asimismo, tenía que contemplar los inicios de una Sociología de la Pobreza que fue contemporánea al proceso de industrialización. La conciencia moderna del conflicto social, y las propuestas de un progreso indefinido en la mejora de las condiciones de vida, nacieron de la mano con los intentos de encontrar las causas del empobrecimiento, en una época de la historia humana en la que la productividad y la riqueza aumentaron de forma inédita, al tiempo que lo hacía la masa de aquellos desheredados del mundo. La misma disciplina sociológica debe mucho a esta curiosidad y ese afán reformista por entender y regular unas sociedades cuyos cimientos se vieron sacudidos al contacto con la modernización y la industria (Agulles, 2010).

Se suele atribuir en distintos grados a Tocqueville, Engels, Marx y Simmel la paternidad de esta primera Sociología de la Pobreza. Sus herramientas teóricas y sus análisis del fenómeno del pauperismo siguen siendo útiles para realizar una lectura de la historia de la pobreza en clave crítica con el proceso de modernización. No obstante, hay un horizonte teórico que rara vez es explorado en los trabajos sociológicos sobre la pobreza y la exclusión social: el de aquellos críticos con el proceso

industrial *en sí mismo*, y no por sus consecuencias sobre el crecimiento de la pobreza y la desigualdad.

Han sido muy útiles para esta tesis las herramientas ofrecidas por una lectura en profundidad de los trabajos de William Morris, Simone Weil, Gustav Landauer, George Orwell, Lewis Mumford, Jacques Ellul, T.W. Adorno, Hannah Arendt, Günther Anders o Dwight Macdonald, entre otros representantes de una corriente crítica que, sin abordar directamente los problemas de la pobreza y su tratamiento, sí aportan al debate de la “cuestión social” una dimensión muchas veces olvidada. Aquella crítica con el progreso no sólo por las carencias que genera, sino por todo aquello que *sí da*, y por el encuadramiento que supone en un modo de producción extractivista, industrial, urbano y consumista que, en nombre de la erradicación de la pobreza, condena la libertad de los individuos y las comunidades a convertirse en una mera “libertad de masas vigilada”.

No se pretende, ni mucho menos, haber descubierto nada nuevo en este aspecto. Se ha tratado, más bien, de retomar una línea de pensamiento olvidada durante el triunfo sin paliativos del mundo industrial desde 1945 hasta nuestros días, pero que cabría rastrear en Rousseau e incluso, de alguna manera, en la *Memoria sobre el pauperismo* de Tocqueville.

Dignos representantes de esta tradición heterodoxa en nuestro país serían los trabajos contemporáneos de José Manuel Naredo (2010) y Ramón Fernández Durán (2011), en los que una conciencia ecológica y social crítica renueva el horizonte del pensamiento social y ofrece herramientas conceptuales de gran valor para un estudio de las formas de la pobreza. Herramientas no encaminadas a señalar las mejoras en los *planes de lucha contra la pobreza*, sino a apuntar las necesarias transformaciones que en la culminación de las sociedades industriales afrontaremos.

El escritor italiano Ignazio Silone señalaba a finales de los años sesenta del siglo XX:

El primer obstáculo que hay que superar para comprender las modificaciones sufridas por la sociedad contemporánea es la frecuente confusión, en la que caen incluso los autores serios, entre algunas nociones elementales como la sociedad del bienestar, la civilización de masas y las varias formas de asistencia pública para ciudadanos necesitados. Con frecuencia encontramos uno u otro de estos términos (más frecuentemente la expresión anglosajona *Welfare State*) usados para significar también los otros, aunque sean fenómenos de diversa entidad histórica que requerirían términos distintos cuando coexisten. Se diría, en suma, que las lenguas, incluso las más modernas, no estuvieran preparadas para significar los hechos sociales de nuestro tiempo (Silone, 1969, p.240).

Constataba, además, que desde la Primera Guerra Mundial el deber de la asistencia de los Estados se había convertido en una función universal de cualquier tipo de gobierno, desde las democracias occidentales a los distintos sistemas socialistas, pasando por las dictaduras (que se veían obligadas a fingir cierto socialismo en compensación por la falta de libertad). Que esa extensión de la asistencia se interpretase como una generalización de los principios cristianos, o como conquista del movimiento obrero organizado, o como hábil concesión para la defensa del orden público, era lo de menos. La asistencia estatal se había generalizado y el horizonte de un bienestar común para toda la sociedad empezaba a difuminar sus fronteras con los derechos de asistencia, generando una dinámica social específica dentro de una civilización de masas cada vez más integrada.

En esta nueva dinámica, la búsqueda del bienestar podía ir contra el progreso social, al mismo tiempo que cierta pobreza era capaz de mantener espacios de autonomía, dignidad y libertad que la generalización del consumo hacía peligrar y que la intervención estatal haría desaparecer progresivamente por el desarrollo de una burocracia de la asistencia.

Al final del recorrido histórico por las formas de tratamiento de la pobreza, se ha pretendido definir también las relaciones entre las representaciones sociales de las que partían, qué contradicciones surgían en la praxis social y cómo el proceso de modernización proclamó el derecho universal a una seguridad mínima y, al mismo tiempo, desarrolló las condiciones de una sociedad del riesgo inédita (Beck, 1986), rompiendo lazos sociales, prácticas de solidaridad e instituciones de apoyo mutuo que habían existido durante siglos.

Esta ruptura se realiza en el contexto territorial de una urbanización casi completa del planeta, por lo que las formas de la pobreza se dan mayoritariamente en contextos urbanos hiperdegradados, donde el desarrollo de la ciudad no ha estado acompañado de ningún ascenso en el nivel de vida para la mayoría de personas que las habitan.

Por otro lado, las crisis urbanas sucedidas en los países más industrializados, desde mediados de los años setenta del siglo XX hasta nuestros días, influirán también en la presencia de una miseria *visible* en los centros de ciudades que, al mismo tiempo, son capaces de generar grandes riquezas y albergar grupos sociales con una capacidad de acceso a bienes, información y poder inimaginables.

En las condiciones actuales, donde una crisis sistémica se abre paso a través de una sociedad global interdependiente, la aparición de lo que Sassen (2015) denomina “procesos de expulsión social”, nos pone en la tesitura de tener que relativizar muchos de los conceptos adquiridos y retomar la discusión teórica en torno a la vieja “cuestión social”.

Por ejemplo, en los estudios sobre *sinhogarismo* podrían plantearse algunas cuestiones que enriquecerían mucho el debate: ¿Qué relación tienen las aproximadamente 23.000 personas sin hogar estimadas para España en 2012 por el INE, con los 42,5 millones de personas que en 2011, según datos de ACNUR, habían sido desplazadas forzosamente de sus hogares por conflictos nuevos o persistentes en distintas partes del mundo? ¿Y con los

cientos de miles de desahucios ejecutados en España desde 2008, o con los 3 millones de viviendas vacías estimados para el conjunto del Estado en 2011? ¿Y con el aumento de la población encarcelada? ¿Deberíamos relacionar la desregulación financiera y las innovaciones bancarias en productos de alto riesgo con el mercado inmobiliario local y las políticas de vivienda? ¿Tiene esto algo que ver con los recursos de asistencia diseñados para atender a las personas sin hogar en una ciudad de tamaño medio del litoral mediterráneo?

Partir de la relación entre las representaciones sociales de la pobreza y el proceso de modernización permitirá abordar el estudio de las personas sin hogar desde una perspectiva muy amplia, en la que la raíz histórica de los procesos de exclusión social se solapaba con las mentalidades dominantes en un momento y un lugar determinados, dando lugar a unas prácticas sociales concretas.

Las personas sin hogar, las ciencias sociales y la asistencia pública

La *Segunda Parte* de esta tesis intenta abordar cuál ha sido el tratamiento que el fenómeno de las personas sin hogar ha recibido por parte de distintas disciplinas de las ciencias sociales. Se trataba de saber en qué punto se encuentra el acervo teórico e investigador sobre el fenómeno de lo que, en un principio, se llamó los “transeúntes” o “sin techo” y que, paulatinamente se fue transformando hasta tomar el nombre de *sinhogarismo*, una adaptación un tanto problemática del término anglosajón *Homelessness*.

Para ello se utiliza la revisión de los artículos más relevantes en la materia producidos en nuestro país y las primeras monografías dedicadas a la dimensión de este fenómeno en algunas ciudades, así como artículos de síntesis que abordaban el estado de la cuestión en los últimos 30 años de los estudios sobre la pobreza y el *sinhogarismo*.

Por otro lado, a nivel Europeo, el trabajo de organizaciones como FEANTSA (siglas en inglés de la Federación de Entidades que trabajan con personas sin hogar) y del Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo, ha introducido en el debate el concepto de “exclusión residencial”, y ha facilitado un principio de consenso en cuanto a las categorías para estudiar este fenómeno: la conocida tipología ETHOS. Su aplicación al caso español es todavía minoritaria, aunque algunos estudios (Cabrera, 2008) la han intentado aplicar para medir la dimensión del problema en nuestro país.

A través de la explotación de los resultados de las distintas Encuestas del INE sobre personas sin hogar y centros de atención, se intentará esbozar cuál es el modelo de atención predominante para el *sinhogarismo*, qué presupuestos de partida supone, y qué relación tiene con una determinada representación social de la pobreza que, en las sociedades más desarrolladas, está estrechamente ligada con el concepto de exclusión social.

La problematización de los conceptos teóricos, los resultados de las investigaciones y la aplicación de distintas políticas públicas será la forma en la que articular un concepto de *sinhogarismo* más amplio y que dé cuenta de las distintas situaciones de exclusión residencial y de los posibles cambios de paradigma que están teniendo lugar actualmente.

La aparición de los modelos de intervención llamados *Housing First*, y su actual relevancia en algunos países europeos, se comentará como un caso particular de transformación de las representaciones sociales, en un contexto de crisis del proceso de modernización y de las sociedades del bienestar.

Con estas herramientas se aborda la investigación del caso concreto del Centro de Acogida e Inserción para Personas sin Hogar en Alicante. En una primera aproximación se ofrece una investigación de campo cualitativa, cuyas particulares circunstancias se han introducido en el Prólogo, y cuya metodología se describirá con detalle al inicio del Capítulo Cuarto.

Durante casi ocho años de trabajo, entrevistando y orientando a personas que pasaron en algún momento de su vida por el Centro de Acogida e

Inserción, se ha recogido una gran cantidad de información relevante para la interpretación. Se ha trabajado tanto en grupos, como de manera individual, recogiendo una gran cantidad de información de entrevistas semi-estructuradas, analizando también datos estadísticos de las memorias anuales del Centro y constatando los insalvables problemas de medición y cuantificación.

El trabajo de investigación, por tanto, no se diseñó previamente para contrastar unas determinadas hipótesis, sino que estaba ahí desde el principio y las hipótesis surgieron naturalmente; ha sido, por tanto, una investigación vivida, que pone en juego de manera particular esa doble condición de ser sujeto y objeto de la mirada científica. Al mismo tiempo que se ve inmersa en una dialéctica entre la investigación, la labor profesional y la acción política que se verá reflejada en las conclusiones de este trabajo.

En cualquier caso, al adoptar una mirada cualitativa se asume una metodología y un tipo de investigación cuyos riesgos se ven compensados por sus múltiples ventajas:

El investigador cualitativo, en tanto que analizador-intérprete de discursos, es un metodólogo pragmático, despliega su *práctica* de investigación como si fuera un sistema de estrategias y operaciones “ad hoc”; llamadas —en todo momento— para conseguir respuestas a determinadas preguntas *concretas* sobre la agenda de temas que le interesan en su investigación específica (Alonso, 1998, p.222).

El análisis de las representaciones sociales que funcionan dentro de un Centro de atención a personas sin hogar, y las diferencias encontradas con la explicación que las propias personas atendidas dan a su situación, será un punto de partida para determinar hasta qué punto el modelo de intervención a nivel local participa o no de ese cambio de paradigma en las formas de

acercamiento al *sinhogarismo* y en qué medida existen condicionantes estructurales en la ciudad para un cambio de este tipo.

Para acercarnos a esos condicionantes era necesario aplicar las herramientas teóricas y de investigación que el análisis de los regímenes urbanos viene desarrollando desde hace más de una década. Su aplicación al modelo urbano desarrollado en Alicante se realizó a través de la explotación de los Censos y Padrones municipales, así como de las conclusiones de algunos estudios sobre la dinámica poblacional a escala regional de la Costa Blanca, sobre todo ligados al sector inmobiliario y turístico. Es decir, a la forma que el proceso de modernización ha tomado en el contexto local.

La aplicación de la tipología ETHOS al caso de Alicante, y el contraste con los resultados hallados en la investigación cualitativa en el Centro de Acogida e Inserción, nos darán una aproximación al lugar que ocupan las personas sin hogar en el contexto más amplio del desarrollo regional y urbano, qué consensos sociales han funcionado hasta ahora para sostener un determinado modelo residencial, y en qué pueden verse modificados en un futuro.

Contando con los resultados de esta investigación y con la problematización de algunos de los conceptos tradicionales a la hora de abordar el *sinhogarismo*, se ofrecerá, finalmente, una discusión en torno a la posible aplicación de un enfoque *Housing First* en la ciudad de Alicante.

Si en la investigación cualitativa del Centro de Acogida e Inserción se daba la circunstancia de una doble condición de profesional de la inserción y de investigador del fenómeno de las personas sin hogar, en este apartado se articula una dialéctica particular entre el intérprete de los datos de la investigación y el compromiso social como habitante de una ciudad para promover un cambio en las representaciones sociales sobre las personas sin hogar y las formas de acción social concretas que desarrollan para atender sus necesidades.

La relevancia de las conclusiones de la investigación y su interpretación se verá condicionada, por tanto, por un contexto social y político del que el investigador no puede abstraerse. Declararlo desde un inicio es tanto una advertencia epistemológica como una defensa explícita de una forma de entender la investigación social.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PRIMERA PARTE



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA POBREZA PREINDUSTRIAL A LA GRAN TRANSFORMACIÓN

1. Pobreza, exclusión social y modernización

Cada sociedad conceptualiza de modo distinto su pobreza y atribuye a sus pobres determinadas características que los sitúan dentro de, pero también *frente a*, la asistencia que reciben del resto de la sociedad. La asistencia no se basa en el interés de los pobres en cuanto individuos, pues si así fuese

no habría ningún principio con el que limitar el traspaso de bienes a favor de los pobres, que no fuera el de la equiparación de todos [...] la asistencia interviene en interés de la totalidad social —en interés del contexto político, familiar, o de todo círculo sociológicamente determinado—, no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más allá de lo que exige la preservación del *status quo* social. (Simmel, 2014, p.29)

Por ello, marca también distintas formas de comportamiento frente a aquellos cuya posición entiende como *desfavorecida*, *desgraciada*, *miserable* o *marginal*. De una mezcla —por lo general inestable— de representaciones sociales, atribuciones de responsabilidad individual, decisiones políticas de “racionalización” de los recursos, argumentos criminalizadores o emancipadores sobre algunos colectivos, actitudes caritativas, prácticas de apoyo mutuo y reivindicación comunitaria, surge una diversidad de tratamientos de la pobreza que, en nuestras sociedades

contemporáneas, coexisten bajo el paraguas de una asistencia estatal en franco retroceso desde los años ochenta del siglo XX.

Existe cierto acuerdo, entre los investigadores de la desigualdad y la pobreza, en señalar el cambio producido en el seno de las sociedades más industrializadas tras la crisis de los años setenta del pasado siglo. Si hasta entonces, y tras la expansión de los llamados Estados de Bienestar en los “Treinta Gloriosos” (1945-75), la pobreza se consideraba como una situación coyuntural, localizada por lo general en sectores de población que habían quedado al margen de los procesos centrales de la modernización económica, a partir de los años ochenta se comenzó a utilizar el término “exclusión social” para definir procesos de empobrecimiento que comenzaban a aparecer en las sociedades más desarrolladas.

El horizonte de una integración de todos los sectores sociales a través del pleno empleo industrial, la extensión de los servicios universales en sanidad y educación, y el apoyo a la familia tradicional, comenzó a resquebrajarse, haciendo aparecer una fragmentación social creciente cuyas coordenadas escapaban a la definición clásica de la pobreza, medida casi exclusivamente por criterios monetarios. En este nuevo contexto, los instrumentos de análisis y reflexión que funcionaban dentro de un modo de regulación fordista y keynesiano comenzaron a mostrarse obsoletos (Brugue et al., 2002; Harvey, 1998; Aglietta, 1998).

Las transformaciones en el ámbito productivo del capitalismo internacional, en la estructura social y en las políticas asistenciales de los Estados más industrializados, dieron como resultado una polarización social creciente y lo que algunos autores han llamado una sociedad postfordista que fomentó procesos “exclusógenos” de nuevo cuño (Laparra, 2007).

A diferencia de otras sociedades históricas, la sociedad industrial globalizada, sobre todo a partir de su consolidación tras la II Guerra Mundial, persiguió el objetivo de una integración total de sus poblaciones a través del salario, la extensión de los servicios públicos y el consumo. Las

expectativas frustradas de esta forma de regulación social, que atenuó durante casi medio siglo el conflicto latente en el proceso de modernización, llevaron a la reaparición de la desigualdad, convertida en mera pobreza e incluso miseria desnuda, en el seno de sociedades opulentas. Un fenómeno que no podía explicarse con el lenguaje sobre la pobreza desarrollado durante el auge del fordismo.

La primera modernidad da paso a una segunda modernidad en la que se ven inmersas las sociedades tecnológicamente más avanzadas, con nuevas lógicas de inclusión-exclusión y, por tanto, con una realidad social nueva en muchos aspectos (Hernández, 2008, p.33).

Pero, ¿hasta qué punto era nueva esta realidad social? Y, sobre todo, ¿cuáles fueron los elementos que *dieron paso* a esa segunda modernidad de las sociedades tecnológicamente más avanzadas? Desde el análisis de la situación presente, a menudo nos encontramos con cierto consenso en cuanto a las características y dimensiones que definen la exclusión social, pero tal consenso se basa, a mi parecer, en la omisión de los procesos históricos que socavaron las bases de la reproducción social sin que, hasta el momento, se hayan logrado encontrar unas bases alternativas al modelo de modernización industrial. Desde un punto de vista histórico amplio, la breve estabilidad de la modernización en la segunda mitad del siglo XX, se nos presenta como un momento excepcional dentro de un proceso de desposesión de largo recorrido.

1.1. Pobreza y exclusión

La representación social de la pobreza que mayor consenso viene suscitando en las sociedades contemporáneas —al menos en aquellas de economías denominadas *postfordistas*—, es aquella que la presenta como un factor más dentro de diversos procesos de exclusión social. Estos procesos tienen características que los diferencian de la “pobreza” entendida en sentido clásico. La exclusión social suele definirse como un proceso multidimensional, multicausal, dinámico y heterogéneo, en el que la posición económica respecto a la media de ingresos o las expectativas de consumo de una sociedad dada, no es la variable fundamental para definir las carencias y privaciones de ciertos grupos sociales, que pueden verse apartados de las dinámicas centrales de integración en la vida social por factores múltiples (Castel, 1997; Hernández, 2008; Abrahamson, 1997; Arriba, 2002).

La exclusión social sería, desde este marco teórico, un concepto que abarcaría la pobreza, pero que no se reduciría a ella. Es decir, la pobreza estaría contenida como *uno* de los factores de exclusión social, pero no el único ni necesariamente el de mayor importancia según el tipo de trayectoria individual o grupal en los distintos fenómenos de movilidad social descendente.

La complejidad creciente de las sociedades industrializadas, su paso a un modo de regulación postfordista y su carácter mayoritario de economías de servicios, junto a los procesos de reorganización de los Estados asistenciales, han generado unas nuevas coordenadas de la “cuestión social” que la han amplificado. Así, la pobreza que podía entenderse como una forma de exclusión de la participación económica, se ve subsumida por factores que dificultan la participación política y social, y que generan procesos complejos de exclusión.

El siguiente cuadro muestra una de las definiciones operativas que, con variaciones, se puede encontrar en la mayoría de estudios sobre la exclusión social contemporánea.

CUADRO I. Dimensiones de la exclusión social.

Dimensión	Aspectos	Caracterización
Económica	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Política	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales perversas	Integración en redes sociales “desviadas” Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

Fuente: Hernández, 2008, p.42.

Existen varios problemas epistemológicos al adoptar el punto de vista de la exclusión social cuando nos referimos a las representaciones sociales de la pobreza, a saber: la pobreza queda incluida, en este marco, como un factor explicativo de la exclusión social, con lo cual corremos el peligro de tomarla como algo *dado*. Lo que no deja de ser problemático, a la luz de los procesos históricos de más largo alcance y teniendo presentes las últimas derivaciones de la crisis de recesión mundial que comenzó en 2008, y que para algunos autores tiene rasgos de una crisis estructural del modelo de acumulación industrial en su conjunto (Fernández Durán, 2011), y no sólo de las formas de regulación social del mismo.

Por otro lado, y en lo referido a las políticas sociales, partir del marco teórico de la exclusión social hace que su tratamiento requiera de una ampliación constante de las *problemáticas* a abordar, ya que la exclusión no

se concibe como un fenómeno marginal, sino como un “fenómeno social que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad” (Arriba, ob. cit., p.11). En el contexto de una reestructuración de los Estados asistenciales, y del aumento de la polarización social y las tensiones políticas, es evidente que los argumentos represivos de todo tipo pueden surgir con facilidad de estas categorizaciones, precisamente *en defensa* de esos valores amenazados. La asistencia a los más desfavorecidos puede así tomar un cariz de control social difícil de compatibilizar con la pretensión “inclusiva” que por lo general subyace en los estudios sobre exclusión.

Así, a menudo, podemos encontrar la exclusión social caracterizada como un *itinerario*², en el que todos los procesos estructurales cristalizan en la experiencia personal de la exclusión vivida. Experiencia en la que el sujeto recorrerá diversos “momentos”, que pueden ser o no lineales, dentro de un continuo inclusión-exclusión.

El inconveniente fundamental, desde el punto de vista teórico, es que entre la sociedad global entendida como continente de inclusión y el itinerario individual de la exclusión, no se establecen más vínculos que aquellos ya definidos a través de los cauces e instituciones establecidos por la misma sociedad global, que en esta perspectiva permanecería estática e inmutable, mientras serían los sujetos y grupos “excluidos” quienes deberían realizar el recorrido desde las “zonas de vulnerabilidad” hacia las “zonas de integración” (Castel, 1995).

De este modo, el carácter procesual y dinámico de la exclusión, al plantearse sólo en una dirección, se verá seriamente restringido. Y así, a menudo, cuando el concepto se lleve a la práctica social de la asistencia, acabará transformado en un “estado” que será ya muy difícil de diferenciar de otras representaciones sociales como las de la “cultura de la pobreza”, la “infraclase” o la “desviación social”.

² Hernández (ob. cit., pp.46-47), cita varios estudios realizados en España bajo este punto de vista.

En las mismas categorías que aparecen en el Cuadro I podemos detectar cómo se deslizan conceptos referidos a conductas *anómicas* y *desviadas* (en otros cuadros parecidos se habla de conductas *asociales*³ que, lejos de ofrecer simplemente una categoría operativa para la definición de la exclusión, llevan implícita una representación social de la pobreza como ámbito marginal y desafiado, opuesto a una sociedad normalizada).

Esta dialéctica entre inclusión-exclusión no suele problematizarse en los estudios recientes que tienen como horizonte, por lo general, los diversos programas y directrices de *Lucha contra la pobreza y la exclusión*. Desde un punto de vista sociológico, sin embargo, no podemos dejar de preguntarnos por la relación entre el concepto de exclusión social y la crisis estructural de la modernización industrial globalizada.

Para ello he partido de la propuesta de Paugam, añadiendo a su esquema, en la fila de *tipos ideales* la “pobreza emancipadora” y en las columnas el “estadio del proceso de modernización”, con el siguiente resultado:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

³ Por ejemplo: Laparra, ob cit, p.50-52.

CUADRO II. Representaciones sociales de la pobreza.

<i>Tipos ideales</i>	<i>Representaciones sociales</i>	<i>Experiencias vividas</i>	<i>Estadio del proceso de modernización*</i>
<i>Pobreza integrada</i>	Pobreza definida como la condición social de una gran parte de la población. Debate social organizado sobre la cuestión del desarrollo económico, social y cultural.	Los pobres no forman una <i>underclass</i> , sino un grupo social amplio. Estigmatización débil.	Sociedades preindustriales y economías agrícolas. Revueltas campesinas y motines del hambre en ciudades. Nivel territorial regional y municipal. Proceso de urbanización restringido.
<i>Pobreza emancipadora*</i>	Pobreza como explotación económica. Definida como parte de una clase social en conflicto por el control de los medios de producción. Debate social sobre la emancipación y los medios para una transformación revolucionaria de la sociedad.	Los pobres forman parte del “ejército de reserva industrial. Formación de la “conciencia de clase”. Cultura obrera vs. Cultura burguesa.	Sociedades parcialmente industrializadas y economías mercantiles. Revoluciones políticas contra el Antiguo Régimen y primera organización obrera. Nivel territorial nacional y multinacional. Proceso de urbanización en expansión.
<i>Pobreza marginal</i>	Pobreza perseguida. Debate social sobre la cuestión de las desigualdades y del reparto de los beneficios. Visibilidad de un grupo social marginado (cuarto mundo).	Las personas con el estatus social de “pobres” (en el sentido de Simmel) son poco numerosas, pero están muy estigmatizadas. Se habla de ellas como “casos sociales”.	Sociedades industriales avanzadas y economías de consumo. Articulación e integración de la clase trabajadora en el industrialismo. Nivel territorial supranacional, condicionada por la “lógica de bloques”. Proceso de suburbanización, conurbación y metropolización.
<i>Pobreza descalificadora</i>	Concienciación colectiva del fenómeno de la “nueva pobreza” o de la “exclusión”. Temor colectivo frente al riesgo de exclusión.	Cada vez más personas son susceptibles de ser reconocidas como “pobres” o “excluidos”, pero gran heterogeneidad de situaciones y de estatus sociales. El concepto de <i>underclass</i> no es operativo debido a esta diversidad e inestabilidad de situaciones, pero se utiliza a menudo en el debate social.	Sociedades postindustriales y economías de servicios e hiperconsumo. Fragmentación social y disolución de las clases sociales. Nivel territorial globalizado y alianzas mundiales. Proceso de urbanización planetaria. Mega-regiones urbanas.

Fuente: Paugam, 2007, p.97. (*) Elaboración propia.

En esta propuesta, se recogen, a mi parecer, elementos que nos pueden ayudar a ampliar el marco teórico y nos obligarán a realizar un recorrido por las diversas formas de producción en distintas formaciones sociales históricas, y seguir sus transformaciones hacia una cultura material industrialista, en la que aún nos encontramos inmersos.

El recorrido relativizará las divisiones rígidas del Cuadro II, tan sólo válidas a un nivel analítico muy básico. Encontraremos, en distintos momentos históricos, “tipos ideales” de pobreza coexistiendo, procesos de auge y decadencia de formas de tratamiento de la pobreza que condicionan la “experiencia vivida” de los pobres, y debates que parecen reproducirse en nuestras sociedades contemporáneas con argumentos similares a los que se encuentran, por ejemplo, durante la reforma de la asistencia caritativa a lo largo del siglo XVI en toda Europa.

Parece que el tratamiento de la pobreza recurre a los mismos temas desde hace siglos. Así, la pobreza en algunos momentos parece constituirse como un mundo aparte, en el que lo delictivo, la enfermedad y la tragedia se mezclan con la picaresca y el fraude. Todo un *afuera* de la economía y del orden social que se rige por sus propios códigos y que una atención puntual o la asistencia filantrópica trata de aliviar en sus extremos más duros.

Por contra, hay momentos históricos en los que ese mundo, a veces retratado como exótico y particular, reaparece en la escena social como contracara al proceso de modernización y amenaza con su sola visión la estabilidad de las relaciones sociales que una parte de la sociedad defiende. Es en esos momentos cuando los argumentos represivos y de internamiento forzoso cobran vigor. El pauperismo que inspira piedad o los santos miserables se visten con el ropaje de las “clases peligrosas” y el fantasma de la insurrección vuelve a inquietar a quienes tienen una posición que defender dentro de la sociedad.

Un historiador de la pobreza sintetizaba estas ideas del siguiente modo:

en el curso de los siglos, variaron los métodos adoptados para asistir al pobre —de la limosna indiscriminada, pasando por el *refermement* [recogimiento], hasta las relaciones directas—, pero la finalidad era la misma: asegurar la aceptación respetuosa del orden social existente. (Woolf, 1989, p.58)

Analizaremos, en los siguientes epígrafes de este capítulo, la relación entre las diversas representaciones sociales de la pobreza con las formas de tratamiento resultantes y qué tipo de correlación se puede apuntar con los procesos de modernización, tendentes a una mayor industrialización de la producción para la satisfacción de las necesidades y, sobre todo, a la mercantilización del trabajo humano.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2. La pobreza preindustrial

La asistencia a los pobres y marginados fue, durante los siglos previos al proceso de modernización e industrialización, potestad exclusiva de la Iglesia, y atendía a una concepción del pauperismo que santificaba la pobreza, tanto por lo que hacía a la suerte del desheredado como por lo que implicaba de obligación en la piedad y la limosna para las clases más pudientes.

Esta concepción de la pobreza era fundamentalmente estática, no concebía por norma ningún proceso de mejora, reeducación o reinserción de la miseria, sino que la contemplaba como una parte fundamental de la comunidad a la que la divina providencia ponía a prueba. Entre la condenación y la salvación aún tenían peso los argumentos como aquel del Decreto Graciano que comenzaba *negotium negat otium...* y un rico, según su conducta, podía ver negado el acceso al reino de Dios, lo mismo que un desamparado podía ser santificado y salvada su alma por los sufrimientos que había padecido en vida.

En lo fundamental las divisiones sociales se mantenían estables y el orden férreamente defendido por los “Padres de la Iglesia”. La pobreza voluntaria y el servicio a la comunidad cristiana permanecieron en la base de la cultura occidental hasta la época de la Reforma, y mucho después.

Sólo con la introducción de la idea de la perfectibilidad humana, del progreso material como forma de ascenso moral y de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (emparentada con las primeras formas del Estado moderno), se abrirían paso lentamente, durante casi cuatro siglos, las ideas de una asistencia pública, laica, y orientada hacia una *erradicación definitiva*, si no de la pobreza, al menos de la miseria.

La idea de la dignificación de la condición humana implicaba a su vez la instrucción de ciudadanos para la república y el aumento de la productividad de cada país en los albores del proceso de industrialización y el comercio

capitalista a escala planetaria. La transformación que tuvo lugar durante este largo proceso histórico dio como resultado la desaparición paulatina de la “miseria santificada”, propiciando el ascenso de una “pobreza trabajadora”.

2.1. Pobreza medieval y disolución del orden feudal

El *ethos* medieval de la pobreza, como lo llamó Geremek (1989, p.29) se caracterizaba por contener una antinomia entre un modelo de abnegación y renuncia a los bienes materiales y el imperativo de asistir a los indigentes por parte de aquellos que más bienes poseían. Esta aparente contradicción nos habla en realidad de la relación que mantenía la pobreza con la sociedad general y con la riqueza de su tiempo. Es esta relación social la que trataremos de definir en este epígrafe, sin intención de agotar un problema que corresponde más bien a los trabajos históricos sobre esta época.

Sin embargo, hay cierto acuerdo en los rasgos generales sobre los que se definía la pobreza y la riqueza y, lo que nos interesa más aquí, la relación entre ambas, las formas que tomaba la asistencia y cómo se fueron modificando a lo largo de los siglos durante el proceso de modernización de las sociedades europeas.

En la Edad Media la riqueza de algunos se consideraba necesaria para que los pobres pudieran ser ayudados, y los pobres debían existir porque, justificados como encarnación de Cristo (“siempre tendréis a los pobres entre vosotros”), cumplían el papel de proporcionar la salvación para aquellos con mejor fortuna material cuando los asistían. En la doctrina de la misericordia del cristianismo la pobreza era santificada como acto voluntario de renuncia para alcanzar la perfección a través de la piedad, pero ese tipo de salvación estaba reservada a unos pocos que podían acceder a ella a través de sus obras. El común de los cristianos debía aceptar

abnegadamente y con humildad su condición, y el trabajo, sometido a un señor, era considerado una obligación. La haraganería se consideraba como un pecado de orgullo y como tal era castigada.

Lejos de poder realizar una lectura de la pobreza medieval como un fenómeno integrado y aceptado sin condiciones, las investigaciones históricas nos hablan de una situación en la que el pobre era tratado como un objeto en la comunidad cristiana: era objeto de piedad o de condena según su *humilitas*.

El gesto caritativo de dar una limosna no [fue] sustituido por una amenaza de horca a los mendigos: tal amenaza y tal gesto coexistían y atravesaban períodos de debilidad y de fuerza, de ascenso y caída (Geremek, 1986, p. 17).

Además, las continuas llamadas a la caridad y el socorro de los pobres en los textos de la época no debe hacernos pensar en una situación en la que tales actitudes estuviesen muy extendidas en la práctica social, sino más bien prevenirnos en sentido contrario. O, en todo caso, deducir que en un determinado contexto histórico distintas representaciones sociales pueden pugnar entre sí, aunque exista una base de acuerdo en torno al problema discutido. Y esto va a ser un continuo hasta nuestros días, porque la explicación que una sociedad se da a sí misma sobre las causas de la pobreza que existe en su seno y cuáles son las actitudes morales recomendables, a menudo no es consistente con las atribuciones sociales que realiza sobre la conducta y la moralidad del pobre singular y qué prácticas sociales se derivan de ellas. Por eso pueden darse desajustes, retrocesos, pervivencias de actitudes, prácticas y prejuicios que no siempre permiten la generalización a toda una época.

La fuente de la pobreza y de la riqueza en la mentalidad de la Edad Media era la misma: el don de Dios. Dios daba a los pobres la pobreza para

que ejercieran las virtudes de la paciencia y la abnegación, y a los ricos les daba sus bienes para que pusieran en práctica la piedad y la misericordia con el prójimo. Esta separación nos habla de unas estructuras sociales fundamentalmente estáticas, en la que cada cual ocupaba su lugar. La transferencia de la riqueza a la pobreza se realizaba sólo en lo estrictamente necesario para la subsistencia, y era la transferencia moral la que primaba sobre cualquier otra.

Son abundantes en los textos de la época tanto la repetición de la condena para aquel que pudiendo hacerlo no socorría al necesitado, como la sanción para quien diese más de lo necesario y se prodigase demasiado en la limosna, hiciese ostentación de ella o comprometiese sus propias necesidades por darla (López Alonso, 1986).

De este modo, la representación social de la pobreza en la Edad Media se nos empieza a perfilar como una condición estable, con sus virtudes, su estatus moral y su función social dentro de la comunidad, sin ninguna previsión de ascenso social o reinserción. Pero eso no obsta para que se considere a los pobres concretos, de carne y hueso, como inútiles para la sociedad. Si se asegura su supervivencia, en base a donarles lo necesario, no es tanto por ellos mismos como por la salvación del alma de aquellos que están en condiciones de subvenir sus necesidades.

La caridad era una actitud moral prescrita a todo buen cristiano. Y la limosna era la puesta en práctica de la función social de la riqueza. Era en primera instancia el Rey, a través del Limosnero Real, quien estaba obligado a ella. Los nobles y los señores también, so pena de convertirse en “matadores” de los pobres. La limosna afirmaba y apuntalaba así el sistema y la estructura social, sirviéndoles de justificación. En primer lugar, porque legitimaba a quien poseía obligándolo moralmente y facilitando el ejercicio de la piedad a través del dinero, y en segundo lugar porque se prescribía también dar limosna a quien “realmente” la necesitara y no a quien fingía pobreza y se negaba al trabajo. Esta individualización y monetización de la

caridad se acentúa desde el siglo XIII en adelante, y constata la aparición de un “cálculo mercantil en la piedad” (López Alonso, ob. cit., p. 256), donde el pobre es objeto de cambio para la salvación, y la pobreza sigue siendo considerada como fruto de la mala fortuna, la caída moral o la haraganería que trata de vivir a costa del trabajo ajeno.

Esta “instrumentalización ritual” del pobre se daba acompañando a una acogida casi plena de todos los necesitados, a través de la caridad ejercida por los obispos y, en menor medida, por príncipes y grandes señores, y también por la asistencia de las órdenes mendicantes y cofradías religiosas. Esta acogida generalizada de los necesitados se realizaba con la precaución de distinguir entre aquellos realmente pobres y aquellos “fingidos”. Pero el principio de discriminación era antes errar por exceso que por defecto, y en caso de duda facilitar el socorro. Este principio que podríamos llamar, con todas las salvedades, *universalista*, era posible por la escala local en la que se daba la asistencia a los pobres. En una circunscripción determinada o parroquia parecía relativamente sencillo conocer bien la situación de quien era asistido.

Además, hasta el siglo XII los casos de empobrecimiento de campesinos concretos siguen siendo un fenómeno secundario en Europa según (Geremek, ob. cit., p.65). En ocasiones, por causas de una mala cosecha o enfermedades epidémicas, alguna parroquia no era capaz de asistir todas las necesidades, pero no era lo común. Eran por tanto excepcionales los casos en que la pobreza imposibilitaba el mantener la existencia de la misma manera y en el mismo lugar. Sólo cuando la monetización de la economía rural comenzó a desarrollar una estratificación social diferente en el campo (veremos más adelante cómo influyó en ello la Peste Negra), se asistirá a una depauperación de los grupos económicos más desfavorecidos y al lento surgimiento de un “proletariado rural”.

Es en las ciudades donde aparece por primera vez la “pobreza voluntaria”, como reacción a la formación de un nuevo tipo de riqueza

urbana. Las formas de vida y las actividades económicas que se desarrollaron en las ciudades a partir del siglo XI suscitaban inquietud moral. Así el monaquismo y el eremitismo aparecen en las provincias orientales de la cristiandad, donde pervivían las antiguas estructuras urbanas y se había producido una fuerte concentración de riquezas y polarización social.

Junto con el lujo urbano, y el mercado de productos suntuarios, aparecen también las primeras expresiones del trabajo dependiente de un salario:

El aumento del trabajo asalariado en la estructura productiva constituye una tendencia del desarrollo de la ciudad tardo medieval, que de manera paulatina va alterando su equilibrio social (Geremek, ob. cit, p.74).

Es a mediados del siglo XIII cuando se constata un aumento de los pobres ociosos, cada vez más considerados como un lastre social. Para abordar este nuevo fenómeno se fundan las primeras órdenes hospitalarias. Ciudadanos y burgueses (en su acepción de residentes en el burgo), asociados a las manufacturas y a la nueva riqueza urbana, se convierten en promotores de instituciones de asistencia. La fundación de hospitales y la monetización de la caridad se dan como fenómenos novedosos a partir de este momento, aunque ello no implique la desaparición de formas de ayuda directa y caridad que perviven en el seno de la comunidad cristiana.

Las consecuencias de la Peste bubónica, conocida como Peste Negra (1348), hace que aumenten, en toda Europa, las gentes que vagabundean. Este aumento tiene como consecuencia más inmediata la condena de la ociosidad, y la progresiva conversión del trabajo en una virtud. La tentativa de obligar a aceptar las condiciones de trabajo, trastornadas, entre otras cosas, por los efectos de la Peste sobre la población, es una forma de intentar contener el aumento de los salarios por la caída de la oferta de mano de obra.

En estas condiciones:

La imagen del pobre se carga, progresivamente, de una connotación de peligrosidad social en tanto en cuanto su presencia supone una amenaza múltiple para la sociedad (López Alonso, p.557).

Tras la Peste Negra, que supuso según algunos cálculos la desaparición de un tercio de la población de Europa, las condiciones de vida empeoraron dramáticamente. El modo de producción feudal, basado en la pequeña explotación agrícola, demostró ser muy sensible al precio del grano, que aumentó ante la imposibilidad de modernizar su cultivo. La vía de la “extensión de capital”, es decir, del aumento de la roturación de bosque europeo para incrementar la extensión del cultivo de cereal, funcionó hasta ese momento, pero tras la grave crisis demográfica que supuso la Peste, la vía de la “concentración de capital” fue la única que proporcionó un mantenimiento de las rentas a los señores.

De ese modo, quien se hizo con más tierras de cultivo abandonadas, y no podía afrontar los costes crecientes de una mano de obra escasa (y el cereal era intensivo en fuerza de trabajo), introdujo la ganadería como sustituto. La ganadería requería de menos fuerza de trabajo y su materia prima podía ser vendida en las ciudades donde la manufactura del paño se desarrollaba con vigor. Aquellos propietarios que mantuvieron la pequeña explotación y no pudieron “capitalizar” sus rentas, apostaron por entrar en la esfera del comercio urbano, sustituyendo el cultivo de cereal por el de plantas oleaginosas, vino, lúpulo y plantas tintoreras, dirigidas, sobre todo, a su venta en la ciudad, dependiendo cada vez más de los precios de los productos manufacturados.

Esto significaba una mayor dependencia del mercado y la economía monetaria:

El campesinado occidental en su totalidad, atezado por la desigualdad social y la creciente tiranía del mercado, no solamente no podía invertir a gran escala con vista al crecimiento agrario, sino que, además, en muchas regiones se vio enfrentado a un deterioro de las condiciones materiales durante el ocaso de la dependencia (Lis y Soly, 1984, p.51).

La presión sobre las explotaciones agrícolas y la dinámica del comercio urbano no resolvieron las periódicas crisis y hambrunas, que fueron estallando, a lo largo de los siglos XIV y XV, en forma de revueltas campesinas en toda Europa (Mollat y Wolff, 1976). La salida de la crisis sólo se podía plantear por la vía de una “refeudalización”, a decir de Geremek, o por la modernización productiva. En ambos casos se requería de una contracción de los salarios por el trabajo manual. En ese contexto, el patriciado urbano, el clero y los maestros artesanos promovieron medidas represivas hacia los vagabundos y mendigos. Medidas que estarían en la base de la reforma de la asistencia a los pobres durante el siglo XVI que veremos en el siguiente epígrafe.

Pero esta reacción doble, tanto del patriciado urbano como de la nobleza terrateniente, se hizo fuerte allí donde la participación de monarcas y príncipes la respaldaron, lo que no siempre sucedía. El proceso de centralización política se dio paralelamente a la concentración de tierras y a la reorganización gremial de ciertas artes y oficios urbanos. Esta dinámica hacía confluír la pobreza vagabunda de aquellos sin tierra, jornaleros en busca de un empleo, con los pequeños artesanos, oficiales y aprendices expulsados de los oficios urbanos y convertidos en asalariados que se concentraban en las ciudades.

Es en las ciudades también, como hemos dicho antes, donde se empiezan a desarrollar las instituciones hospitalarias destinadas al “recogimiento” de pobres y mendigos. Por tanto, el origen de la pobreza mendicante y vagabunda cabe rastrearlo históricamente en las transformaciones en la

tenencia de la tierra durante el siglo XIV, en una economía fundamentalmente rural azotada por la Peste; pero el fenómeno de la pobreza en esta época se manifestó, sobre todo, en las ciudades.

La pobreza del campo era una masa residual de la descomposición de las estructuras feudales, por el efecto de la “capitalización” de las tierras y su orientación a la producción para el comercio urbano. La pobreza de las ciudades representa a una “miseria trabajadora”, de pequeños oficiales y artesanos que son proletarizados por la aparición de un nuevo patriciado urbano y una organización que concentra los talleres en menos manos.

Estas condiciones dieron lugar a una primera conciencia en el ámbito urbano de los trabajadores manuales, que compartían espacio con la cada vez mayor economía suntuaria, el lujo cortesano y el desarrollo de una burocracia incipiente en base a organizaciones supra-municipales, primeras expresiones de un Estado en sentido moderno. Se podría decir que la “cuestión social” hizo su aparición por primera vez en este periodo, aunque hablase aún en los términos teocéntricos de la Edad Media: “Cuando Adán cardaba y Eva tejía, ¿quién era entonces el señor?”.

El cambio que supuso este descubrimiento de la dinámica social de la pobreza tardaría siglos en asentarse. Lo que fue fundamental: la pobreza comenzó a concebirse de manera distinta, y a ligarse con el hecho de una retribución insuficiente por el trabajo realizado. El trabajo se irá convirtiendo lentamente en el centro de la argumentación, y la reivindicación de una participación mayor en la riqueza producida socialmente se verá como una reclamación milenaria de todos los “condenados de la tierra”.

Se podría concluir que la discusión sobre la “cuestión social” nace al mismo tiempo que el capitalismo comercial y el primer proletariado rural y urbano, para atravesar casi seis siglos y plantearse cíclicamente en distintos periodos de crisis estructural.

A partir del siglo XVI, se inicia un debate sobre la naturaleza de las relaciones sociales, la pobreza y la riqueza, cuyos argumentos aún resuenan durante el siglo XXI. En ocasiones con apariencia similar, aunque reelaborados a través de la llamada cultura de la pobreza, los estilos de vida marginales, la infracase o la patologización de aquellos expulsados de la dinámica económica.

2.2. La reforma de la asistencia y el encierro de pobres

Entre los siglos XVI y XVII se producen algunos cambios en la concepción de la pobreza y la marginación social en toda Europa. En este periodo se da, también, la consolidación paulatina de los Estados como integradores de las distintas comunidades y regiones en la nueva escala del comercio transoceánico.

La reglamentación de la asistencia a los pobres, durante este largo proceso, tiene varios hitos: el Edicto Imperial de Carlos V (1531), las primeras Leyes de Pobres en Inglaterra (1601), o la inauguración en París del Hospital General para Pobres y Vagabundos de la Pitié-Salpêtrière (1656).

La gran crisis de escasez entre 1526-1535 haría del pauperismo un fenómeno de masas por primera vez en Europa. Y es en este momento donde se comienzan a plantear las medidas para contener a esta población, haciendo énfasis en su peligrosidad y en el aumento constante de su número, pero vislumbrando ya la relación entre pobreza y trabajo, que hemos adelantado en el epígrafe anterior, como elemento novedoso que tardará varios siglos en consolidarse.

Al inicio de este periodo, también en España se empieza a desarrollar una nueva visión respecto a la pobreza, distinta y en pugna con la visión

cristiana centrada en la caridad y la limosna de siglos anteriores. Ya en 1526 Juan Luis Vives publica en Brujas su *De subventione pauperum*, donde critica la caridad y la limosna por fomentar la vida improductiva y contrapone la ocupación y el trabajo frente al ocio de aquellos que voluntariamente eligen la pobreza. La cuestión de la ayuda a la miseria sobrevenida, y su distinción de la pobreza voluntaria o vagancia, va a ser una de las preocupaciones fundamentales de reformadores y legisladores en este período. No obstante, las nuevas ideas frente al tratamiento de la pobreza y de la miseria no se generalizaron sin resistencia.

De estos años data, por ejemplo, la conocida polémica entre Domingo de Soto y Juan de Robles, en la que el primero defendía el derecho a ejercer la mendicidad sin restricciones, mientras el segundo abogaba por un “recogimiento” de aquellos que no pudiendo resolver por sus propios medios su subsistencia dependieran de la beneficencia de la comunidad. La intención última de los reformadores era erradicar la llamada “pobreza voluntaria”, siempre emparentada, desde su punto de vista, con la delincuencia y el fraude, para atender más eficazmente a los pobres involuntarios, los llamados “vergonzantes”.

Para ello se recomienda la construcción de Hospitales Generales donde se dará ingreso a todo aquel que no pueda mantenerse por su cuenta, desde niños expósitos y huérfanos a ancianos, pasando por enfermos, mujeres jóvenes (cuya virtud peligraba a causa de su pobreza), viudas, tullidos e inválidos.

Las reformas en las distintas ciudades de Europa tenían como objetivos comunes la eliminación de la masa de mendicantes, la distinción de los “pobres verdaderos”, la sustitución de la limosna por la asistencia centralizada para aquellos “inválidos”, y el trabajo o la reclusión forzosa para aquellos “válidos”.

Así, las clasificaciones de distintos vagos y mendigos proliferaron llegando a recoger actividades tan dispares como los saltimbanquis,

jugadores de naipes, vendedores de remedios, traperos, monjes mendicantes, maestros de primeras letras sin destino, soldados licenciados, prostitutas, o jornaleros en paro. Así también se multiplicaron los distintos tratamientos y normativas para su identificación y “recogimiento”. La mendicidad se restringió expidiendo licencias, acompañadas en ocasiones con placas de identificación para que quienes pedían a la puerta de las iglesias o en las plazas las luciesen en lugar visible.

Entre los siglos XVI y XVII se recomienda la fundación de Hospicios, Inclusas y Colegios de Niños para expósitos y huérfanos. Lugares para aquellos a los que Pedro Fernández de Navarrete (*Conservación de monarquía y discursos políticos*, 1626) llamó “hijos de la escoria y hez de la República”. Entre sus recomendaciones instaba a que estos desheredados aprendiesen y se les emplease en los oficios más bajos o que se les instruyese para ser marineros y pilotos de la Armada, con el doble fin de erradicar la carga económica que suponían para la República y aumentar la productividad del país. Esta concepción adelantaba ya, en parte, el pensamiento mercantilista sobre la pobreza que se generalizaría a lo largo del siglo XVIII, como veremos en el capítulo siguiente.

La Casa de Misericordia, propuesta por Miguel de Giginta (1576), se concebía como un lugar de ingreso voluntario para mendigos y vagabundos en el que se condicionaba la estancia a dejar de pedir limosna, rehabilitarse a través del trabajo y evitar el ocio y la haraganería, fuente de vicios y malas costumbres.

Hay en la concepción de Giginta una dimensión reeducativa a través del trabajo que participa, a la vez, de un énfasis en la caridad y en la defensa de los pobres frente a los poderosos. El hecho de la voluntariedad en el ingreso en estas Casas de Misericordia, la suspensión del “examen de pobreza”, la apertura a las actividades recreativas compensatorias por el trabajo en distintos talleres, la arquitectura sin ornamentos ni lujos, y cierta organización espacial que anticipa algunos aspectos del proyecto

Panopticon de Jeremy Bentham (1748-1832), serían algunos rasgos de “modernidad” de su modelo.

No obstante, no se encuentra una justificación económica de tipo mercantil para obligar al trabajo de los pobres, sino una defensa moral (hoy diríamos “terapéutica”) de la ocupación frente al ocio, con independencia de la ganancia que el trabajo reportase. De hecho, varias de las Casas de Misericordia que llegó a fundar en Toledo (1580), Madrid (1580), o Barcelona (1583), tuvieron serios problemas para mantenerse económicamente, puesto que la fuente de financiación, según la concepción de Giginta, debía ser la limosna que los ricos estaban obligados a dar a estas Casas “por amor de Dios”.

La idea de un recogimiento general en instituciones como las propuestas por Giginta fue la respuesta a unas determinadas condiciones sociales y económicas que, en distintas formas, se practicó en toda Europa.

En el continuo deterioro de las condiciones económicas en la segunda mitad del siglo XVI, que alcanzan un momento cumbre en la crisis finisecular y de comienzos de siglo XVII (1590-1620), se irá generando desde los años cincuenta, en correlación casi perfecta con las crisis, la puesta en práctica de nuevas medidas de control y reeducación social (Santolaria, 2000, p.10).

Si bien este tipo de prácticas no se generalizaron de inmediato, y muchas propuestas para la fundación de establecimientos similares se encontraron con la negativa de numerosas ciudades y parroquias. En otras donde sí llegó a fundar una Casa u Hospicio su duración fue efímera.

Según Gutton, el encierro de pobres se articuló como una política de contención de los trabajadores en paro:

Así aparece diáfaramente cuando se repara en el perfil sociológico de los ingresados en depósitos de mendigos por ejemplo. La gran mayoría de los internos en ellos estaba integrada a partes iguales por representantes del subproletariado rural y urbano: obreros manuales y jornaleros (citado en Cabrera, 1998, p.44).

Pero lo que algunos historiadores de este periodo describieron como el “Gran Encierro”, no forma parte de una cesura o una ruptura total con las formas históricas del tratamiento de la pobreza en la época preindustrial. Bien al contrario, reflejan continuidades evidentes en la defensa de la limosna y el amparo de los mendigos y vagabundos, a la vez que se obligaba moralmente al rico a donar para mantener las instituciones de “recogimiento”.

Es cierto que, con el paso de los siglos, se fue gestando, como hemos visto, una actitud mercantil en la asistencia a los más necesitados, y que la coerción se usaba habitualmente, pero en cualquier caso estas concepciones contradictorias con la visión cristiana de la piedad y la misericordia coexistieron y se reforzaron durante siglos.

Hay, por ello, dudas fundadas respecto a que este “Gran Encierro” de pobres fuese una política general y continuada, y sobre todo que atendiese a un cambio fundamental en las concepciones de la pobreza y su tratamiento. Muchos de los “recogimientos” forzosos duraban el tiempo justo de un castigo ejemplar o un recuento, ya que los hospitales, hospicios y casas de pobres no tenían la capacidad ni estaban articuladas en todo el territorio de tal forma que permitiesen algo así como una política generalizada de confinamiento permanente.

Un comentarista contemporáneo de los encierros, los describía así:

[...] encerrarlos cuando se les sorprende pidiendo limosna es pretender algo imposible, o sea, darles a todos de comer; es amontonarlos con

increíbles incomodidades que adelantarán su muerte e infectarán las provincias (Yves de París, 1661, *Les oeuvres de miséricorde*. Citado en Christophe, 1989, p.148).

Hubo batidas y redadas para eliminar a los mendigos de las calles en distintas ciudades, ante el temor que su presencia causaba en la población (muchas veces esgrimiendo el argumento de que eran portadores de epidemias). Pero hay que ser cautos en cuanto a la verdadera extensión territorial y a la duración del encierro.

El trabajo, a su vez, va situándose en el centro de la problemática del tratamiento de la pobreza, sin que por ello quepa atribuir a la masa de pobres y miserables de la época las características de un proletariado industrial que tardaría aún siglos en constituirse.

Son las condiciones económicas y sociales las que determinan la inclusión de estos nuevos factores a la discusión sobre la mejor forma de atender la pobreza, sin por ello desbordar aún la mentalidad de las sociedades preindustriales.

Aunque a mediados del siglo XVII se ha producido ya la reforma de la caridad en algunas ciudades de Europa (con independencia de si eran católicas o protestantes), la Iglesia mantiene su papel central en la asistencia, y las concepciones cristianas de misericordia y piedad se enfrentan con las nuevas planificaciones racionales, clasificaciones y modelos reeducativos. En todas las disposiciones que tratan de reformar la asistencia, las razones que la alientan son: la coyuntura económica y comercial, y la dimensión creciente de la mendicidad y los pobres urbanos. La caridad preindustrial trata así, con muchas dificultades, de adaptarse a las transformaciones que se están dando en toda Europa con el ascenso del primer capitalismo comercial.

En España, Pérez de Herrera será quien, en un primer momento, asocie la reforma con la razón de Estado, desligándola de las disposiciones que

adoptase cada parroquia o ciudad, ya que contemplaba el problema para darle una solución duradera, en lugar de ir desplazándolo de una localidad a otra. De este modo, lo que se pone en duda no es sólo la escala territorial de la asistencia, si no que, de fondo hay una impugnación al precepto cristiano que decía *siempre habrá pobres entre vosotros*.

Así es como avanza también por el camino de la laicización de la asistencia, y promueve la organización de la mendicidad, al igual que la clasificación de los pobres y la especialización de distintos alojamientos para su atención. En el centro de su doctrina (que no es tan teológica como política) está el trabajo productivo como forma de educación en las buenas costumbres cristianas; el trabajo forzado, que conoció de primera mano ejerciendo como protomédico en galeras, lo presentará como una medida eficaz contra la haraganería que permitirá a su vez ayudar con más recursos a los “verdaderos pobres”.

De este modo, la lucha contra la mendicidad y la pobreza, en el periodo en que se convierten en fenómenos de masas, se articuló en Europa con la construcción del aparato del Estado moderno y la reforma de la doctrina penal (Trinidad, 1991).

Al mismo tiempo, iban surgiendo las teorías mercantilistas que hablaban de la utilidad de la pobreza, y de la riqueza de las naciones como una cuestión comercial y de equilibrio en la balanza de importaciones y exportaciones. La combinación de estos factores delimitó un campo extenso para el pensamiento social: el análisis de las causas de la pobreza y las formas de intervenir socialmente para paliar sus efectos.

Así se generó una dinámica conocida hasta nuestros días: la *lucha contra la pobreza* se convierte, en periodos de crisis, en una lucha contra los trabajadores pobres, en defensa del orden público y del buen funcionamiento de la sociedad.

El tratamiento de la pobreza, cuando ésta se generaliza a amplias capas de la población, no se circunscribe a la atención de una disfunción dentro de

la sociedad, sino que se revela, a lo largo de los siglos, como el modo en que cada orden social se legitima a sí mismo a través de cómo concibe la pobreza que se genera en su seno. Así, desarrolla formas determinadas de acción y asistencia, representaciones sociales a veces opuestas y, sobre todo, determinados procesos de inclusión y exclusión de la vida social.

2.3. Mendigos, vagabundos y trabajadores

El *ethos* del trabajo se abrió paso entre el ocaso de la economía feudal y el inicio de la época moderna, con la generalización del comercio a escala mundial y la primera producción fabril. Estos procesos, como hemos visto, fueron acompañados de intentos de adaptar la concepción cristiana de la pobreza a la nueva situación económica e histórica. La explicación de las causas de la miseria se irá centrando cada vez más en las retribuciones por el trabajo y la situación de una mano de obra liberada de la servidumbre a un señor, pero que no encontraba todavía una ocupación masiva en la industria naciente.

El verdadero “descubrimiento” de la miseria y la pobreza en estos términos será un producto del desarrollo industrial posterior. Antes de los siglos XVIII y XIX, las nuevas concepciones de la pobreza no invalidaron, sino que coexistieron, con representaciones sociales con gran arraigo en los sentimientos religiosos, las instituciones de beneficencia y las conductas morales tendentes a ejercer la caridad con los más necesitados.

El proceso de “modernización” no fue, desde este punto de vista, un triunfo de la Razón sobre la Sinrazón, o de la Represión sobre la Piedad, sino que la modulación de ambas representaciones sociales tiene que ver con la aparición de una cultura material que se abrió camino durante estos

siglos. Tiene que ver tanto con las innovaciones técnicas aplicadas a la producción, como con la aparición paulatina de la *ganancia* y el *beneficio* como valores asentados en un nuevo tipo de patriciado urbano más cercano a la burguesía emprendedora de siglos posteriores. Tanto con la centralización del trabajo artesanal en grandes talleres de manufactura y la generalización del empleo asalariado en las ciudades, como con la conversión progresiva del trabajo en virtud, sin dejar por ello de ser *condena bíblica*. Tanto con la concentración de tierras por los procesos de cercado (*enclosures*) en toda Europa y la introducción de una industria ganadera lanar orientada a la producción industrial de paño, como con la ruptura de equilibrios entre las ciudades y el mundo rural por el efecto combinado del comercio interoceánico y la articulación de los primeros Estados modernos.

Pero mientras el orden feudal se iba disolviendo y el número de pobres aumentaba, mientras se probaban distintas formas de asistencia desde las órdenes mendicantes hasta las *workhouses* inglesas, pasando por las Casas de Misericordia, o la ayuda directa a través de la limosna, el naciente industrialismo iba generando las condiciones necesarias para convertir paulatinamente la “miseria santificada” en “pobreza trabajadora”.

Lo que Karl Polanyi denominó *La gran transformación* habría de precipitar en una nueva cultura material los argumentos sobre el “alivio de pobres” que llevaban siglos debatiéndose en el seno de las sociedades preindustriales europeas.

3. La “Gran Transformación”

A lo largo del siglo XVIII va desapareciendo la mendicidad bajo licencia, y poco a poco se va imponiendo la idea de una redención de la pobreza a través del trabajo. En éste periodo la recomendación de reformadores y legisladores insta a extender el trabajo asalariado en las manufacturas y en el campo, cuando no en el ejército, para todos aquellos que no teniendo ningún impedimento para trabajar elegían una “vida ociosa”.

En España el Conde de Floridablanca, Primer Ministro de Carlos III, propuso la detención de peones y jornaleros sin trabajo por parte de los alcaldes de barrio, “de manera discreta y sin levantar alboroto”, apelando a una autoridad civil que arbitrara con el malestar social que provocaban estas detenciones y el internamiento forzoso de trabajadores en paro. El mismo hecho de la resistencia a estas “redadas” contra mendigos y trabajadores pobres, puede dar la medida de lo extendida que estaba la pobreza urbana entre multitud de grupos sociales y oficios, y cómo se asociaba el internamiento en Hospicios no con una medida de caridad sino como un acto de represión.

Los Campomanes y Jovellanos también instan por estos años a la erradicación de la mendicidad y el vagabundeo por mediación del trabajo asalariado y la creación de una red de establecimientos para la asistencia *especializada* a las distintas situaciones de carencia, multiplicando las clasificaciones y ordenaciones para diferenciar la pobreza voluntaria, la vagancia peligrosa e improductiva, de aquellas situaciones sobrevenidas y de los “pobres verdaderos”, que no podían valerse por sí mismos.

La tendencia más reformista llegará a defender la idea de complementar el recogimiento en hospicios por una asistencia preventiva a domicilio, en un claro precedente de las ayudas que complementan el salario mediante instrumentos redistributivos de la riqueza urbana.

La extensión de la productividad, tanto en la agricultura como en la industria, con tal de absorber parte de esta masa de trabajadores sin empleo, será una preocupación central. Esta es una novedad de este periodo de *ilustración*, frente al tratamiento preindustrial de la pobreza, que no pretendía encontrar una relación causal entre la producción de la riqueza y la situación económica de una parte de la sociedad, y por tanto tampoco su integración en el ámbito de la producción.

El siglo XVIII será, por tanto, testigo de la pobreza urbana, del aumento del precio de los bienes de primera necesidad, de las oscilaciones económicas fruto de la inestabilidad comercial, de la insuficiencia de los hospicios y depósitos de mendigos para atender la pobreza, y de los amotinamientos y tumultos que tienen lugar en distintas ciudades de Europa, como signos de una transformación profunda de las estructuras sociales.

Será el momento en el que se emprenda la vía de las políticas estatales que pretenden “erradicar” la miseria, y por primera vez se tienda a separar el cuidado del alma, que se atribuía a la Iglesia, de la resolución de un problema social que se considera potestad del Estado. La “cuestión social”, que había aparecido bajo la forma de las revueltas campesinas de los siglos XIV y XV, se presenta de nuevo bajo el aspecto amenazante de una muchedumbre urbana “sin oficio”.

Durante el mes de abril de 1766, cuando aún resuenan las consecuencias del Motín de Esquilache, tienen lugar motines y sublevaciones en muchas ciudades de España: Zaragoza, Cuenca, Barcelona, Valencia, Elche, Sevilla, Granada, Oviedo, Bilbao... los tumultos se suceden y se extienden desde las poblaciones rurales a las ciudades más populosas.

Detrás de los estallidos de malestar se encuentran, como sucede en otras partes de Europa, las malas cosechas; el precio del grano sube por la acción de comerciantes especuladores y acaparadores, y los problemas de abastecimiento de pan en las ciudades generan una situación desesperada en muchos municipios que no pueden asegurar el más mínimo sustento a sus

poblaciones. Algunos responden al hambre apedreando a los representantes del Ayuntamiento e intentando dar muerte a algún que otro intendente, considerado culpable del hambre por su mal gobierno. Determinados comerciantes de grano también son señalados por ir contra el “derecho de pobres” y atentar contra la comunidad en su propio beneficio.

Los amotinados a menudo utilizaron el apelativo “pobres” para referirse a sí mismos, como cuando requisan los saladares cercanos a Santa Pola y bajan el precio del pescado para el “sustento de los pobres”. Las distintas gentes de orden, el clero y los intendentes también atribuyen a la “gente vil”, a los mendigos y vagabundos, el aliento de los tumultos. Sin embargo, los apresados en el motín de Elche, y confinados en el castillo de Alicante, por ejemplo, eran casi en su totalidad jornaleros, zapateros, tejedores y representantes de otros oficios manuales. La pobreza y las condiciones de vida de los trabajadores asalariados no eran ya fáciles de diferenciar del ámbito de la mendicidad. Pobres y trabajadores asalariados van conformando una masa indistinta y “peligrosa” para el orden establecido.

El conde de Aranda accede a finales del mes de abril a la recién creada Capitanía General de Castilla la Nueva, tras los tumultos de Semana Santa sucedidos en Madrid, y de inmediato comunica al secretario de Justicia

su intención de apresar a todos los mendigos que no acudiesen al Hospicio. Allí debían permanecer mientras ordenaba a los alcaldes la realización de un censo de las personas sin vivienda ni oficio. Entre el verano de 1766 y los primeros meses de 1768 se detuvo en Madrid a cerca de seis mil personas, el cuatro por ciento de la población, por el incumplimiento de la orden que prohibía la vagancia (Ruiz Torres, 2008, p. 389).

Como vemos, se identifica el desorden político y las sublevaciones en la ciudades con la aparición de una masa de trabajadores pobres “sin vivienda ni oficio”. Pero las personas que protagonizan las revueltas contra la escasez

de alimentos y el aumento del precio del pan, al mismo tiempo que asaltan los almacenes de grano o fuerzan a los intendentes a su reparto y al establecimiento de unos precios limitados, también atacan las instituciones y a sus representantes políticos señalando su “mal gobierno”.

No se atribuye por tanto sólo a los reveses de la providencia (las malas cosechas), la situación de miseria, sino que se comienza a dibujar un tipo de explicación causal más compleja, que incluye la organización social como un factor determinante en la generación de desigualdad, pobreza y, en último término, miseria para aquellos que nada tienen.

3.1. Mercantilización del trabajo

En su estudio clásico, *La gran transformación*, Karl Polanyi defendió la tesis de que en el paso del siglo XVIII al XIX se produce un cambio fundamental respecto a las anteriores economías europeas. Mientras que el intercambio comercial y el mercado de distintos bienes siempre habían formado parte de estructuras sociales más amplias, y por tanto habían estado regulados por instituciones sociales “no económicas”, las teorías mercantilistas que se desarrollan durante el siglo XVIII preparan el advenimiento de una economía de mercado autorregulada.

En un principio, la diferencia entre el feudalismo y las primeras teorías mercantilistas se encuentra fundamentalmente en dónde sitúan la fuente de regulación del mercado. En el feudalismo la regulación viene de la tradición, la organización de los gremios locales y el derecho consuetudinario. En el primer mercantilismo la regulación de los mercados de distintos bienes se sitúa en los Estatutos, en los primeros gremios nacionales y en las ordenanzas de los Estados modernos. Se puede decir que es la escala territorial de organización la que los separa de modo más

evidente: para el feudalismo son las ciudades y las regiones la unidad básica de la acción normativa, para el mercantilismo son el Estado y la Nación.

Pero ambas concepciones del mercado y la producción de riqueza dejan fuera tres aspectos fundamentales: la tierra, el trabajo y el dinero. Ninguno de estos tres factores económicos se tendrá por una *mercancía*. De hecho, ante la dinámica comercial y productiva que tiende a disolver la regulación del mercado, se promueven distintas medidas para impedir la mercantilización.

En Inglaterra, por ejemplo, el Estatuto de Artífices (1563), que regulaba los oficios manuales, y la Ley de Pobres (1601), que fijaba los mínimos de la Beneficencia que la comunidad debe mantener para cubrir las necesidades básicas, siguieron vigentes hasta bien entrado el siglo XIX.

Pero el empuje de la economía mercantil desde el siglo XVII comienza a demandar un cambio en esta situación. El crecimiento de la pobreza urbana y del trabajo asalariado que hemos mencionado antes como características del siglo XVIII, son la expresión de esta disonancia entre una economía de mercado cada vez más dinámica y un mercado de trabajo regulado por preceptos morales y religiosos, heredados de las doctrinas cristianas y de la atención a los pobres del período preindustrial.

La creación de un mercado de mano de obra libre no se discutió antes del último decenio del siglo XVIII (Polanyi, 2011, p.121).

El “derecho a la vida” que sancionaba la Ley de Pobres, y que recogían implícita o explícitamente la mayoría de instituciones destinadas a la caridad y la beneficencia, suponían en toda Europa un freno para la mercantilización de la mano de obra.

La ley de Speenhamland (1795), en Inglaterra, venía a reforzar ese “derecho a la vida” en el momento en que la economía mercantil había

iniciado una nueva oleada de cercamientos de tierra, y el trabajo asalariado se generalizaba, tanto en el campo como en las ciudades.

El tipo de subsidio que recomendaba la norma de Speenhamland era el de un ingreso mínimo para los pobres, fijado con arreglo a una escala dependiente de los precios del pan, y que era independiente de los salarios:

Toda persona pobre e industriosa dispondrá para su sustento de tres chelines semanales, proveído por su propio trabajo o el de su familia, *o un subsidio tomado de las tasas de pobres* (Citada en Polanyi, ob.cit., p. 129).

Este derecho legal a la subsistencia estaba impidiendo la formalización de un mercado libre de mano de obra, y a la vez agravando el problema del empobrecimiento. Así, el mecanismo que se suponía ayudaría a paliar la miseria, agudizó el proceso del crecimiento de la pobreza. Fue precisamente la combinación de una capitalización en el mercado de la tierra, la presencia del dinero en los intercambios comerciales internacionales, y este subsidio a los trabajadores pobres, lo que permitió a los primeros empleadores industriales y terratenientes bajar los salarios abruptamente, contando con que el nivel de subsistencia para los trabajadores estaba asegurado.

Todo el sistema salarial se fue reajustando a la baja, y la pobreza creció, lo que hacía que la oferta de mano de obra fuese mayor y pudiesen seguir bajando los salarios. En la medida en que los empleadores podían llevar los gastos por salarios casi a cero, mientras las parroquias se encargaban de asegurar la subsistencia de los trabajadores, el proceso de concentración de capitales y de polarización social se extendió muy rápido, dando lugar a una situación explosiva que se vio reflejada en los motines y revueltas ya comentados.

La movilidad de la mano de obra también estaba desincentivada por la imposibilidad de obtener el subsidio fuera del lugar en el que se residía. La adscripción a la parroquia para obtener la ayuda caritativa dinamitaba la

relación entre la disponibilidad y movilidad de la fuerza de trabajo al compás de los ritmos de producción y comercialización de bienes. Ni siquiera los cercamientos de tierra promovieron una migración masiva a las ciudades. Por lo general aquellas regiones afectadas por la pérdida de sus terrenos comunales proporcionaban jornaleros para la explotación agrícola local, los jornaleros permanecían por tanto en sus comunidades, aunque en una nueva situación de dependencia salarial. Aquellos que no podían emplearse quedaban acogidos al subsidio. De modo que la migración a la ciudad se hacía únicamente en situaciones de miseria extrema. El habitante desarraigado del campo

no era atraído a la ciudad por la perspectiva de mejores salarios. Era expulsado del campo por el hambre (Witold Kula, citado en Lis y Soly, ob. cit., p. 209).

Al mismo tiempo, las ciudades concentraban las instituciones de acogimiento derivadas de la reforma de la asistencia durante el siglo XVI, y que se multiplicaron, llegando a fundarse ente 1750 y 1850 más Hospitales, Inclusas, y Escuelas de Pobres que en todos los periodos precedentes juntos.

El problema era que la economía se había mercantilizado, y el sistema salarial debía extenderse aunque eso supusiese privar a grandes masas de trabajadores de su derecho a la subsistencia. La competencia en el mercado de trabajo era necesaria para fomentar la creación de riqueza. Toda medida tomada para aliviar la pobreza desincentivaba el trabajo y por tanto la mentalidad industriosa. Por lo que, en último término, el “derecho de pobres” no podía más que ahondar las condiciones de miseria para aquellos que sólo poseían sus manos o su prole. Esa era la situación crudamente definida por la coyuntura económica y por el proceso de depauperación, que acompañó al aumento de la productividad y la riqueza general de las naciones. Un nuevo pensamiento sobre la pobreza y sobre los pobres

comenzaba a arraigar en todas las sociedades europeas ante esta nueva situación.

Así, para algunos de los pensadores mercantilistas del siglo XVIII la pobreza comenzó a verse no sólo como “un mal necesario”, sino como el indicador del progreso de las naciones. Es conocida la descripción de Gianmaria Ortes que decía: *la riqueza de una nación corresponde a su población, y su miseria corresponde a su riqueza*. El hambre era el acicate que movía a las personas a buscar su sustento y a trabajar por la mejora de sus condiciones de vida. La búsqueda del interés propio (el interés en no perecer de hambre en este caso) redundaba así en la riqueza de toda la nación. De otra manera, sin el aguijón de la necesidad, mantenidos por las obras de beneficencia, ningún trabajador se emplearía si podía vivir sin hacerlo.

Evidentemente, al buscar ese sustento, el trabajador pobre encontraba abiertas de par en par las puertas del trabajo asalariado, dependiente de una economía de mercado de precios variables y cada vez más monetizada. Se podría afirmar que la conciencia moderna se forja en la búsqueda de las causas del pauperismo, en el momento en que la pobreza empieza a tratarse como un problema de la defectuosa organización del trabajo y de las distorsiones que causa la beneficencia en la autorregulación del mercado de fuerza de trabajo.

La introducción de maquinaria y las innovaciones técnicas en las manufacturas promovieron al mismo tiempo el aumento de la producción y la caída de la demanda de mano de obra, lo que reafirmaba la idea de que la pobreza era un síntoma de progreso y que ambos fenómenos estaban indisolublemente unidos.

De modo que

Si Speenhamland significaba la miseria tranquila de la degradación, ahora el trabajador se encontraba sin hogar en la sociedad (Polanyi, ob. cit., p. 134).

La concentración de capital y la creación de un mercado de trabajo fueron los procesos que aceleraron la disolución de las estructuras sociales del Antiguo Régimen, pero nada de esto se pudo dar mientras se mantuvieron las representaciones sociales de la pobreza heredadas de la sociedad preindustrial y sus formas de asistirle (muchas de las cuales pervivieron hasta el primer tercio del siglo XIX). La coexistencia de una economía dinámica y mercantil, junto a una atención a la pobreza en clave cristiana y preindustrial, supusieron que cada variación en la coyuntura económica llevase a un cuestionamiento mayor de la organización social en su conjunto.

El pauperismo, la naciente economía política y el descubrimiento de una sociedad compleja, iban de la mano en el acto final del desmoronamiento del Antiguo Régimen. Pero con él también desaparecerían formas de relación social que servían de freno a la mercantilización del trabajo humano.

La pobreza ya no podía ser santificada. Primero se convirtió en la expresión de algo peligroso para el viejo orden social (y lo era, puesto que anunciaba el advenimiento de la nueva cultura material del industrialismo, que finalmente lo modificaría todo). Después, con la formalización del mercado de trabajo, la pobreza se convirtió progresivamente en un dato económico que podía hacer variar los salarios del trabajo y por ello los beneficios de la industria, las rentas obtenidas por el suelo (en la explotación agrícola o en la vivienda urbana), e incluso modificar la balanza comercial de exportaciones e importaciones.

En definitiva, la pobreza y la riqueza se daban la mano en el umbral del mundo industrial. Algunos verían en este “apretón de manos” la necesaria

cooperación para el progreso de toda la sociedad, otros el inicio de un pulso entre dos fuerzas opuestas que terminaría por transformar (o, mejor, darían un verdadero inicio a) la Historia de la Humanidad.

3.2. Pobreza, ilustración y reforma

En *La fábula de las abejas*, Bernard de Mandeville trataba de explicar cómo los “vicios privados” producían “virtudes públicas”, y la explicación de esta transformación la hacía derivar de la “Dirección Cualificada del Político Hábil”. La búsqueda del beneficio privado, la pasión por las riquezas, siempre que se diesen en un marco político adecuado, podían orientar la fuerza destructiva de las pasiones hacia un progreso general de la sociedad (Hirschman, 2014, p.42)

El éxito de esta tesis a finales del siglo XVIII en los países donde más desarrollada estaba la industria, fue determinante. El beneficio y la ganancia particular pasaban a ser consideradas virtudes mediante eso que Hegel llamaría la Astucia de la Razón (las pasiones de los hombres, incluso las más destructivas, contribuían al progreso general de la Humanidad). Esta premisa fundamental para el pensamiento liberal decimonónico ha sobrevivido hasta nuestros días, lo que da la medida de su fuerza para adaptar la mentalidad de una época a los cambios que se estaban produciendo en el ámbito de la producción y en la organización política del Estado.

Precisamente, la participación del Estado en la asistencia a los pobres chocaba con el precepto cristiano de la “ayuda al prójimo”, pero durante los últimos años del siglo XVIII se empieza a constatar en Europa un declive de las instituciones de beneficencia mantenidas por las congregaciones religiosas, a la vez que el pensamiento de los reformadores sociales insta a

las mejoras en la industria y en la productividad agraria para solventar el problema de la pobreza.

El caso de España es algo diferente, en este caso por la fuerza de la Iglesia Católica y la extensión de su asistencia. Entre 1750 y 1798 se habían fundado instituciones en veinticinco ciudades, generalmente dependientes de las limosnas para su financiación (Black, 2001, p.204). No obstante, la extensión del problema del pauperismo desbordó el tratamiento clásico a través de la obra de caridad de la Iglesia, lo que llevó a Carlos III a disponer medidas tendentes a movilizar a la masa de trabajadores sin empleo.

En 1775 instituye el servicio militar obligatorio para hombres entre diecisiete y veintiséis años que estuvieran desocupados. De igual forma, en 1774 y 1786, ordenará fundar escuelas para enseñar a la población a fabricar hilo en sus casas y contribuir así al progreso industrial. Primero en Galicia y Asturias, y más tarde en todos los pueblos y ciudades del reino. Todo esto, junto a la creación del ámbito represivo mediante la *pesquisa secreta* y las órdenes de recuento de vagabundos, encierros forzados y levas de vagos.

Este era precisamente el marco político que se precisaba para que la pasión por los bienes y la riqueza se convirtiese en un progreso común. El pensamiento económico redescubría la “cuestión social” y proponía una extensión, por la vía rápida, de las nuevas condiciones de vida a todas las clases sociales, incluidas las más pobres.

El pensamiento de la Ilustración y los llamados *philosophes* se enmarca dentro de esta misma reacción ante las obras de caridad y la beneficencia que mantenían estable el orden del Antiguo Régimen. Son conocidas las diatribas de Voltaire y Diderot contra los monjes mendicantes, y la denuncia de la instrumentalización del hambre del pueblo por parte de distintas órdenes religiosas, que mantenían a los más pobres en la ignorancia para mejor someterlos.

En el pensamiento de los autores de la *Encyclopédie* era el Estado quien debía acometer la organización de todos los conocimientos y orientarlos en

beneficio de la humanidad. A través del progreso en las artes y las ciencias, y de la organización racional de la sociedad, el espectáculo de la mendicidad se convertiría en un mal recuerdo. Los enciclopedistas recogían en gran parte el pensamiento de Francis Bacon y lo adaptaban a las condiciones políticas y económicas de su tiempo, con la agudeza característica de su estilo. En su entrada *Hôpital*, la *Encyclopédie* decía:

Hospital: No entraremos en detalles sobre los diversos hospitales, sino que daremos una idea general de la manera de lograr que estos establecimientos sean dignos de su fin.

Sería mucho más importante trabajar en prevenir la miseria que multiplicar asilos para los miserables.

Un medio seguro de aumentar las rentas de los hospitales sería disminuir el número de pobres.

Siempre que un trabajo moderado baste para atender a las necesidades de la vida, que un poco de economía en la edad robusta prepare al hombre prudente un recurso para la edad de los achaques, habrá pocos pobres.

No debería haber pobres en un estado bien gobernado, más que los que nacen en la indigencia o caen accidentalmente en ella.

No puedo contar entre los pobres a los perezosos, jóvenes vigorosos que, encontrando en nuestra caridad mal entendida socorros más fáciles y considerables que los que conseguirían con su trabajo, llenan las calles, los templos, los caminos, los barrios, las aldeas y los campos. Esa gentuza no puede existir más que en un Estado que desconoce el valor de los hombres.

Hacer igual la condición de los mendigos de profesión a la de los verdaderos pobres, confundiéndolos en las mismas casas, es olvidar que hay tierras incultas por desbrozar, colonias por poblar, manufacturas que sostener, trabajos públicos que realizar.

Si en una sociedad sólo hay asilos para los verdaderos pobres, es conforme con la religión, con la razón, con la humanidad y con la sana política que sean los mejores que sea posible.

Los hospitales no tienen por qué ser temibles para los desgraciados, sino que el gobierno es el que ha de ser temible para los holgazanes.

Se encuentra aquí resumido gran parte del pensamiento social sobre la pobreza que se desarrolló en esta época. Es el Estado quien debe inculcar el deber del trabajo y castigar a los recalcitrantes. La beneficencia sólo se destinará a los “verdaderos pobres” y el resto de la cuestión social se saldrá con la generalización de la vida productiva que es función del “buen gobierno” mantener.

El pensamiento ilustrado sobre la desigualdad y la pobreza se debate en la contradicción de querer erradicar el pauperismo —“no debería haber pobres en un Estado bien gobernado”—, y el descubrimiento de la función social de la pobreza como motor de la *vita activa*. La pobreza estimula al trabajo que, de otro modo, caería en la miseria y la beneficencia. La desigualdad mantiene la cohesión social y, a través del estudio de la historia de las sociedades, aparece como una marca de nacimiento, inscrita en la naturaleza humana.

Voltaire, en su *Diccionario filosófico* escribe:

El género humano, tal y como es, no puede subsistir, a menos que existan una infinidad de hombres útiles que no posean nada de nada; ya que, ciertamente, un hombre satisfecho no abandonará su tierra para venir a trabajar la vuestra; y si necesitáis un par de zapatos, no será un relator del Consejo de Estado quien os los hará. La igualdad es, pues, a la vez la cosa más natural y al mismo tiempo la más quimérica (Voltaire, 2014, p. 251).

La justificación de la desigualdad y la pobreza como fenómenos naturales que el buen gobierno debe saber equilibrar llegará a formar parte del espíritu burgués y filantrópico que se desarrollará durante el siglo XIX, y que la misma Iglesia, adaptándose a la nueva situación adoptará parcialmente, predicando la natural desigualdad de los hombres y al mismo tiempo

indicando la necesaria regulación social para asistir la pobreza en el mundo moderno.

3.3. *El problema de los vagos*

Durante el siglo XVIII en España, tras la Guerra de Sucesión, se inicia un proceso de racionalización y reorganización del Estado, tanto en la Administración como en su componente territorial con nuevas divisiones provinciales. Pero como hemos visto más arriba, estos cambios políticos, que irían acompañados de nuevas preocupaciones económicas de las que nos ocuparemos un poco más adelante, no podían sustituir de golpe sentimientos muy arraigados en la mentalidad cristiana y preindustrial.

Por ello, este periodo de racionalización encontraría serios problemas para la aplicación de nuevas medidas de asistencia a la pobreza, especialmente en una España escasamente industrializada y con una fuerte presencia y protagonismo de las viejas clases sociales (la nobleza y el clero fundamentalmente) en los nuevos escenarios económicos y políticos.

El problema principal de las políticas de asistencia de los *ilustrados* fue su pretensión, para la sociedad de su tiempo, de “introducir a todos sus elementos en el sistema productivo” (Trinidad, 1985, p.30), precisamente en una economía cuya característica principal —y de la que se quejaban a menudo los ilustrados— era su escaso interés en mejorar la productividad agrícola e industrial.

En este contexto, en el que aún no habían desaparecido del todo las estructuras sociales del Antiguo Régimen y tampoco se había producido el ascenso de las nuevas clases industriales como en otros países europeos, las tensiones sociales producidas terminaron por mantener la caridad y la beneficencia restringiéndolas a los “inválidos”, y aumentando los gestos

represivos para con el resto de gentes “sin oficio”, a los que se empieza a denominar de forma genérica “vagos”.

De tal modo que el “problema de los vagos” (Pérez Estévez, 1974) se convertirá en la representación social de la pobreza preferida por los reformadores y “proyectistas” de este periodo. El vago, aquel que no quiere trabajar y busca mil argucias para no someterse a la disciplina productiva es, durante el siglo XVIII un trasunto del “pícaro” de siglos anteriores, pero que a diferencia de éste, no dejó huellas tan marcadas en la literatura ni le fue atribuido un carácter romántico, sino que representó, quizá por primera vez en España, la aparición de un pensamiento utilitarista en consonancia con las ideas de la Ilustración europea y el nuevo pensamiento económico sobre la sociedad. Pensamiento difícil de conciliar con la presencia de la Iglesia católica en el ámbito moral, y con la resistencia de las clases populares a encuadrarse en una modernidad que en España, por otro lado, era poco más que una declaración de intenciones.

Para ellos, para los vagos, se elaboraron y promulgaron gran cantidad de leyes y órdenes, desde 1717 hasta 1789. Si bien estas disposiciones y órdenes se pueden rastrear antes del siglo XVIII —y encuentran precedentes en las leyes de Alfonso X contra los denominados “baldíos”—, en el periodo referido la sucesión de disposiciones en contra de la vagancia se acelera y comienza a tener un carácter menos inconexo y coyuntural que en otras épocas. Por otro lado, no aparecen tanto los castigos físicos (azotes, mutilaciones, marcado a fuego, etc.), y se generalizan, por otro lado, las levas forzosas y la conducción a “destinos útiles” dentro del aparato productivo de la nación.

A juicio de Trinidad,

No fue la acción de los tratadistas del derecho, ni tampoco la progresiva civilización de las costumbres y la consiguiente humanización, lo que

movió a la desaparición de los castigos corporales, sino el impulso utilitario que transformó la relación con los hombres (1991, p.26).

A diferencia también del “recogimiento”, del que hablamos durante la reforma de la asistencia en el siglo XVI, la leva de vagos tiene un carácter mucho más instrumental, y está motivada no tanto por nociones de piedad y corrección moral (o de prevención higiénica), como por la obsesión de detener el crecimiento de la ociosidad y la haraganería, y la alerta de lo que ello suponía para la ruina económica de España.

El lenguaje de los reformistas ilustrados se movía en una ambigüedad intrínseca al propio momento histórico y económico que vivieron: los vagos eran *consecuencia* de la insuficiente capacidad de la economía para modernizarse y emplear todos aquellos “brazos muertos”, además de una rémora de la beneficencia y la caridad indiscriminada desarrollada en el Antiguo Régimen; y, al mismo tiempo, su ejemplo de ociosidad, malentretamiento y vida licenciosa los convertía en *causa* del atraso económico del país.

En muchas de las memorias e informes de los reformadores se utilizó una división tripartita entre los “pobres inválidos”, los “vagos y holgazanes” y los “pobres involuntarios”. Aquello que distinguía al primer grupo son variables de carácter biológico: edad (niños y ancianos), sexo (mujeres jóvenes) y salud (lisiados y enfermos). Los “pobres inválidos” no son aptos para el trabajo, y no se destina para ellos más que el recogimiento en los hospicios, incluso en casas de pobres.

Los vagos se definen, en esta categorización, de forma negativa respecto a este grupo porque, gozando de salud y edad (“mozos robustos”, se los solía llamar), y sin demostrar ningún impedimento físico para ello, no se empleaban en ningún oficio de provecho, o se entregaban a actividades sin ninguna utilidad, muchas veces rayanas en la delincuencia.

Respecto al tercer grupo de los “pobres involuntarios”, la diferenciación de los vagos es más compleja. Frente a los holgazanes, los pobres no trabajan porque no hay suficiente empleo para ellos, pero mantienen una actitud honrosa, de pobreza humilde y moral cristiana, que les da cierto crédito dentro de la comunidad. La diferencia es sutil, porque es difícil establecer quienes son aquellos que dan el paso de lamentar su miseria en silencio a combatirla con los medios a su alcance, sean éstos más o menos lícitos. En este caso, se llega a recomendar a los *justicias* que expidan cédulas de identidad, amparadas por el testimonio de vecinos y autoridades locales que den fe del carácter honrado del pobre y de los “accidentes” que le han conducido a una situación de carencia. Para ellos, en lugar de la limosna, se recomendaba la entrada en el mundo de la producción, no en forma de castigo, sino como prevención y terapia frente a una posible *caída* en la vagancia. Es aquí cuando los argumentos económicos de la ineficacia de las estructuras del viejo régimen cobran mayor vigor, haciendo referencia a las situaciones de una miseria integrada causada por el desinterés nacional en aumentar la productividad.

En cuanto a las condiciones económicas, fue quizá Bernardo Ward quien hizo una descripción más lúcida de la situación en España, partiendo de la idea, muy extendida entonces en otros países europeos, de que la riqueza de las naciones tenía su sostén fundamental en el número de súbditos dedicados a la producción y, sobre todo, en el desarrollo de la agricultura. Así, en su *Proyecto económico*, mostraba las inclinaciones utilitarias del pensamiento ilustrado respecto a tratamiento de la pobreza:

La población aumenta de diferentes modos, físicos y políticos: se aumenta físicamente cuando se acrece el número de individuos, se aumenta políticamente, cuando de un hombre que no trabaja, ni da utilidad alguna a la república, se hace un vasallo útil inclinándole a la industria, y esto es el aumento que más importa, pues cuando se dice que la riqueza del soberano

consiste en el número de sus vasallos, este se debe entender de vasallos útiles solamente, porque un millón de holgazanes, vagabundos y mendigos de población, lejos de aprovechar, sirven de una carga muy pesada al Estado, sin los que estaría mucho mejor y más rico (Ward, 1982, p.79).

Desde 1752 el pensamiento económico mostró su preocupación por la productividad agrícola y ganadera. Estas actividades tenían un impacto directo en el abastecimiento de las ciudades, y en la carestía del grano y el consiguiente aumento del precio del pan, base fundamental de la nutrición de la época y origen, como hemos visto, de diversos motines y tumultos.

Campomanes, participando de esta preocupación por la situación de la agricultura, recoge los informes sobre la cuestión elaborados durante décadas en distintas localidades, y en 1777 envía su *Expediente de Ley Agraria* a la Sociedad Económica Matritense.

La mayoría de los informes incluidos en el *Expediente* constataban que la causa principal de la crisis agraria era, en la práctica totalidad de los municipios de España, la falta de tierras y el alto precio que los agricultores pagaban por los arrendamientos. La concentración de tierras en pocas manos no fomentaba su productividad y en cambio permitía el acaparamiento del grano en épocas de escasez. Las altas rentas a pagar por las tierras hicieron que se multiplicasen los desahucios de labradores que no podían mantener los pagos, y tampoco tenían capacidad para aumentar la producción de sus cosechas. Esto permitía, a su vez, que se volviesen a concentrar las tierras abandonadas en manos de aquellos que las podían mantener improductivas.

La Iglesia jugaba un papel importante, a juicio de los ilustrados, en el mantenimiento de esta situación. Al mismo tiempo que compraba tierras que después arrendaba, obteniendo beneficios por “negocios terrenales” que no le correspondían, desincentivaban el trabajo a través de sus instituciones benéficas, sus repartos de comida y su caridad.

La enajenación de tierras que pasaban a manos privadas por medio de los cerramientos tendrá en España, como en toda Europa, un papel fundamental en la producción de “brazos muertos”, jornaleros sin trabajo ni tierra, muchos de los cuales serán considerados vagos y holgazanes por las leyes de la época.

Los cerramientos, una práctica que se remontaba a comienzos de la Edad Moderna, ante la debilidad manifiesta de las comunidades campesinas, reforzaban en Andalucía los latifundios al incluir baldío y comunales. La agricultura del Valle del Guadalquivir adquiriría un carácter capitalista, aun cuando los grandes propietarios pertenecieran a los dos estamentos privilegiados, la nobleza y el clero (Ruíz Torres, 2008, p. 414).

Los datos recogidos por Estévez respecto a la composición social y el origen de aquellos conducidos por las levas forzosas para emplearse en el ejército, las fábricas reales o los trabajos en obras públicas, revelan su extracción mayoritariamente rural.

Aquellos reformadores, como algunos anteriores y otros posteriores, abordaron el problema del tratamiento de la pobreza a través del desarrollo de una cultura material que suprimiese la escasez, para constatar al mismo tiempo cómo el ser humano no siempre se mueve contemplando sus *intereses* económicos y en la dirección de una búsqueda racional de mayor riqueza, sino que puede poner en juego parte de su situación material con tal de no perder cierta libertad y autonomía.

Lo cierto es que los proyectos y recomendaciones para la organización racional de la asistencia durante el siglo XVIII fueron, a juicio de los investigadores de esta época, un fracaso. A pesar de las leyes destinadas a minimizar la vagancia y emplearla útilmente en beneficio de la nación, el número de aquellos que no encontraban su lugar dentro de las nuevas condiciones del capitalismo incipiente se mantuvieron, y en algunos

períodos aumentaron de manera considerable. Este aumento, no obstante, obedecía en gran parte a la coyuntura política del Estado, y a momentos en los que se requería una movilización de la mano de obra o de efectivos en el ejército.

La proliferación de leyes y órdenes de apresamiento, fueron acompañadas por la creación de las Diputaciones de Barrio en Madrid (1768), y la delegación de las competencias en cuanto a la asistencia de los pobres a las provincias y municipios. Los alcaldes de barrio y las autoridades locales debían ejecutar, muchas veces lidiando con el malestar y la oposición activa de vecinos y familiares de los apresados, la levás en periodos en que las crisis agrícolas o las condiciones comerciales en las manufacturas dejaban a una parte de los trabajadores sin ocupación.

Los motivos para incurrir en delito de “vagancia” se fueron multiplicando, llegando a recoger conceptos como el de “Mal cristiano”, “Mal trabajador”, “Mal hablado”, “Promovedores de riñas”, “Amancebados”, “Escandalosos”, “Paseantes” o “Forasteros”. Tal multiplicación de categorías, lejos de suponer una taxonomía exhaustiva de delitos, deja entrever, más bien, la arbitrariedad a la hora de promover la detención y conducción hacia el trabajo obligatorio de una parte de la población.

Sin embargo, estas iniciativas se mostraron impotentes para solventar el conflicto que había nacido en el seno de una sociedad que abandonaba el Antiguo Régimen para incorporarse a una nueva forma de producción. Una forma industrial que por la situación de su agricultura, de sus manufacturas, y de su comercio colonial, entre otros factores, se daría en coordenadas muy particulares en España, dentro del contexto europeo de la época.

Eliminar la limosna y la caridad, como querían los ilustrados y reformadores, requería de la sustitución de los valores cristianos precapitalistas respecto a la pobreza por una moral del trabajo que en España no se correspondía con el desarrollo efectivo de la cultura material

industrial. El “problema de los vagos” y el tratamiento mediante el trabajo forzado y las levas obligadas (lo que se conocía como la función de *policía*), fue la innovación que la época aportó a esta historia, en una coyuntura muy particular y determinante, cuyos ecos llegan hasta nuestros días.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO SEGUNDO

DEL PAUPERISMO A LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

1. La formación de las “clases peligrosas”, la industria y el movimiento obrero

La figura de los miserables y los vagabundos irá desapareciendo del imaginario social con la entrada en escena de las “clases peligrosas” en el ascenso imparable de la industrialización. En la segunda mitad del siglo XIX, la mercancía trabajo ya está casi completamente establecida dentro del marco político de las sociedades industriales (la esclavitud y la servidumbre son abolidas en toda Europa durante este período).

En el arranque del industrialismo es el llamado *pauperismo* aquello que centra los debates y pugnas del pensamiento social y las formas de acción para la atención de la pobreza.

El pauperismo de comienzos del siglo XIX era un remedo de la vieja pobreza preindustrial, por un lado, que se incrementó a causa del rápido crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XIX; y, por otro lado, era la consecuencia de una crisis estructural y de adaptación de insospechadas dimensiones, que estuvo asociada a una agudizada sensibilidad para las cuestiones sociales y a la formación de nuevos valores y normas de comportamiento (Ritter, 1991, p.66).

El pauperismo es convertido en un mal a erradicar mediante el desarrollo de la producción, y los pobres singulares se convierten en fuerza de trabajo de reserva. La pobreza adquiere entonces un carácter marcadamente moderno: es un mal necesario para el funcionamiento del orden social y, al mismo tiempo, genera las condiciones necesarias para la superación de una organización del trabajo y una distribución de la riqueza fundamentalmente injustas. Los parias de la tierra, unidos y afirmados en su condición de productores, abolirán por fin el reino de la necesidad, dando paso a una nueva sociedad donde las libertades políticas surgirán de la tenencia en común de los medios de producción y de la distribución equitativa de la riqueza producida socialmente.

Que la necesidad y la libertad mantuviesen una relación de esta naturaleza era algo inédito para el pensamiento social previo a la industrialización. La distancia de estas ideas respecto a la realidad del desarrollo capitalista no dejaría de alimentar tensiones sociales de las que somos en algunos casos herederos directos, y en otros aún protagonistas.

La esperanza de que el nuevo orden económico trajera la abundancia para todos se vio desmentida desde los inicios. Incluso, según mostraban las estadísticas, existía una estrecha relación entre civilización industrial y aumento de la pobreza o el pauperismo (Trinidad, ob. cit., p. 109).

El industrialismo convirtió la necesidad y la carencia en el tipo más extendido de relación social, y se acuñó el término *pauperismo* para definirla. Pero, en lo fundamental, el número de los obreros industriales, según los datos históricos (Hobsbawm, 1962 y 1963; Thompson, 1975) no era, ni mucho menos, mayoritario respecto a los trabajadores agrícolas. Dentro de las manufacturas tampoco eran mayoría en Europa aquellos que se empleaban en la Gran Industria o la industria pesada de grandes instalaciones fabriles. Era común, y estaba más generalizado, el trabajo

industrial en pequeños talleres, y el desplazamiento de trabajadores de sus localidades rurales hacia el trabajo en las manufacturas en migraciones “de ida y vuelta” que trataban de compensar así la estacionalidad del primer mercado de trabajo industrial.

¿De dónde venía entonces esa inquietud por el crecimiento del número de los obreros industriales y sus formas de vida emparentadas con el *pauperismo*? Este desfase de los discursos de tratadistas, gobernantes y observadores reformistas de la época cabría explicarlo por la situación de “centralidad amenazada” de la clase social a la que pertenecían la mayoría de ellos. Las nuevas clases industriales, empresariales y comerciales, se veían sujetas también a los embates de una economía industrial cuyas fuerzas desatadas, como el aprendiz de brujo de Goethe, no eran capaces de controlar. De modo que era la debilidad de su identidad —que aún basculaba entre las aspiraciones nobiliarias, la imitación del lujo cortesano, y las exigencias de ascenso económico—, lo que se proyectaba hacia las clases trabajadoras y el *pauperismo* al que éstas supuestamente se entregaban. La situación de los obreros se contemplaba a la vez como producto de su situación material y consecuencia lógica de su degradación moral. Era el negativo de lo que le sucedía exactamente a la burguesía emprendedora: sufrir esa ambivalencia entre la “buena cuna” y la aspiración de un ascenso social a través de la riqueza obtenida mediante el “esfuerzo”.

También se podría explicar tal desfase por una reacción de las clases dominantes ante el resultado de las políticas del liberalismo utópico del siglo XVIII. Si éste precipitó el final del viejo régimen con una actitud revolucionaria, el liberalismo del siglo XIX se volvió más conservador. Un movimiento lógico, pues ya no se trataba de liquidar las estructuras orgánicas del Antiguo Régimen —en franco retroceso al menos desde 1795—, sino que la burguesía y las viejas clases gobernantes tenían que lidiar ahora con todo lo contrario: no se enfrentaban como los reformistas ilustrados a un exceso de regulación y al protagonismo inmovilista de

instituciones que frenaban el progreso económico, sino con las consecuencias de la liberalización de la sociedad y el dinamismo creciente de las estructuras sociales. Sobre todo de la liberación del trabajo humano de sus servidumbres para convertirse en una mercancía. Era, en fin, el peligro de disolución social que suponía esta aceleración de los cambios lo que pretendían combatir.

Paradójicamente, al buscar la armonización, la paz social, y el orden, no pudieron más que revivir algunas de las viejas instituciones, queriendo darles un barniz de tutelaje “sin despotismo”, o transformadas como paternalismo filantrópico. Y así se reforzaron tanto las actitudes caritativas y de beneficencia particular como las medidas represivas hacia los trabajadores sin trabajo. El capitalismo realmente existente desmentía sus promesas de una integración de toda la nación en la economía mercantil, pero la responsabilidad se achacaba, como no podía ser de otro modo, a la dudosa moralidad de los obreros, a sus formas de vida y la disolución de la sociabilidad que suponían, a su embrutecimiento y licenciosidad, o a las ideas políticas radicales con las que se dejaban embaucar, convirtiéndose así en una amenaza para el orden público.

Este rasgo en la mentalidad del siglo XIX debe hacernos pensar en la manera en que la sociedad industrial incipiente salvaba la distancia entre la imagen que tenía de sí misma y las realizaciones a las que llegaba mediante su crecimiento económico, y en qué basaba sus incipientes legislaciones sobre la “nueva cuestión social” denominada *pauperismo*.

Es incuestionable que el pauperismo era una construcción social. Pero toda realidad social es una construcción social. Es también incuestionable que las descripciones extremas del pauperismo sólo se referían a una minoría de trabajadores de la primera mitad del siglo XIX. Pero esta constatación no refuta la importancia histórica del fenómeno. Antes de la revolución industrial, los vagabundos tampoco representaban más que una minoría con

relación a la vulnerabilidad de las masas del pueblo trabajador. Tanto antes como después de la industrialización, la cuestión social se planteó a partir de la situación de poblaciones aparentemente marginales. Pero no por ello concierne menos a la sociedad en su totalidad (Castel, ob. cit., p.227).

El crecimiento de las poblaciones urbanas, los cambios en las formas de producción y las nuevas técnicas y maquinarias (Wolf, 2005; Mumford, 1979), supusieron cambios drásticos no tanto en las estructuras sociales como en las dinámicas de cambio en las que éstas empezaron a verse envueltas: de un lado se produce un proceso de acumulación de la riqueza acelerado entre la descomposición del Antiguo Régimen y la instauración de un nuevo marco de regulación social. De otro lado, la pobreza comienza a extenderse como una forma de *dependencia*. No se trataba ya de la carencia material y la escasa cobertura de las necesidades básicas, sino de la total exposición del trabajo humano a los vaivenes de una economía industrial en proceso de formación, para la que los Estados modernos habían generado muchas de las infraestructuras materiales y legales necesarias (carreteras, ferrocarriles, puentes, maquinaria, división del trabajo, urbanismo, instrumentos de crédito, seguros comerciales, etc.), pero seguían manteniendo unas formas de asistencia social heredadas del pensamiento utilitarista y del reformismo ilustrado; cuando no emparentadas con la caridad cristiana, que siguió manteniendo su prerrogativas sobre todo en la Europa meridional.

No obstante, la asistencia caritativa a los pobres será atacada, en el nacimiento del mundo industrial, tanto por pensadores liberales como socialistas, ya que en ambos casos la caridad se entiende como un residuo del Antiguo Régimen. El campo de fuerzas que se expande con el proceso de industrialización da carta de soberanía a la “pobreza trabajadora”, y los “santos miserables” quedarán olvidados, arrinconados a esa indigencia accidental que puede ser recluida en asilos, sanatorios y cárceles, como una

parte ya desahuciada del proceso de proletarización. Un proceso que, en el curso de cuatro siglos (XVI-XX), sacó a los seres humanos de su *hogar* para someterlos a las fuerzas desatadas de la producción y el comercio.

La representación social de la pobreza amparada en una oposición de los términos rico-pobre, se va transformando así, con el ascenso del modo industrial de producción, en nuevas oposiciones como explotador-explotado o capitalista-obrero. En el pensamiento sobre la pobreza de esta época, resurge claramente la “cuestión social”, no ya como una cuestión moral en la que toda la sociedad está implicada, sino como un antagonismo, un conflicto o lucha entre clases sociales diferenciadas entre sí por su posición. Posición definida no respecto a la riqueza en sí misma, sino respecto a las novedosas formas de producirla y, sobre todo, de incrementarla y redistribuirla. Respecto a otras representaciones sociales de la pobreza preindustriales, la nueva “era del pauperismo” inauguraba una concepción propia: si antes había pobres y ricos, ahora había pobres *porque* había ricos. El cambio no era sólo una cuestión lingüística, sino de una profunda transformación en las mentalidades que se venía fraguando, como hemos visto, aproximadamente desde el siglo XVI.

Lo que he llamado en el esquema inicial “pobreza emancipadora” tiene su negativo en lo que se conoció durante esta época como “clases peligrosas”. Si algo define la mentalidad del inicio de la industrialización respecto a la pobreza es este carácter antagónico: el proletariado se convierte, por un lado, en la esperanza de la emancipación de la humanidad, y por otro en el peligro más evidente de disolución de las conquistas económicas del capitalismo.

Esa dualidad será parte fundamental de la representación social de la pobreza como un “proletariado en harapos”, para unos redentor y para otros subversivo. La articulación de los argumentos en base a la posición respecto al acceso al trabajo asalariado y la propiedad de los medios de producción coincide con la casi total desaparición de corrientes que defendieran algún

tipo de “pobreza” como modo de vida, al modo en que lo hicieran los mendicantes durante la Edad Media. Quizá se podría exceptuar a los escritores románticos, pero su concepción de la pobreza era menos social que literaria, y los símbolos de libertad a los que aludían tenían un carácter aristocrático que los alejaba de las corrientes socializantes que recorrían casi todo el espectro del pensamiento social, desde el anarquismo hasta los reformadores del Estado en la época de Bismarck (Löwy y Sayre, 2008).

Únicamente los movimientos ludditas, cuyo rastro en la historia casi fue sepultado por el triunfo de la llamada Revolución Industrial —y a quienes defendió públicamente, precisamente, el romántico Lord Byron—, fueron una excepción al pensamiento social de la época. Aunque su actividad se concentra fundamentalmente en el primer tercio del siglo XIX, su lucha contra “la maquinaria que atenta contra la comunidad” (Noble, 2000), merecería un estudio detallado, ya que en oposición a las diversas teorías que sitúan el *pauperismo* como función de una determinada relación con los medios de producción industriales, los ludditas plantearon (más mediante sus modos de acción directa que con sus testimonios escritos) que era la *naturaleza misma* de los nuevos medios mecánicos de producción la que destruye la autonomía de los obreros, sus familias y sus comunidades (Van Daal, 2015).

Sin defender explícitamente la *pobreza*, sí suponen una excepción en las corrientes antagonistas del naciente industrialismo, al no abogar por el progreso económico como forma de ascenso social de las clases populares y ser, en lo fundamental, *rebeldes contra el futuro* (Sale, 1995).

1.1. Las “clases peligrosas”, el pauperismo, y la vida urbana

El auge de lo que se llamaron las “clases peligrosas” viene de la mano del proceso de industrialización y urbanización, durante la segunda mitad del siglo XIX. Las masas trabajadoras se hacían en los arrabales de las ciudades, víctimas del proceso de especulación sobre el suelo urbano y un crecimiento de la ciudad no planificado, que no puede dar cobertura a la demanda de viviendas. Los retratos de las condiciones de vida en esta época que nos dejaron Dickens o Engels, entre muchos otros, expresan una generalización de la miseria y el pauperismo sin comparación en la historia. Lo que Lewis Mumford (2012) denominó *Coketown* (ciudad de hollín), se convierte en el hábitat natural de los desposeídos del nuevo mundo industrial que por entonces se está forjando y expandiéndose por toda Europa.

Una de las características del industrialismo fue la de disolver viejas diferencias y mezclarlo todo en un inmenso mercado de personas, máquinas y mercancías. De este modo también la pobreza clásica empieza a confundirse con las condiciones de existencia habituales de los obreros y sus familias. Las diferencias entre mendigos y trabajadores se van diluyendo en el magma urbano en crecimiento, en un proceso que Patrick Geddes (1915) resumió de este modo: “tugurio, infratugurio y supertugurio: a eso se reduce la evolución de las ciudades”.

La discusión sobre si el proletariado industrial era una metamorfosis de los pobres rurales clásicos o más bien atendía a nuevas pautas de urbanización, trabajo y consumo, centrará los debates en torno a la “cuestión social” de este período. Ciertas situaciones de extrema indigencia parecían haber permanecido casi inalterables al proceso de modernización o, en todo caso, habían quedado marginadas del proceso de proletarización. Para estos grupos, a menudo englobados en la categoría de *subproletariado*, se

mantuvieron con relativa vitalidad las obras filantrópicas de la burguesía y el espíritu caritativo de la asistencia benéfica en clave religiosa. Si bien, muy restringida, y asumiendo la desigualdad y la pobreza como efectos inevitables de la disolución de la moralidad y las costumbres que la modernización de las sociedades traía con la llegada de una nueva cultura material.

No obstante, la introducción del trabajo asalariado en las manufacturas y la migración temporal del campo a la ciudad fueron, sin duda, variables determinantes en la aparición de esos nuevos miserables que, a decir de Marx, lo único que podían perder eran sus cadenas. Pero para otros, el pauperismo no tenía ese carácter emancipador que las teorías revolucionarias (socialistas, comunistas y anarquistas) le dieron en la época. En su *Diccionario de Economía Política*, Léon Say y Joseph Chailley, lo definían así:

El pauperismo es un estado nuevo, tanto por sus causas como por su carácter. Tiene su origen en la organización industrial de nuestra época contemporánea; ese origen está en la manera de ser y vivir de los obreros de las manufacturas [...] Supone una anulación de la moral, un debilitamiento y una corrupción de las facultades mentales (Citado en Castel, 1997, p.222).

En el tránsito del Antiguo Régimen hacia las sociedades industrializadas encontramos, por tanto, una mezcla de situaciones que se recogen bajo el epígrafe del *pauperismo* y que atienden a pautas de movilidad social diferenciadas, pero que los reformadores de la época engloban en un proceso único que se atribuye a “la manera de ser y vivir” del proletariado.

Sin embargo, las hambrunas producidas por malas cosechas se siguieron produciendo en toda Europa hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX. La presencia de la patata en la dieta, sustituyendo al pan, era una

muestra del proceso de depauperación. A menudo, cuando una mala cosecha se solapaba con un paro en la industria del paño, los tejedores que seguían manteniendo sus labores de labranza se veían obligados a subsistir a base de hierbas y rastros, sin que la industria les ofreciese ningún tipo de seguridad o ingreso adicional.

Hay, pues, una pobreza de tipo antiguo, manifiesta en las crisis de subsistencias del viejo régimen, y otra pobreza pre-industrial o industrial, expresa en los ciclos del mercado de trabajo fundamentalmente (Carasa Soto, 1987, p.39).

En esta interacción de factores encontramos ya, casi definidos en su totalidad, los rasgos de las sociedades complejas que, a partir de la revolución industrial, no hicieron más que agravarse y amplificarse, a medida que la escala del industrialismo se ampliaba a todo el planeta.

El tratamiento del *pauperismo* intentó definir una condición social a la que se llegaba por efecto de las relaciones de producción, lo que era una novedad, pero además quería diferenciar claramente al trabajador del *pauper*. Este último, asociado a una pobreza material más emparentada con el viejo régimen, era susceptible de la limosna, organizada por la sociedad civil. Sin embargo, son las clases trabajadoras las que se convierten en la clave donde confluyen todas las tensiones políticas del momento y los intentos de reformar la sociedad para armonizar el conjunto de fuerzas que el industrialismo comenzaba a desarrollar a un ritmo inédito.

El proceso de urbanización será clave en este cambio, por cuanto ejercía una presión niveladora, al hacer convivir el lujo burgués con la miseria de los nuevos empleos industriales (Engels, 1980; Cruz, 2014). La visión de la *desigualdad social* era fundamentalmente distinta a la visión estática de la pobreza clásica y su atención piadosa por las órdenes religiosas. La movilidad social, las fortunas de nuevo cuño de una burguesía naciente y la

aceleración de las dinámicas de cambio en toda la sociedad, fomentaron que las situaciones de miseria se empezasen a leer como procesos sociales en los que las masas podían influir. El viejo orden se disolvía con el paso de los siglos y el “proletariado en harapos” comenzaba a tomar conciencia de su papel central en el aumento del nivel de vida general, y el lugar marginal que ocupaba en la sociedad. E.P. Thompson, en su obra clásica, resumía este proceso del siguiente modo:

El obrero “medio” permanecía muy cerca del nivel de subsistencia en un momento en que se hallaba rodeado por la evidencia del crecimiento de la riqueza nacional, gran parte de la cual era claramente el producto de su propio trabajo, y pasaba, por medios igualmente claros, a manos de sus patronos. En términos psicológicos, esto se sentía en gran medida como una disminución de los niveles de vida. Su propia parte de los “beneficios del progreso económico” consistía en más patatas, unas pocas prendas de vestir de algodón para su familia, jabón y velas, un poco de té y azúcar [...] (2012, p.353).

Ante la relativa generalización de esta situación, y el peligro de desestabilización social que suponía a ojos de las clases mejor situadas en el nuevo contexto económico, surgieron formas enfrentadas de entender la “cuestión social”. Conservadores, liberales y socialistas mantendrán ya visiones antagónicas tanto de las causas como de los remedios referidos a la pobreza. Eran, en muchos casos, visiones irreconciliables, por lo que la educación se convirtió también en un campo de batalla para el remedio del *pauperismo*. La burguesía filantrópica quiso extender su concepción de una sociedad “de buen tono”, a través de sus obras públicas, su cultura, y sus institutos de obreros. La formación técnica, que estuvo siempre considerada como una instrucción menor, cobró durante el siglo XIX mucha mayor importancia. Por otro lado, el incipiente movimiento obrero, buscó articular

sus propias instituciones culturales y cooperativas, su prensa y sus propias formas de reproducción social.

El tratamiento de la pobreza comienza, entonces, durante el siglo XIX, a tener un tinte marcadamente *moderno*, que atribuye al modo de producción industrial y a la desigualdad creciente la responsabilidad de la situación de una masa cada vez más grande y sometida, pero que también ve en esa situación el germen de un cambio revolucionario y la posibilidad de superar por fin el “reino de la necesidad”, inaugurando la entrada del ser humano en su propia historia.

Se empieza a ver en este desarrollo, desde los pensadores más radicales, una ley inexorable que llevará a la contraposición de los intereses de dos clases sociales, y a un enfrentamiento que ninguna reforma social o filantropía podría ya *armonizar*, debido a las grandes fuerzas desatadas por la organización del trabajo humano en la nueva industria.

Kropotkin, testigo de la caída de la servidumbre en Rusia y del ascenso de los trabajadores industriales en Europa, recordaba el momento de la constitución de la AIT (1862) en Londres, y escribía en sus *Memorias de un revolucionario*:

Las esperanzas que habían permanecido aletargadas durante veinte años, se despertaron una vez más cuando se llamó a la unión de los trabajadores “sin distinción de credo, sexo, nacionalidad, raza o color” para proclamar que la “emancipación de los trabajadores debe ser obra de los trabajadores mismos” y poner la base de una organización internacional poderosa y unida para la evolución del género humano; *no en nombre del amor y la caridad, sino en el de la justicia, en el de la fuerza que representa una agrupación de hombres impulsado por una conciencia racional de sus propias aspiraciones y deseos* (2005, p.550. Subrayado mío).

Por otro lado, y si bien siempre los mendigos y vagabundos habían soportado las sospechas de ser agentes de disolución moral por su conducta —o incluso la de ser espías extranjeros—, en el auge de las ciudades industriales la pobreza de los barrios obreros era depositaria, según legisladores y gobernantes, de una peligrosidad más organizada e interna: la de las conjuras anarquistas y los agitadores de masas hambrientas.

Este cambio de perspectiva se va desarrollando al mismo tiempo que las organizaciones y el movimiento obrero en su conjunto toman fuerza en toda Europa, y cobra un cariz más conflictivo a medida que el capitalismo industrial avanza y tienen lugar sus primeras crisis. Los reformadores del siglo XIX atenderán a esta conflictividad social y a las nuevas visiones de una “lucha de clases”, y ejercerán su función de policía sobre el territorio urbano; sobre todo a través de la reforma de sus centros históricos (por lo general medievales), encontrando en el urbanismo y la arquitectura eficaces herramientas para la segregación de la pobreza y el control de la población en la ciudad (Harvey, 2008).

De este modo, se entregan a una reforma de los aspectos higiénicos y acometen obras públicas de gran importancia para la mejora de la vida urbana. En un doble movimiento se pretende ocultar y adecentar lo que previamente se ha hacinado y corrompido por la misma dinámica de producción que ahora permitía construir grandes infraestructuras y generar nuevos recursos urbanos.

Este aspecto dual de la reforma se encuentra también en la asistencia pública que, por un lado, trata de constituir a lo largo de este período un marco de regulación en la compra-venta del trabajo humano: se sancionan leyes que prohíben el trabajo infantil y de las mujeres, se regulan los horarios y los tiempos de descanso, se incentivan las formas de ahorro y previsión para la vejez y la enfermedad, y se incrementa en general la preocupación por las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Pero, al mismo tiempo, se lucha abiertamente contra las organizaciones obreras más

radicales, se da un renovado impulso a las obras de caridad privadas, realizadas por los poderes económicos civiles, los clubes filantrópicos, las juntas de damas, los colegios de pobres, cocinas populares, la gota de leche, y las agrupaciones obreras de carácter religioso.

Para los vagabundos, los “irreductibles” al trabajo y los obreros en peregrinaje, se generalizan los albergues de paso, como las conocidas *workhouses* inglesas, generando una red nacional de este tipo de instituciones en las que trabajadores sin empleo, mendigos y vagabundos recogían las migajas del desarrollo urbano al tiempo que se les adoctrinaba en la nueva fe del trabajo asalariado como terapia y forma de integración social.

Uno de los mejores retratos de estos establecimientos, en el Londres de inicios del siglo XX, nos lo legó Jack London en *El pueblo del abismo* (1903). Estas Casas de Trabajo eran lo más parecido a un correccional o una cárcel, donde las condiciones para la estancia y las normas de trabajo eran tan duras que, según sus defensores, ejercían un efecto disuasorio sobre aquellos que aspiraban a mantener una vida poco estable dentro de la relación salarial. Aunque, como otras muchas disposiciones represivas de este tipo, no tuvieron éxito en su cometido.

De modo que, la aparición de las “clases peligrosas” expresaba una nueva forma de debate en torno a la cuestión social, derivada del ascenso del *pauperismo*, que como hemos visto no se podía asociar exclusivamente al proletariado industrial —todavía débil en número y en proceso de formación—, sino que atendía a la dinámica económica específica del capitalismo que, desde 1834, había acelerado el proceso de mercantilización del trabajo humano. El mercado de la mano de obra *libre* debía de adecuarse (a través de su moralización para unos; a través de su organización política par otros) a los dos fenómenos que despegarían, sobre todo, en la segunda mitad del siglo XIX: la mecanización industrial y el desarrollo urbano.

1.2. Tocqueville, Marx y el pauperismo

De los pensadores que abordaron el pauperismo en su reflexión sobre la sociedad, durante los inicios del industrialismo, se ha destacado habitualmente a Alexis de Tocqueville y a Karl Marx como representantes de dos corrientes antagónicas en la explicación de las causas del empobrecimiento de las clases trabajadoras y en la propuesta de diferentes soluciones. Pero son también sus puntos en común lo que nos interesa aquí, ya que pueden expresar los rasgos particulares de una representación social de la pobreza condicionada por el ascenso de una cultura material específica y opuesta a la etapa preindustrial, en la culminación del proceso de modernización iniciado varios siglos antes.

Al inicio de su *Memoria sobre el pauperismo*, Tocqueville constata la relatividad de la pobreza. El aumento del nivel de vida y la abundancia generan más pobreza por la distinta forma en la que se construyen las necesidades sociales. Ve en Portugal y en España unos niveles de vida inferiores, pero más generalizados a todas las capas de la población, lo que hace que la experiencia de la pobreza esté mucho más integrada en la sociedad. En realidad, lo que se produce, a su juicio, es una imposibilidad de comparar los niveles de vida porque en las sociedades modernas se acentúa un principio respecto al cual la experiencia del *empobrecimiento* se atiene a las pautas de injusticia y desigualdad. Hay una parte de subjetividad en la experiencia de la pobreza que tiene que ver, esencialmente, con la forma de distribución de la riqueza producida socialmente.

Este nuevo principio se alza en el contexto de una ruptura de los lazos comunitarios de todo tipo (incluso aquellos que resultaban opresivos en el viejo régimen). Es la ruptura de un vínculo social y la creación de otro (de carácter contractual) lo que da lugar tanto a una mayor cantidad de pobreza

como a una *cualidad* distinta de la misma. Tocqueville recurre a argumentos muy parecidos a los de Rousseau en su *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1754), y realizando una comparación con comunidades que no han emprendido el camino de la modernización y por tanto gozan de una pobreza autónoma e independiente, llega a decir que los trabajadores asalariados del mundo industrial “han perdido esas ventajas de la barbarie, sin conseguir las que la civilización puede aportarles”.

Enfrentada al progreso material generalizado en una sociedad concreta, la pobreza se vive por quienes permanecen en sus dominios como una exclusión del reino de la abundancia, no atribuible ya a la divina providencia, sino al juego de intereses de los hombres y sus nuevas pautas de organización social. Es el momento en que se empieza a generalizar la idea de que los dados con los que juega Dios están cargados.

La formación de las necesidades en la nueva cultura material del industrialismo tiene la particularidad histórica de generalizar el bienestar como un horizonte al que todos pueden acceder. Tocqueville carga sobre esta concepción del *bienestar*, que hace extensivo un principio según él inédito hasta entonces en las sociedades. En las sociedades feudales, dice, existía el lujo como una condición excepcional y prerrogativa de la aristocracia, pero este lujo no era confortable, y no existían tantas necesidades como en el inicio del mundo moderno y el capitalismo mercantil, la mayoría de ellas se circunscribían a las más básicas para la reproducción de la vida. “El bienestar no existía en ningún sitio, y la subsistencia se hallaba en todas partes”. Tocqueville, advierte: el desarrollo civilizatorio contemporáneo aumentará el bienestar de una mayoría pero, al mismo tiempo, hará que la cantidad de aquellos que para subsistir dependan de lo que donen los demás no cesará de aumentar.

Desde su punto de vista, este proceso es imparable y, aunque se pudiera ralentizar, no dejaría de causar desigualdad y sufrimiento a una gran parte

de la población, por lo que anima a “proveer los medios para atender a la masa dependiente que el progreso de la sociedad está generando”. El realismo pragmático y liberal que muestra aquí el autor francés se aparta del romanticismo revolucionario de Marx, pero parte de la misma constatación: la cualidad *relacional* de la pobreza, su carácter relativo, y su íntima ligazón con el progreso de las sociedades y la formación de nuevas necesidades sociales como fuente de conflictos debidos a la posición respecto al trabajo y los medios de producción. Aún más, Tocqueville supera el marco de las economías nacionales para advertir que no se trata ya de la organización de la producción de un Estado, sino que la internacionalización de la producción requiere ya de un enfoque distinto y más amplio: “Cuando un habitante de las indias reduce sus gastos y disminuye su consumo, hay un fabricante inglés que sufre”.

Dentro de este marco conceptual, el pauperismo debe ser tratado como una función económica y, lejos de promover una previsión legal para corregir las desigualdades generadas por la producción industrial y el comercio internacional, debe evitarse cualquier medida que sancione la pobreza como un estado de derecho.

Toda medida que funda la caridad legal sobre una base permanente y que le da una forma administrativa crea, pues, una clase ociosa y perezosa, que vive a costa de la clase industrial y trabajadora (p.27).

La diferenciación entre los pobres, por un lado, y la clase industrial y trabajadora, por otro, se encuentra también en sintonía, como veremos después, con la clasificación que Marx hace del pauperismo. Tocqueville admite que los sentimientos caritativos, con base religiosa, hay que contemplarlos y que se darán en el ámbito de la esfera privada, sin que quepa regularlos por parte de ningún gobierno. Pero son rémoras de las sociedades preindustriales, de épocas en las que no existía una clase

industriosa y dinámica cuyo fin era acrecentar la riqueza de toda la nación, y tampoco habían aparecido las clases trabajadoras sometidas a la dependencia exclusiva del salario. En el nuevo contexto, cualquier tipo de caridad pública propiciaría la degradación del pobre y el aumento del pauperismo. Además, se vería desbordada para dar respuesta a las nuevas situaciones de “pobreza sobrevenida”, y desatendería inevitablemente a la masa de trabajadores empobrecidos dada su extensión creciente y su amplitud geográfica. En este punto Tocqueville se hacía eco evidente de las discusiones que en Inglaterra tenían lugar en ese mismo momento sobre la reforma de la Ley de Pobres.

El único modo de poder prevenir el pauperismo, a juicio de Tocqueville, sería hacer participar ampliamente a las clases trabajadoras de un *sentimiento de orden*. Para la pobreza surgida del medio agrario propone la propiedad territorial como solución. Una distribución de la propiedad de la tierra que incentive la productividad de cada propietario, movido por su propio interés, lo que llevará, según la doctrina inaugurada por Mandeville, a un aumento del bien público.

En el caso de los trabajadores de la industria la propuesta es vender participaciones de la fábrica, de modo que desde el primer hasta el último empleado tenga un interés propio en el aumento de la productividad. Es decir, frente a la dependencia mecánica que genera el desarrollo del trabajo fabril, Tocqueville insiste en profundizarla y convertirla en orgánica. No obstante, reconoce que según el estado de desarrollo de la industria en los distintos países y regiones no será posible este reparto general de participaciones, ya que la capacidad económica de los trabajadores no sería suficiente. La propuesta se centra entonces en crear los instrumentos financieros necesarios para promover el ahorro de las clases trabajadoras e imbuirlas de un espíritu de previsión que, debido a su condición, no habían podido desarrollar. Habla, explícitamente, de crear los mecanismos que permitan a los trabajadores “capitalizarse” y propone que las Cajas de

Ahorro y los Montes de Piedad funcionen de manera conjunta (ya había experiencias en Francia en ese sentido, y la primera Caja de Ahorros se había fundado en 1818).

Aquí Tocqueville mezcla su pragmatismo económico con la “moralización” que supone el inculcar los valores de la previsión y el ahorro en los obreros. El problema fundamental es que los ingresos de los trabajadores rara vez permiten el ahorro, por lo que su propuesta, que no llega a desarrollar en detalle, se acercaría más a crear un circuito propio para el dinero de los pobres, que tenga unas condiciones propias, pero que mantenga una supervisión estatal en su administración. El dinero de los trabajadores que tuviesen eventualmente una mayor capacidad económica serviría para prestar a aquellos que por su falta de previsión, o por las condiciones adversas del mercado de trabajo, necesitasen del auxilio económico puntual a través del crédito. La idea la resume claramente así: “eso sería un verdadero *banco de pobres* ya que ellos mismos proporcionarían el capital”.

Lo fundamental era no dejar el ahorro “improductivo” y fomentar nuevas pautas de consumo entre las clases populares. Es decir, una vez mercantilizado el trabajo humano, y abierto el mercado de la tierra a una mayor participación, quedaba mercantilizar el dinero en su totalidad, y las retribuciones salariales de los obreros industriales debían enmarcarse, a través de los instrumentos financieros necesarios, en esta movilización general de todos los recursos que el capitalismo naciente exigía.

Los problemas relativos la capacidad de producir ingresos estables por el mercado de trabajo, las pautas de consumo distintas entre las clases sociales y la suerte que pudiesen correr los ahorros de los trabajadores en eventuales crisis de producción, son cuestiones que para Tocqueville quedaban libradas al futuro, ya que no tenían una solución en el presente. Sólo el desarrollo de la producción a escala global podría resolver algunos de estos interrogantes, aunque abriendo muchos otros.

Sin tratar de forma específica el pauperismo, Karl Marx (1867), en sus análisis de las leyes de acumulación del capital, abordó la cuestión de una manera complementaria a Tocqueville, aunque radicalmente opuesta en cuanto a las propuestas para solucionar la cuestión social.

Marx enuncia el problema del pauperismo cuando analiza la introducción de la maquinaria industrial frente a la organización del trabajo en pequeños talleres, donde la fuerza de trabajo y las destrezas artesanales conferían un valor de uso y un valor de cambio específicos al trabajo humano. La maquinización de la industria supone para Marx un “drama histórico”, ya que propicia un sobrante de mano de obra para el que las condiciones sociales sólo dejan dos caminos: la humillación de la beneficencia o la lucha desigual de las organizaciones del trabajo preindustriales contra la moderna industria. Llega a afirmar que “la historia universal no conoce drama más espantoso que el de la desaparición de los tejedores algodoneros ingleses” (1999, Vol. I, p.357), haciendo referencia a un proceso de proletarización que, al mismo tiempo, verá como una liberación de las cadenas feudales en sus textos de agitación política como el *Manifiesto comunista*.

La dinámica por la que se genera el pauperismo, igual que en Tocqueville, se atribuye aquí a la organización del trabajo en la industria.

En la sociedad capitalista, si una clase goza de tiempo libre es a costa de convertir la vida toda de las masas en tiempo de trabajo (ob. cit., p.443).

Cuando este tiempo de trabajo no encuentra empleo en la industria se convierte en tiempo sobrante, que presiona a la baja sobre el valor de cambio de la mano de obra, al haberse depreciado, por medio de la innovación técnica, su valor de uso. Esto no hace más que aumentar la plusvalía conseguida por el industrial, al poder comprar a menor precio los “brazos” necesarios para su empresa. El proceso acentúa así las consecuencias del desigual reparto del trabajo en la sociedad capitalista,

mediante el que una clase social hace cargar la necesidad natural del trabajo humano para la subsistencia “sobre los hombros de otros”. Las clases peor pagadas del proletariado industrial serán aquellas que vivan el proceso de empobrecimiento de una manera más directa y cotidiana, al convertirse su existencia entera en una guerra comercial por vender al mejor precio sus “manos”.

Para el autor de *El Capital*, las tipologías del pauperismo atenderían a pautas que nos suenan mucho a las clasificaciones de algunos proyectistas y reformadores de finales del siglo XVIII. Así comienza su tipología: “dejando a un lado a los vagabundos, los criminales, las prostitutas, en una palabra, el proletariado en harapos en sentido estricto”. Son aquellos que conforman un *aparte* al sistema productivo, y para los que Marx daría el nombre de *lumpenproletariado*. No especifica cómo quedan al margen del proceso general de la sociedad industrial, ni la manera en la que se sustraen a la proletarización estos grupos marginales. No apunta tampoco ningún tratamiento específico para ellos, y sólo deja entrever una cierta condena moral hacia sus modos de vida frente al obrero que autoafirma su condición y se organiza.

Una vez dejado de lado este asunto, Marx propone una tipología del pauperismo tripartita: 1) aquellos que pueden trabajar pero no tienen empleo, cuyo número varía de acuerdo a las variaciones del ciclo industrial y del número de factorías; 2) los huérfanos e hijos de pobres que, también según la coyuntura comercial, son rápidamente reclutados para los trabajos peor pagados del proletariado; 3) los “despojos” o desahuciados por motivos de edad, enfermedad o accidentes que causa la propia industria (las máquinas peligrosas, las minas, las fábricas químicas... son ejemplos del propio autor). Sin entrar a desentrañar las condiciones sociales de reproducción de estos grupos, se adelanta una definición en términos puramente económicos, y relacionados con el resto de integrantes de las clases trabajadoras:

El pauperismo es el asilo de inválidos del ejército obrero activo y el peso muerto del ejército industrial de reserva. Su existencia va implícita en la existencia de la superpoblación relativa, su necesidad en su necesidad, y con ella constituye una de las condiciones de vida de la producción capitalista y del desarrollo de la riqueza (Ibídem, pp. 545-546).

Es decir, al igual que Tocqueville, la producción de riqueza lleva aparejada la aparición de la carencia y, por tanto, el empobrecimiento y el crecimiento del número de aquellos cuya necesidad se basa en su necesidad misma, sirviendo de “peso muerto” para los trabajadores sin empleo que ven depreciado el valor de cambio de su trabajo por la generalización de las condiciones de vida que se mueven entre la indigencia y la invalidez.

Pero, si para Tocqueville esta situación paradójica del crecimiento paralelo de la miseria y de la riqueza era una consecuencia de las condiciones políticas en el acceso a la propiedad, al tiempo que se aludía a la falta de previsión de las clases populares, para Marx el proceso forma parte de unas Leyes que rigen férreamente el proceso de acumulación capitalista. Así, la ley de la acumulación determina “una acumulación de la miseria *equivalente* a la acumulación de capital”. Para Marx, esto revelaba no un proceso incompleto de la mercantilización sino su clímax, en el que se muestra de manera transparente y brutal el carácter antagónico del proceso de acumulación del capital. De modo que lo que en Tocqueville es paradójico e inevitable, en Marx se convierte en antagónico y potencialmente subversivo.

Las obras caritativas o las leyes de pobres eran para Marx una corrección a los salarios de hambre que la primera industrialización mantuvo durante la transformación de los obreros independientes en asalariados del sistema fabril. No ve en ellas más que una transferencia de plusvalía residual cuyo sentido es el mantenimiento del orden social, y cita las *workhouses* como

instituciones correccionales que introducen la primera disciplina de los talleres y fábricas de las industrias nacientes. Para Tocqueville, como hemos visto antes, la caridad respondía a sentimientos religiosos que debían mantenerse en la esfera privada, pero que sostenidos políticamente como herramienta de redistribución del Estado no podían más que generar una degradación de los pobres y el aumento del pauperismo.

Lo que me interesaba señalar con este breve resumen es precisamente la coincidencia en la visión del pauperismo como un producto de las relaciones sociales (en la lectura política de Tocqueville y en la económica de Marx), y de la organización del trabajo bajo las condiciones de la primera industrialización. Porque ejemplifican tanto los puntos de coincidencia en la lectura de la dinámica social que se había iniciado, como el antagonismo en el que se empieza a dilucidar la cuestión social.

Para los objetivos de esta investigación, la mentalidad que desarrolla el siglo XIX respecto al pauperismo y la cuestión social son de vital importancia, ya que se expresan claramente las vías de una democratización en el acceso a la propiedad y la defensa de una organización política de las clases trabajadoras en torno a la posición económica que ostentan en la estructura social. Ambas vías, la de la democratización política y la participación económica, serán las que pugnen durante más de un siglo por establecer la mejor forma de organizar el Estado social, en el que el conflicto latente en las sociedades modernas —expresado ya como un conflicto entre capital y trabajo, y no entre ricos y pobres—, quede abolido y encuentre un nuevo marco de integración (la democracia liberal o el socialismo obrero) donde el progreso material de la sociedad sea equivalente a su progreso moral. El pauperismo fue, en esta época, el fiel de la balanza que se inclinaba hacia la miseria o la prosperidad de las masas, provocando tanto períodos de desarrollo material y tecnológico y aumentos del nivel de vida general, como otros de inestabilidad, revoluciones e incertidumbre en el futuro.

En los tiempos presentes, cabría decir que tanto la democratización como la participación económica en el proceso de modernización capitalista se han visto desbordados e impotentes para contener un nuevo ascenso de la pobreza, o de lo que llamamos en nuestro lenguaje contemporáneo “exclusión social”. Sin embargo, el debate en torno a la cuestión social sigue manejándose habitualmente en los términos que se inauguraron durante el primer ascenso de la sociedad industrial, en una pugna entre democracia y desarrollo económico que analizaremos más adelante.

1.3. La “cuestión social” en la España del siglo XIX

Según los historiadores de este período, la asistencia a la pobreza en España participó de la visión general en toda Europa respecto a la “cuestión social”, pero la etapa liberal de intervencionismo estatal para la regulación de las relaciones capital-trabajo tuvo algunas particularidades destacables, que más allá de explicar las coyunturas del momento histórico, tienen su relevancia en la explicación del presente, que es aquello que nos viene interesando en todo este recorrido.

El limitado desarrollo de la industrialización en España, y la persistente presencia de la Iglesia católica y sus formas de asistencia a los más desfavorecidos marcará el siglo XIX, pudiendo encontrar dos etapas diferenciadas: la de la intervención liberal, en el llamado Sexenio Democrático, y la del último cuarto de siglo, en el período de la Restauración.

Es en este momento crítico, en el que el viejo régimen casi ha desaparecido, pero la nueva sociedad industrial no acaba de asentarse, donde se exponen claramente las rupturas y continuidades en las distintas

representaciones sociales de la pobreza, y los distintos tipos de acción social que conllevan.

La etapa de la Asistencia Liberal en España no tendrá la extensión que sí tuvo en otros países Europeos en cuanto a la regulación del marco legal en el que se inscribía la compra y venta del trabajo asalariado, ya concebido como una mercancía, y en proceso de mutación hacia una fuerza con entidad propia dentro de las nuevas condiciones industriales.

La Asistencia Liberal estuvo concebida esencialmente con los criterios tradicionales de atención a los pobres alejados del proceso productivo (niños, ancianos, enfermos, inválidos), dejando casi completamente al margen la cobertura de las nuevas situaciones de miseria e inseguridad ligadas a la clase obrera (Esteban de Vega, 1992, p.124).

En el decenio 1840-1850, en sintonía con otros países europeos, se produce en España la estatalización de la asistencia o, más bien, su provincialización y municipalización, en la que se reordenan los equipamientos asistenciales y hospitalarios concebidos y fundados durante el período anterior.

En 1845 se delegan las competencias respecto a los establecimientos benéficos a las provincias. Se crea, asimismo, la Dirección General de Beneficencia y Sanidad en 1849, y en 1849 la Ley de Beneficencia. Pero esta centralización política no supuso una sustitución de la asistencia por las tareas de previsión social del Estado. Se limitó, más bien, a reorganizar territorialmente las dotaciones ya existentes y a inspeccionar su funcionamiento, siempre con la resistencia de la Iglesia ante lo que consideraba una intromisión en una función social que había cumplido durante siglos.

Por otro lado, las primeras organizaciones obreras asumen en sus reivindicaciones su posición de ciudadanos respecto a la Ley, y reclaman al Estado su obligación de subvenir las necesidades de todos sus ciudadanos.

El progreso de la humanidad en lo económico debe, desde este punto de vista, tener su correlato en una reforma social que encontrara sus precedentes en la Constitución jacobina y en la *Declaración de los derechos del hombre* de 1793. Todos los planteamientos críticos de la cuestión social desarrollados en Europa durante el siglo XIX (salvo los referidos ludditas) entroncan con este espíritu de la Ilustración, incluyendo a España.

La identificación entre pobre y trabajador hecha en la mayor parte de los textos españoles de la primera mitad del siglo XIX, no sólo es resultado del contexto precapitalista del momento, sino que también muestra la preocupación por la pobreza asociada al trabajo, que caracteriza todo el pensamiento europeo de la época (López Alonso, 1992, p.146).

Existe, por tanto, un desfase entre las concepciones de la pobreza de los gobernantes y reformadores, que sigue restringida a una carencia material emparentada con las formas preindustriales, y los movimientos obreros nacientes al calor de una industrialización no tan desarrollada en lo material como en otros países europeos, pero que sin embargo adoptan los puntos de vista y reivindicaciones de las clases trabajadoras más organizadas y numerosas de países como Inglaterra, Francia o Alemania.

Los cambios en la concepción de la pobreza y sus causas, al inicio de la industrialización, atienden también a las tipologías cambiantes dentro de la estructura social. Para este período en España son los pobres “empadronados” aquellos que tienen una mayor presencia. Son, en realidad, los nuevos obreros sin especialización que se mueven en el ámbito urbano mayoritariamente, sin encontrar un empleo estable, pero que permanecen en un ámbito territorial determinado, lo que les da una condición más integrada. Será esta pobreza la que se identifique más claramente con la condición de “proletario” y la que los legisladores acostumbren a ver como un peligro para la estabilidad social.

Los artesanos, especialmente en el siglo XIX, en que aún persisten y cuya función y figura cada vez están más descolocadas, son buena parte de estos indigentes de las ciudades españolas, sobre todo castellanas. Estos trabajadores, además, tienen una especial dificultad para integrarse en un mundo profesional que les es progresivamente adverso, con claros rechazos sociales y económicos que les vuelven más sensibles y predispuestos a sentirse marginados y pobres en la sociedad (Carasa Soto, ob. cit., p.141).

Esta será la pobreza más frecuente en el siglo XIX. Son los grupos sociales más afectados por la transición al modo de producción industrial. Obreros manuales, jornaleros y peones sin especialización que buscan un hueco en las manufacturas, la construcción, el comercio o el servicio doméstico urbano. Aumentan durante el período y su conflictividad se hace cada vez más patente, por lo que se instauran los “trabajos de invierno” o “trabajos del plus”, que las distintas administraciones fomentan, a través de las obras públicas (como la construcción de puentes y carreteras), para contener el descontento social de estos obreros, que con sus salarios intermitentes y estacionales rara vez superaban el nivel de subsistencia, mucho menos cuando tenían familia.

El papel que jugó, por ejemplo, la Dirección General de Obras Públicas fue revelador de la representación social de la pobreza asociada al trabajo. A través de este órgano de la administración Estatal se llegaron a emplear a más de 35.000 trabajadores, utilizando el empleo como un instrumento de orden público. En una Real Orden de 1847, Bravo Murillo, director entonces de la D.G.O.P., instaba a contratar al menos 1.000 trabajadores para la construcción de carreteras, porque durante el invierno habían cesado las labores del campo y “está la gente proletaria más expuesta a las sugerencias de los enemigos del orden público” (citado en Quirós, 2009, p.28).

Fijos en sus lugares de residencia, integrados en la cultura urbana, pero móviles en sus puestos de trabajo estacionales y, a menudo, en sus alojamientos, estos grupos serán los que constituyan realmente la base sobre la que se discutió la “cuestión social”.

La primera Huelga General en Barcelona (1855) fue un ejemplo de cómo una demostración de fuerza de las masas trabajadoras empobrecidas, que pretendían paralizar la producción, fue constituyendo al proletariado en protagonista de la cuestión social, y propició la modificación de las representaciones sociales de la pobreza que las sociedades preindustriales habían mantenido durante siglos. Tras esta huelga se creó una Comisión que

se proponía abordar de modo sistemático, por vez primera en España, la preparación de una legislación reformadora de las relaciones de trabajo, apoyada en la comprobación y el estudio de “los datos de hecho demostrativos del estado de las relaciones entre patronos y obreros”. (Palomeque López, en Esteban de Vega, p.112)

Esta diferencia es crucial, por cuanto nos habla de una “pobreza emancipadora” en la que sus protagonistas se conciben a sí mismos como trabajadores en busca de justicia económica, y no aluden al amparo de pobres, sino a la sociedad en su conjunto y a su papel central como productores. Las autoridades tampoco hacen hincapié en la participación de “gentes viles” o “vagos” en las revueltas, sino que apelan a la armonización de los distintos agentes del desarrollo industrial.

Si durante las revueltas de 1766 hemos mencionado que, a menudo, sus protagonistas se autocalificaron como pobres y enunciaron el “derecho de pobres” para sus acciones en los motines, en el siglo XIX, las revueltas urbanas y motines (1834, 1854-56, 1868) terminan en exhortaciones de los gobernantes a la negociación entre patronos y obreros, y a la proliferación de estudios sobre las clases trabajadoras y sus condiciones de vida.

Estas condiciones de vida se van transformando lentamente por los procesos de proletarización y urbanización. La vivienda comienza a tener un peso específico en las economías familiares, que no suelen encontrar satisfacción a sus necesidades por efecto del crecimiento urbano no planificado, y la especulación con el suelo, que convierte la vivienda en un bien escaso. Para la época, a parte de la alimentación, el gasto destinado al alquiler de una vivienda o una habitación representa una porción considerable de los salarios. Pero, más allá de los datos cuantitativos, son las condiciones de habitación y residencia de las familias trabajadoras, el hacinamiento y la carencia de servicios urbanos en los arrabales crecidos al calor de la industria, lo más relevante de las condiciones de vida dentro del *pauperismo*.

En España, sin embargo, el crecimiento urbano no atiende a las pautas europeas, porque se da mucho más lentamente, y no está influido tanto por el desarrollo industrial como por la crisis agraria, lo que genera una pauta de *suburbanización* característica. Al comenzar el siglo XX la población urbana, concentrada en unos cuantos núcleos de población, no representaba más del 13 por ciento del total. Más del 40 por ciento de los habitantes de Madrid, Barcelona, Bilbao y Zaragoza no habían nacido en esas ciudades, y formaban parte de un contingente migrado, sobre todo, a partir de 1880 (Sánchez Jiménez, 1990).

Al constituir la pobreza más integrada, y la que se identifica con la condición obrera, los trabajadores urbanos suelen sufrir los embates de la economía y el mercado de trabajo con un mayor sentimiento de injusticia social, a diferencia de la pobreza clásica que, a menudo, se podía remitir a un mundo rural y una autonomía propia. Los primeros trabajadores de la era industrial habían perdido un mundo y les quedaba por conquistar otro, a través de sus organizaciones y del desarrollo de una cultura obrera enfrentada a la cultura burguesa, que en España tuvo una presencia limitada a los grandes núcleos urbanos e industriales. (Cruz, 2014.)

Será este intento de constituirse como protagonistas de la conquista del reino de la abundancia frente a la escasez, lo que supondrá una mayor preocupación para los legisladores y las clases mejor situadas económicamente. La preocupación que los *ilustrados* mantuvieron frente a los “vagos” y “malentretidos” se transformará así, en el siglo XIX, en la inquietud creciente respecto a la masa de pobres trabajadores y sus organizaciones, influidas por las teorías revolucionarias (socialistas, comunistas y, sobre todo, anarquistas) que recorrían, “como un fantasma”, Europa.

Por tanto, la “peligrosidad” del pauperismo cobra un cariz particular en el siglo XIX. A parte de las numerosas referencias políticas y la preocupación por la desestabilización del orden público, la pobreza urbana se asimila con delitos como la prostitución, los atentados contra la propiedad, las estafas y la participación en “motines” y revueltas. Si la criminalización de la pobreza tuvo muchos problemas para ser compartida por las clases populares, tanto durante la reforma del siglo XVI como en las levas de vagos del XVIII, a medida que las clases medias urbanas conquistan posiciones económicas más relevantes en la sociedad, la asociación de la pobreza con la criminalidad cala en más capas sociales.

Los datos referidos a la delincuencia en la primera mitad del siglo XIX en España revelan que el 56 por ciento de los penados eran jornaleros, que por contraposición representaban tan sólo 15 por ciento de la población total (Carasa Soto, 1987, p.66). De modo que la penalidad se centra en la condición obrera como amenaza más inmediata, pero se mantiene al mismo tiempo la beneficencia para aquellos marginados del proceso de proletarización.

Pero, como hemos dicho al inicio de este epígrafe, la situación de la asistencia en España tiene un punto de inflexión, durante el último cuarto del siglo XIX, con el fin del Sexenio Democrático y el inicio de la Restauración.

En el período de la restauración canovista se produce una regresión en el tratamiento de la “cuestión social”, producido por la vuelta a las concepciones caritativas y asistenciales del viejo régimen, y la pervivencia de una “cultura de la pobreza”, emparentada con la incapacidad del desarrollo productivo para asimilar la mano de obra *liberada* de sus ataduras, y el escaso desarrollo de un marco legislativo que regulase tanto el mercado de trabajo como el mercado de la vivienda y la redistribución urbana.

La preocupación de los legisladores y tratadistas de finales de siglo se centra en la organización de las clases trabajadoras y en los efectos de la industrialización, como en la mayor parte de los países europeos. Pero las corrientes conservadoras y liberales en España se muestran, en su mayoría, presas de anacronismos (Carasa Soto, 2004), aferrándose a las representaciones sociales de la pobreza surgidas en el Antiguo Régimen o reformulando las propuestas de tratamiento heredadas del reformismo y proyectismo ilustrado del siglo XVIII.

La burguesía con aspiraciones nobiliarias y la Iglesia, que comienza en este periodo a fundar sindicatos obreros católicos (conocidos como “amarillos”) y Círculos Obreros, abordan la resolución de la cuestión social reafirmando su protagonismo en la sociedad, y tratando de amortiguar el efecto de las teorías sociales más antagonistas que iban calando en el movimiento obrero. En ambas corrientes, liberal y conservadora, se encuentra una suerte de “rearme moral” para la defensa de la sociedad, que en un caso pasa a través de la moral del trabajo y en otro por frenar la laicización de los obreros y su creciente enfrentamiento con las instituciones religiosas. El anti-clericalismo será un rasgo particularmente relevante del movimiento obrero en España, y la reacción de la Iglesia, lejos de atenuarlo, lo agravó.

En los conservadores prima el horror a la revolución. El recuerdo de la Revolución Francesa y de la Comuna de 1848, serán constantes en las

llamadas a una Unidad Católica Nacional frente al socialismo y las influencias “extranjerizantes” de los movimientos obreros. Se apela, para contener estos efectos de la modernización, a la armonización entre patronos y obreros, que debían encuadrarse en sindicatos jerárquicos y sectoriales, cuya comunión se daba en favor de la producción y el desarrollo económico. El derecho natural y la desigualdad establecida entre los hombres por la divina providencia resurgen con fuerza dentro del contexto de una industrialización con muchos problemas para estabilizarse. Serán el organicismo y el gremialismo los mecanismos que las corrientes conservadoras acepten como únicos correctores de una desigualdad creciente.

La educación sujeta a la autoridad eclesiástica, y la defensa de unos supuestos genuinos valores rurales frente a la disolución de la moralidad en el entorno urbano, formarán parte también de ese “rearme moral” que pretende la Iglesia católica en España. A través de los Círculos Católicos Obreros se ofrecerá el sermón piadoso y la recristianización de las clases trabajadoras como solución, más espiritual que material, al conflicto social. De este modo, en el intento de recuperar su hegemonía, la Iglesia se adscribe a la corriente más anti-liberal, enfrentada al racionalismo, al socialismo y al anarquismo, representada por el *Syllabus* y la *Quanta Cura* (1864) de Pío IX. Lo que la sitúa en una posición extraña a las corrientes que surgen dentro de la Iglesia en otros países, sobre todo a partir de la *Rerum Novarum* (1891) de León XIII.

De esas fuentes extrajo la posición paternalista y confesional ante la cuestión social y su estrategia de implantarse docentemente en el centro de las ciudades burguesas, para captar a las elites dirigentes y clases medias, y de implantarse benéficamente en los barrios periféricos de los inmigrantes jornaleros obreros, donde el proceso de descristianización creciente estaba

produciendo un alejamiento del proletariado de su ámbito y control (Ibídem., p.633).

Este retorno de la asistencia a las actitudes caritativas y de beneficencia se muestra también en las distintas reformas que afronta el Estado, que toma las fundaciones urbanas de recursos caritativos como base para la extensión de su asistencia, en mayor sintonía y continuidad con la reforma de la caridad del siglo XVI que con las aspiraciones emancipadoras de los movimientos obreros del XIX.

Durante el final de siglo se fundan en España muchos más recursos de beneficencia que en el resto de países europeos. Las nuevas y viejas élites colaboraron activamente con la misión caritativa de la Iglesia, como forma de mantener un orden social pacificado y propicio al desarrollo de sus intereses económicos, y como instrumento de posicionamiento dentro de la estructura social. La figura del “indiano”, que retorna y ayuda a fundar establecimientos de caridad con su riqueza adquirida en las colonias, es una muestra de esta colaboración. También la del nuevo rico, generalmente de extracción rural, que a través de la manufactura adquiere relevancia económica, y accede al reconocimiento social a través de las donaciones y las limosnas a las cofradías locales. Las Juntas de Damas y las asociaciones filantrópicas completarán el cuadro de esta sociedad civil pía y alineada con la defensa moral de la sociedad.

El reverso de esta afirmación de la beneficencia será el enquistamiento de las clases populares en una “cultura de la pobreza” a la que se les iba dirigiendo a través del sermón semanal y la amenaza más terrenal de la represión y el encarcelamiento (Álvarez-Uria, 1983).

Mientras que la acción Liberal de la primera mitad del siglo XIX fue efectiva en municipalizar y provincializar la beneficencia, relegando a un papel secundario a la Iglesia (para favorecer a la élites civiles locales), en el período de la Restauración se produce un protectorado estatal de la acción

benéfica religiosa, que recupera su protagonismo en los ámbitos locales. El decreto de 1875 consolidó la acción benéfica de la Iglesia y de la iniciativa particular, con el Estado como árbitro y protector de éstas frente a la ingerencia de las autoridades civiles locales, que el liberalismo radical de Cádiz y el Trienio había defendido.

Los viejos tratamientos, aplicados a los problemas del proletariado moderno y la cuestión social surgida del proceso de industrialización, tendrán también a la familia como un eje fundamental. Tanto liberales como conservadores verán en ella un instrumento de moralización y prevención de la pobreza. La formación familiar se convertirá en unidad básica de la asistencia caritativa, y también se defenderá activamente por su acción positiva en el ahorro y la previsión de las clases trabajadoras.

Desde el punto de vista de los asistidos, esta forma de asistencia se convirtió en una fiscalización de la vida privada a través de la beneficencia, por cuanto se experimenta de manera más cotidiana. El obrero soltero, sin familia a cargo, será considerado más propenso a la reivindicación y menos sujeto a la necesidad de trabajar, por lo que encontrará más problemas para emplearse y para ser asistido por las obras de caridad.

La participación privada en la resolución del pauperismo tendrá también su protagonismo a través de las entidades dedicadas al fomento de la previsión y el ahorro entre las clases trabajadoras. Desde un punto de vista material hay fundadas dudas en cuanto al ahorro efectivo que pudieron suponer en esta época (Esteban de Vega, 1992). Las “Sociedades Económicas de Amigos de País” o las “Ligas de Contribuyentes” que a menudo impulsaron la fundación de Cajas de Ahorro o Sociedades de Socorros Mutuos, tuvieron, durante la época de la Restauración un carácter más pedagógico que cooperativo. El patronazgo de los notables de las ciudades y de la burguesía urbana en muchas de estas fundaciones no dejan tampoco suponer una organización autónoma de los obreros en torno a ellas. Aunque algunas, sobre todo en Cataluña, pudieron tener aspiraciones

parecidas a las que se derivaban de las propuestas proudhonianas de un Banco del Pueblo, su extensión en España, sobre todo a partir de la Ley del 29 de junio de 1880, estuvo mediada por la asociación a los Montes de Piedad (recordamos la propuesta de Tocqueville) y su carácter más benéfico que político.

El desarrollo parcial del proletariado industrial y las dificultades para estabilizar un mercado de trabajo y un progreso económico semejantes al de otros países europeos, hizo que la previsión pública no se desarrollase tanto entre las clases trabajadoras, que siguieron acudiendo a los prestamistas usurarios en momentos de necesidad. Las Cajas y Montes de Piedad no estuvieron tanto al alcance de los trabajadores pobres como de una clase media venida a menos, y las Sociedades de Socorros no ofrecieron por lo general un apoyo continuado que pudiese sostener un seguro de vejez, enfermedad o paro forzoso. Por eso,

gran parte de las clases populares y prácticamente el grueso de las clases obreras permanecieron ajenas a ellas (Esteban de Vega, ob. cit., p.137).

La debilidad de las formas mutuales y las organizaciones obreras, junto a los anacronismos referidos en la asistencia pública, hicieron retroceder la cuestión social en la España del XIX. Se podría decir que se pasó de la Beneficencia Liberal a las concepciones y tratamientos del reformismo ilustrado del XVIII e incluso a la asistencia caritativa preindustrial. Esta será la causa del retraso en la aparición de un Estado social que en otros países del entorno europeo comenzó a gestarse en este período.

La contrapartida, desde los movimientos obreros, será su radicalización progresiva, en base a unas organizaciones que ya entrado el siglo XX agruparán a un mayor número de trabajadores, con un marcado protagonismo de la corriente anarquista frente a la socialista reformista. El asesinato de Cánovas, en represalia tras los Procesos de Montjuic, será un

ejemplo inmejorable del cariz que irá tomando la cuestión social en España en el cambio de siglo.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2. Ascenso y caída del Estado social en Europa

2.1. Del Estado social al Estado de Bienestar (en crisis)

Algo fundamental cambió en las sociedades europeas entre el inicio de la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda. El mero hecho de caracterizar este lapso histórico entre dos conflictos armados de alcance planetario como de “entreguerras”, da la medida de los cambios que se habían ido produciendo y de la conflictividad social surgida en el seno de las sociedades modernas.

Los esfuerzos de los gobiernos europeos por contener el conflicto social surgido de la industrialización fomentaron el ascenso del llamado Estado social. De este modo, al primer impulso de una economía de mercado de *laissez-faire*, le siguió un período de concertación social relativo. En la medida en que el desarrollo de las fuerzas de producción podía lograr un ascenso en la calidad de vida material de las masas obreras, se hacía imprescindible que la participación política de los partidos que las representaban se encauzase hacia las instituciones de las democracias liberales, que habían combatido los vestigios del viejo régimen.

Abolida la esclavitud y la servidumbre, era necesaria la modernización de la vida social. Esta modernización, como hemos visto, tenía varios frentes abiertos que respondían a distintas representaciones sociales de la pobreza. Por un lado se llevó a cabo un amplio esfuerzo por moralizar a las clases trabajadoras y, al mismo tiempo, por reprimir a aquellos que se resistían a entrar en la relación salarial perdiendo parte de su autonomía. Por otro lado, siguiendo las ideas de pensadores como Tocqueville y los reformadores liberales, el Estado social se propuso como una forma de equilibrar las relaciones salariales, mediante el fomento de un mayor acceso a la

propiedad de los trabajadores, e instaurando nuevas pautas de consumo entre las clases populares (De Vries, 2008).

A partir de los primeros seguros voluntarios, las mutualidades y Casas de Socorro, desarrolladas a finales del siglo XIX, las instituciones de ayuda mutua se fueron constituyendo como parte del Estado social, cada vez más organizado, aunque con una intervención limitada en la economía, como requería el credo liberal. Muchas de estas instituciones mantenían el espíritu de formar una “ayuda para la autoayuda”, que pronto se vio enfrentado a sus propios límites con el ascenso de las masas trabajadoras y los problemas de una economía industrial y de consumo internacional.

Las instituciones de ayuda, las mutualidades y cajas, surgieron, a menudo, de las iniciativas locales, o de un acuerdo entre las fuerzas de las oligarquías municipales, ejerciendo un papel de contención para las aspiraciones de autonomía de las organizaciones obreras más radicales, pero con poca efectividad en cuanto a su cobertura material para las clases trabajadoras.

Rara vez llegaban a las clases populares y quedaban restringidas a una élite obrera especializada, dentro del contexto de una mayor mecanización del trabajo, que dejaba al descubierto, en una situación clara de vulnerabilidad, a gran parte de los trabajadores y trabajadoras manuales sin especialización. Las grandes crisis del capitalismo y los vaivenes del comercio internacional, producían cambios bruscos en las condiciones de vida de las masas obreras que estas endebles instituciones de ayuda del período liberal poco podían hacer por paliar.

De modo que, en la última década anterior a la Primera Guerra Mundial, se fueron sustituyendo los seguros voluntarios por seguros obligatorios que daban cobertura a más obreros, de distintas ramas y especialización (lo que se ha llamado el Estado social corporativista), y ofrecían más tipos de prestaciones —más allá de la previsión para la vejez—, como el seguro de desempleo, la maternidad, los accidentes, la invalidez, etcétera.

Este proceso no fue homogéneo en toda Europa, y en España tuvo sus particularidades que veremos en un epígrafe posterior, pero la tendencia principal fue a integrar en el Estado social los seguros voluntarios que se fueron convirtiendo en aportaciones obligatorias, y asegurar así cierta redistribución de la riqueza producida socialmente, sin que el Estado, por otro lado, adoptase un papel demasiado activo, y limitándose a un arbitraje que fue tomando diversos grados de desarrollo en los distintos países europeos (se suele distinguir entre el modelo alemán bismarkiano, el inglés atribuido a Beveridge, y el “modelo escandinavo”, muy relacionado con la solidez de los partidos socialdemócratas en países como Suecia y Dinamarca a lo largo del periodo de entreguerras).

En 1914, trece Estados europeos de 14 tenían algún sistema de seguros o responsabilidad civil (Ritter, 1991, p.112). Sin embargo, a esta tendencia, se le añadía otra, que será vital para comprender los nuevos tratamientos de la pobreza en el auge de la sociedad de masas posterior a las dos grandes guerras. En palabras de Ritter:

Al asegurar a algunos grupos de población contra determinados riesgos típicos, como enfermedad, accidentes, invalidez, vejez y posteriormente el desempleo, el seguro sacó a los trabajadores por cuenta ajena, especialmente a los obreros, a los que estaban dirigidos los primeros seguros, de la población pobre. De esta manera, la ampliación de la cobertura a otros grupos sociales y la mejora de sus prestaciones se convirtieron en el instrumento para *limitar la asistencia a los pobres o la posterior asistencia social a grupos marginales de población no activa*. (ob. cit., p.118. Subrayado mío.)

De modo que la articulación del Estado social como instrumento de redistribución más organizado partía de la premisa de un proceso de asalarización general, en el que quienes trabajaban eran los beneficiarios

más directos de las ayudas, subsidios y pensiones. Mientras, el remanente de la población no empleable por distintos motivos, veían su posición relegada a una marginalidad para la que se reservaban actuaciones específicas, fuera del proceso general de modernización y del acceso a los niveles de vida y consumo que sí se buscaban para el empleo industrial.

Las representaciones sociales que aludían a una “pobreza emancipadora” cuestionaron el Estado social en sus inicios precisamente por su carácter *ideológico* y su inoperancia para contener las fuerzas disolventes de la sociedad y la reproducción de la desigualdad y la injusticia social. La perspectiva de tomar el poder dentro de los Estados para producir una transformación revolucionaria, no sólo de las formas de gobierno, sino de la condición humana misma, llevaron la cuestión social a límites inéditos hasta antes del proceso de industrialización.

Simone Weil en su clásico opúsculo, *Reflexiones sobre las causas de la libertad y de la opresión social* (1934), planteaba una duda razonable en cuanto a las expectativas de desterrar por completo la opresión social sin que la vida humana perdiese parte de su sentido y renunciase cada vez a más ámbitos de libertad. Las críticas a las corrientes marxistas y a sus expresiones políticas en los distintos partidos europeos, llevaron a su punto álgido el debate entre Reforma o Revolución. Marx había vaticinado que el enfrentamiento entre la clase obrera y la clase propietaria no podría resolverse sino mediante una “guerra mundial”, y al menos en ese aspecto no se equivocó mucho.

Sí lo hizo, sin embargo, en su previsión de que el capitalismo no podría sostener un aumento de los niveles de vida de las clases trabajadoras sin poner en peligro la creación de plusvalía y, con ello, todo el ciclo de reproducción de capital, por lo cual la condición obrera estaba destinada a sumirse cada vez más en la miseria y a convertirse, por ello, en los “sepultureros” del modo de producción industrial capitalista. Desde 1890, aproximadamente, fue evidente que tal hipótesis no se cumpliría

(Hobsbawm, 1995). La integración de las clases trabajadoras se fue dando paulatinamente, entre el reformismo liberal que pretendía construir un Estado social, y la lucha de sindicatos y partidos por conseguir mejores condiciones laborales y salariales.

De este modo, cuando estallaron los grandes conflictos bélicos internacionales, las clases trabajadoras se integraron junto a las burguesías de sus respectivos países en un frente común, defendiendo el progreso y la libertad de su *nación*, y no de su clase. Las concesiones arrancadas al capitalismo en la formación de un Estado social, mediante la lucha política de las organizaciones obreras, y el ciclo expansivo de la economía (que venía dándose, al menos, desde 1860), permitieron esta integración. Si el ascenso del nivel de vida no hubiese reducido el pauperismo a situaciones marginales, dentro de la economía de producción y consumo industrial, hubiese sido muy difícil la resolución del conflicto interno en las naciones.

El buen funcionamiento de los seguros obligatorios y la esperanza de mantener en alza el incremento de la eficiencia de las economías nacionales, fueron, junto al papel reivindicativo en busca de mejoras salariales de los sindicatos y organizaciones obreras, aquello que condicionó el posterior desarrollo del Estado social.

Pero pensar que el desarrollo de las formas de redistribución sólo fue una forma de pacificación social, deja de lado el hecho de que los sindicatos, incluso los más revolucionarios, fueron partícipes del espíritu de la eficiencia de las fuerzas de producción, con lo que su paulatina integración en el marco de la sociedad industrial no sólo fue obra de la represión, sino que la seducción funcionó igual o mejor para ese menester. A menudo, los argumentos revolucionarios para la colectivización de las fuerzas productivas hacían hincapié en que el control obrero sería “más eficiente” y más productivista, dada la condición moral superior del obrero como productor frente al patrono burgués asociado a una clase social parasitaria (Seidman, 2014).

La idea de acceder a cada vez mayores niveles de vida, la reducción de la jornada de trabajo, las vacaciones pagadas, los seguros de desempleo y, sobre todo, el acceso a una vivienda en propiedad, influyeron en una gran parte de las clases trabajadoras, sobre todo en aquellas mejor asentadas en los nuevos procesos industriales de producción. El relativo éxito del Estado social, previo al final de las dos guerras, no fue tanto la extensión efectiva de estos derechos, como el cambio en la mentalidad a la hora de abordar la “cuestión social”. Fue en este período cuando el Estado cobró cada vez mayor protagonismo en la regulación del mercado de trabajo, consolidando por un lado los seguros de desempleo y adoptando, por otro, políticas económicas tendentes a la activación de la economía.

En el siguiente epígrafe veremos cómo se pasó de una representación social basada en la disminución del pauperismo como forma de contención del conflicto a través del Estado social, a la consideración del bienestar general como única forma de lograr una “paz duradera” que debía organizarse a través de los Estados del Bienestar. El paso de una concepción a la otra es la historia de un fracaso, que sólo pudo sostenerse, en parte, durante los treinta años que siguieron al final de las dos guerras, y que finalizó con el inicio de una nueva crisis estructural del capitalismo durante el último tercio del siglo XX.

Durante ese lapso, que los historiadores más optimistas llamaron “Treinta Gloriosos”, a un lado y al otro del Telón de Acero el objetivo de desterrar la necesidad y la pobreza tenía como premisa indiscutible el crecimiento económico ilimitado y la ampliación del proceso industrial amparado en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Pero ambos procesos sólo se pudieron dar en un contexto muy determinado, y sobre un cambio que pocas veces se tiene en cuenta en los estudios sobre la pobreza contemporánea: el salto energético hacia unas sociedades consumidoras de petróleo.

El Estado del Bienestar hubiera sido imposible sin el oro negro, ni por supuesto el Estado intervencionista; y hasta el militarizado en la sombra hubiera sido inviable sin este potente combustible fósil (Fernández Durán, 2010, p.21).

La pobreza pasó, así, de ser una cuestión moral y religiosa referida a la providencia y la salvación en la etapa preindustrial, a convertirse en una cuestión económica y política durante el reformismo ilustrado, para deslizarse paulatinamente a la consideración de un problema *técnico* al que se atendía, sobre todo, con políticas de estímulo a la producción y el consumo, con el correlato de un incremento sin precedentes del consumo energético (Los Amigos de Ludd, 2007).

En cualquier caso, las evidencias históricas que venimos repasando, prueban que los argumentos morales, económicos, políticos y técnicos han estado siempre presentes en el tratamiento de la pobreza a lo largo de la historia moderna, en diferentes momentos. Pero ha sido el predominio de uno u otro aspecto lo que ha condicionado el equilibrio con el resto, generando así prácticas de asistencia diferenciadas.

De este modo, que la pobreza en la sociedades modernas, a partir de 1945, se considerase un problema técnico presuponía un crecimiento económico siempre en alza, unas formas de participación política determinadas y el ascenso de nuevas pautas morales y culturales, que modificaban desde el consumo familiar a las prácticas religiosas. Es lo que los autores de la Escuela de Frankfurt, y otros afines, describieron como el ascenso de una Sociedad de Masas Burocratizada. En las nuevas coordenadas de esa sociedad, la pobreza adquiriría rasgos novedosos, pero también, si adoptamos una mirada desprejuiciada y no determinista del progreso social, se encuentran pautas que recuerdan mucho a otras etapas históricas. Alain Supiot da una explicación de este fenómeno, a mi parecer suficientemente consistente, cuando señala que

las categorías dogmáticas del pasado no se inscriben en una historia lineal, sino que constituyen una reserva enterrada de sentido, siempre susceptible de volver a la superficie y de producir nuevos efectos normativos (2011, p.105).

Según algunos historiadores de la pobreza, el pauperismo ha existido como fenómeno desde el feudalismo hasta nuestras sociedades postindustriales. Y no siempre ha sido constante, sino que ha crecido en magnitud precisamente cuando crecía la riqueza material de la sociedad global. Por ello,

Habría que buscar las razones del desequilibrio del sistema de reparto de recursos y riqueza en otras constantes, que se hallen incluso por encima de la sucesión de sistemas socioeconómicos, y que los imbuyan a todos del mismo espíritu (Carasa Soto, ob cit, p.367).

En nuestro caso, hemos identificado esas constantes en lo que venimos llamando *modernización*. Los rasgos de este proceso se podrían resumir, de forma muy sintética, del siguiente modo:

1-Concentración de la propiedad y aumento de la monetización de los intercambios comerciales al final del feudalismo (Bloch, Mollat, Lis y Soly).

2-Mercantilización de la tierra, el trabajo y el dinero. Ascenso de una economía de precios variables autorregulada (Polanyi).

3-Encuadramiento del trabajo humano en la relación salarial y la producción industrial (Marx, Weil, Arendt).

4-Generalización del Estado y la Técnica como entidades estructurantes de las sociedades modernas (Ellul, Charbonneau, Anders).

5-Desintegración paulatina de lazos sociales y culturales, y auge del individualismo económico y el modelo extractivista. (Harvey, Supiot, Naredo, Fernández Durán).

La asistencia a la pobreza sólo se entiende inscrita en cada uno de los momentos de este proceso, formando parte de un movimiento general de acumulación/desposesión. Así, en la culminación contemporánea de este amplio recorrido histórico, la pobreza se convirtió en una magnitud económica a la que se han aplicado distintos instrumentos técnicos de medición, descripción y previsión, con el fin de llevarla

hasta un punto de equilibrio en que ni desaparezca de forma que imposibilite la acumulación, ni sea tanta que amenace el proceso (Carasa Soto, 1987, p.368).

La consecución de este equilibrio es lo que trató de llevar a cabo la construcción del Estado del Bienestar. Por ello, en su definición misma, era un mecanismo de *crisis*, que partía del establecimiento de unos mínimos indispensables para la existencia humana, pero señalando aquellas carencias que debilitaban la cohesión y la legitimación de un orden político y económico determinado. La declaración de Filadelfia, de 1945, decía: “la pobreza, en cualquier lugar, constituye *un peligro* para la prosperidad de todos”.

Por tanto, tras el final de la II Guerra Mundial, tuvo lugar un esfuerzo por crear una forma de acumulación económica que asumiese el riesgo social de caer en la pobreza no como un dato positivo derivado de la creación de riqueza sino, bien al contrario, como un factor de peligrosa descohesión social. La equidad social y la justicia económica eran pues objetivos primordiales que requerían de acuerdos institucionales duraderos, que previniesen la aparición de conflictos, divisiones sociales y movimientos de corte autoritario. Garantizar los mínimos indispensables a todos los

ciudadanos haría, según contemplaba Beveridge, que “la miseria fuese superflua en todos los conceptos.”

El cambio, desde el siglo XVIII y las teorías mercantilistas que veían en la pobreza un indicador del crecimiento de la riqueza, a la conclusión contraria tras la primera mitad del siglo XX, supuso una transformación de la mentalidad casi tan grande como el que se produjo en el paso de la “misericordia santificada” a la “pobreza trabajadora”.

El anhelo de seguridad y cohesión social, el objetivo de una integración planetaria en el proyecto de industrialización y asalarización, y los esfuerzos por adaptar institucionalmente los débiles Estados sociales del liberalismo decimonónico a las nuevas condiciones, fueron generando una representación social de la pobreza, en la que sólo grupos marginales, con características “especiales”, quedaban fuera de este vasto proceso de integración.

Para estos grupos e individuos inempleables e irrecuperables, aun en un contexto de pleno empleo, se reservaba una acción social profesionalizada, cuyas bases se podían remontar a las ideas de Gérando en *El visitador del pobre* (Castel, 1997, p.247). En este modelo de asistencia, en el que se generaba una relación de ayuda basada en un “flujo constante de humanidad” entre los protagonistas, el benefactor se constituía como un modelo de socialización. Los primeros pasos en la profesionalización del trabajo social se encaminarían hacia una evaluación objetiva de las necesidades, y el control del empleo que los beneficiarios (hoy llamados “usuarios”) hacían de las distintas ayudas, dentro de un intercambio personalizado.

Se daba así una doble exigencia para el “trabajo de caso”: proceder a una investigación científica sobre las necesidades y las causas de la marginación y, al mismo tiempo, establecer una relación de cercanía y confianza. Esta particularización de la asistencia se daba, precisamente, en el marco de una “universalización” de los seguros sociales con un sesgo claro a favor de los

varones en edad productiva de raza blanca, cabezas de familia, que constituían el principal factor de ingresos económicos en los hogares.

Del mismo modo, la generalización de los regímenes de Seguridad Social, sustentados en aportaciones obligatorias, al tiempo que ampliaban su cobertura a todas las formas de trabajo asalariado, dividían en multitud de distintos regímenes de cotización a las clases obreras, produciendo esa “universalización particularizada” característica de los Estados del Bienestar contemporáneos.

La ampliación y consolidación de las llamadas “clases medias” conseguía, por un lado, integrar a un mayor número de asalariados en las coordenadas de la modernización, al tiempo que, mediante los sistemas redistributivos y la profesionalización de la asistencia, se instituían mecanismos de apoyo a los inempleables y desahuciados del nuevo modelo. Marcuse (1987) hablaría de la “unidimensionalidad” de las sociedades industriales avanzadas y constataría cómo el sujeto revolucionario que había sido el proletariado industrial se había diluido prácticamente, confundiéndose en la cultura de masas. Sólo aquellos grupos e individuos inadaptados, los marginados y marginales, estaban en condiciones de cuestionar íntegramente la ideología dominante. Siempre y cuando, claro, no acabasen en las redes de los asistentes sociales o los psiquiatras, que protagonizaban, en la época moderna, el afán reformador y moralizador que siempre han despertado los desheredados.

Este “asalto a la miseria” trataba de forzar un consenso en torno a la idea de progreso social que las dos grandes guerras habían llegado a poner en cuestión. Hay que señalar, no obstante, que si las expectativas sobre el progreso moral de la condición humana se habían visto claramente sacudidas por los asesinatos en masa, las muertes industrialmente planificadas y la destrucción ingente de las ciudades (dejando a millones de europeos sin hogar), el desarrollo material de las fuerzas de producción no sufrió tanto durante el periodo bélico. Según algunos historiadores, se

podría decir incluso que el sistema industrial, en algunos sectores estratégicos, salió reforzado de las contiendas.

La naturaleza dramáticamente sesgada de gran parte de los daños [de la Segunda Guerra Mundial], que había llevado a que personas y lugares hubieran sufrido daños terribles mientras que las fábricas y la producción resultaban relativamente intactas, contribuyó a una recuperación rápida de los sectores económicos clave a partir de 1945. Las industrias de ingeniería florecieron durante la guerra. El Reino Unido, la URSS, Francia, Italia y Alemania (así como Japón y Estados Unidos), todos estos países acabaron con unas existencias de maquinaria superiores a las que tenían antes (Judt, 2008, p.134).

Esa “recuperación rápida de los sectores económicos”, y las tareas de reconstrucción en la mayor parte de las ciudades europeas, fueron el acicate para un relanzamiento del proceso de acumulación, para el que se adoptaron medidas de redistribución inmediatamente, y se buscó un acuerdo moral básico que contuviese a toda la humanidad bajo unas mismas premisas que evitasen reproducir una destrucción de tal naturaleza y alcance.

Las tensiones que surgieron, desde el inicio, en la construcción de un Estado del Bienestar se cifraron, casi siempre, en la relación conflictiva de los conceptos que manejaban las democracias liberales: libertad, igualdad y seguridad social; en el equilibrio entre la protección que el Estado debía ofrecer para asegurar la “paz social”, la iniciativa empresarial individual que promovía el desarrollo económico, y la responsabilidad de los individuos (y sus familias) respecto a sus condiciones de vida dentro de un sistema que presuponía el pleno empleo.

Pero, precisamente, el individuo económico era una abstracción (debida en gran parte a Stuart Mill) que se materializaba y cobraba sentido, fundamentalmente, en su relación con el Estado social y con el empleo

asalariado. El Estado social se entendió, desde esta perspectiva, como una suma de individuos, cada uno de los cuales era titular de unos derechos de ciudadanía que le conferían la legitimidad para reclamar la “igualdad de oportunidades” dentro de la economía de mercado, mientras contribuyese con su trabajo al aumento general de la riqueza de su nación.

El problema fundamental era que la sociedad industrial había dejado abiertas las puertas para la disolución de los lazos comunitarios que habían sido, durante siglos, formadores de sentido y de identidad. Así, los intentos por crear unos nuevos lazos que los sustituyeran en el marco del “Hogar nacional” —es decir, en el seno de los Estados modernos—, sólo pudieron llevarse a cabo aludiendo al precedente inmediato de la guerra y en un período de excepcional crecimiento económico, que permitía mantener el objetivo del pleno empleo como horizonte de integración.

Pero este proceso fue lento y no exento de conflictividad, de modo que para cuando muchos Estados habían terminado de organizar sus incipientes Estados del Bienestar, los límites internos —y cada vez más los externos— de la sociedad industrial ya habían puesto en crisis los presupuestos de los que partían las reformas y consensos de postguerra.

Incluido el objetivo de la desactivación de la conflictividad de las organizaciones obreras, que ya habían sido integradas por distintos procedimientos (en este período el crédito al consumo y el acceso a la propiedad principalmente), y que durante el último tercio del siglo XX iniciaron un progresivo e implacable declive, al menos en los países más industrializados.

La fórmula pacificadora del Estado del Bienestar en la democracias capitalistas (Offe, 1990) surgió, por tanto, *ya en crisis*, al constituirse como mecanismo para equilibrar un proceso de desposesión de largo alcance. Su carácter multifuncional requería de la cooperación y el compromiso interclasista. La pobreza se asumió, durante el período que duró este “pacto

de no agresión” entre clases, como un índice negativo de desarrollo humano, que suponía, tal vez, la mayor novedad y contradicción del modelo.

El Estado del Bienestar tenía la capacidad tanto de integrar a amplias capas de población mediante el ascenso de su *nivel de vida*, como de focalizar y diferenciar los instrumentos específicos para el tratamiento de la marginalidad. Principalmente porque se partía de la visión de un *déficit* de oportunidades o igualdad económica que cabía reintegrar en el mundo del trabajo asalariado o, como mínimo, mantener en una situación de asistencia dependiente que marcaba unos límites claros de deseabilidad social.

La transacción de intercambio que realizaba el Estado del Bienestar concedía beneficios materiales a los necesitados a cambio de que reconociesen el orden moral que emanaba de ese “gran pacto”, en el que el trabajo asalariado ocupaba el lugar de nueva religión en “un mundo sin religión”.

Pero, desde el inicio, las críticas a este pacto señalaron la contradicción insuperable que Offe sintetizó en su conocida fórmula:

La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado del Bienestar (ob. cit., p.142).

2.2. La universalización de la asistencia, la “cultura de la pobreza” y la exclusión social

Aun con la mayor integración de las clases obreras, existía un bloque de trabajadores que se asimilaban al proletariado industrial e incluso preindustrial, cuyas condiciones de vida nunca fueron mucho más allá de los mínimos requeridos para la reproducción social. Estos grupos, además, se

veían inmersos en un proceso de fragmentación de las clases trabajadoras no *a pesar de* su integración en las formas de la sociedad de masas, sino precisamente por su inclusión en la dinámica social y la movilidad ascendente característica de la forma de regulación fordista.

A la capitalización de algunos sectores obreros altamente cualificados, se añadió la aparición de los “empleados”, trabajadores de cuello blanco, que pronto constituyeron un núcleo de dinamismo económico, con posiciones dominantes, nuevas pautas de consumo, valores culturales y formas de entender las relaciones sociales emparentadas con la meritocracia y el aprovechamiento individual de la “igualdad de oportunidades económicas”, que el capitalismo industrial había asegurado a través del Estado social.

Ajenos a estas dinámicas, los “trabajadores periféricos” se encontraban en una situación más vulnerable a las reconversiones y cambios en las formas de producción, a la innovación tecnológica y la automatización de los procesos industriales, y a las fases de reproducción ampliada del capital y su creciente financiarización.

Mientras el pleno empleo siguió constituyendo un objetivo político irrenunciable, y las funciones redistributivas del Estado se universalizaron —sobre todo en las pensiones de jubilación, el acceso a la educación y los seguros de desempleo—, estos desequilibrios se mantuvieron en tensión, pero contenidos.

Si el Estado del Bienestar administraba la seguridad social, y el desarrollo económico daba empleo a todos los ciudadanos, la asistencia social para los dependientes, y quienes quedaban fuera de la relación asalariada, podía desarrollarse bajo criterios particularistas. Muy focalizada en grupos marginados que preexistían en el seno de las llamadas sociedades opulentas, y para los cuales la explicación que la sociedad se daba a sí misma era la de una “cultura de la pobreza” o unos estilos de vida inadaptables a las formas de reproducción social en ascenso. Eran los

habitantes del “cuarto mundo”, que así categorizados pasaban a formar parte de la teleología del progreso que inspiró los treinta años de postguerra.

Fue la Nueva División Internacional del Trabajo, y la integración de los llamados “países en vías de desarrollo” a la economía de mercado global, lo que permitió, en muchos casos, mantener un crecimiento sostenido en las economías de los países industrializados, mediante el que se sufragaban los gastos públicos crecientes de sus Estados del Bienestar.

Para ello, el papel planificador y dinamizador de la economía por parte del Estado fue determinante. Una de las consecuencias del período de “entreguerras” había sido la nacionalización de multitud de industrias estratégicas y la “movilización general” de sus fuerzas productivas que muchos Estados llevaron a cabo para orientarlas a la guerra. La aparición de la “planificación económica”, permitió en los treinta años posteriores a las guerras, mantener un ritmo de crecimiento económico inédito. La intervención del Estado, fomentando con el gasto público (y la inversión en industria militar) el dinamismo de la economía, se benefició tanto de la expansión de los negocios a escala planetaria como de la integración de las clases obreras mediante el pleno empleo y el consumo de masas.

La pobreza parecía ser una cuestión que remitía a un pasado remoto, o a la situación de aquellos países que no habían llegado todavía a culminar su proceso de modernización. La “cuestión social” en los países más desarrollados iría transformándose lentamente en una “cuestión personal”, donde grupos determinados y “casos” particulares debían emprender el camino de las ayudas sociales y la nueva moralización terapéutica.

El efecto más inmediato de la nueva (en realidad sólo parcialmente nueva) concepción de la pobreza, en el seno de las sociedades de consumo, fue la marginalización de los grupos de menos ingresos, que se explicó, desde las posiciones que legitimaban un orden social de clases medias, como un efecto derivado de la supuesta “cultura de la pobreza” o “subcultura marginal”, en la que los individuos adquirirían pautas de

comportamiento determinadas que les llevaban a posicionarse a perpetuidad en una relación de dependencia respecto al resto de la sociedad. Según un crítico contemporáneo del auge de los estudios sobre la “cultura de la pobreza”:

La popularización de estas nociones tuvieron un efecto saliente: el de ofrecer sustento a la arraigada racionalización que consiste en culpar a los pobres de su pobreza (Valentine, 1972, p. 26).

Por tanto, que en las sociedades capitalistas avanzadas siguiese apareciendo el fenómeno de la pobreza, y que las desigualdades se reprodujesen a pesar de la organización institucional de la asistencia, del pleno empleo y del aumento del gasto público, sólo se podía explicar por una suerte de disfuncionalidad de los propios pobres.

Es en ese contexto sociopolítico y económico cuando las teorías de la “cultura de la pobreza” y de la “infraclase” se hicieron más fuertes. Los teóricos sociales, en su mayoría reclutados de las clases medias, se lanzaron a explicar las características y dinámicas especiales que regían la vida de estos grupos e individuos. Pero, a menudo, como trasfondo de estas concepciones teóricas respecto a las causas de la pobreza se encontraba que

lo verdaderamente objetable a los pobres es su supuesta disidencia con respecto a los valores convencionales máspreciados por la clase media. En este caso particular [el artículo de David Matza “Los pobres deshonrosos”] se juzga que la esencia de la vida de la clase baja se halla en su deshonroso fracaso para manifestar una virtud de la que la clase media se enorgullece, y por la que alaba a la “clase trabajadora estable”: el amor al trabajo (Ibídem, p.57).

En efecto, el ascenso de la idea de un Estado del Bienestar era inseparable de la entronización del trabajo asalariado como un derecho adquirido, y un

bienpreciado por toda la sociedad. La marginalización de la pobreza volvía a convertirla, a ojos de los defensores morales de la sociedad, en un estado de incapacidad o deficiencia (que lindaba a menudo con lo criminal), toda vez que los recursos para controlarla, y fiscalizar su extensión y su alcance, se habían desarrollado mucho desde los tiempos en que el pauperismo decimonónico amenazaba con las revueltas y los tumultos en la mayoría de las ciudades europeas durante el siglo XIX.

Los correlatos políticos de esta representación social que hablaba de la pobreza como de una “subcultura”, llegaron mucho más allá de las intenciones que algunos estudiosos tenían en el origen de sus investigaciones (Harrington, 1965). En el caso de Oscar Lewis, que fue el principal artífice de la popularización del concepto de “cultura de la pobreza”, entre sus objetivos declarados estaban reducir la brecha en la comunicación entre las clases bajas y la clase media, y ofrecer un conocimiento de carácter etnográfico para guiar la acción social y las políticas públicas hacia concepciones más humanitarias y progresistas.

Sin embargo, pese a los intentos de dar a esta “cultura” algún aspecto positivo, en general se definió partiendo de las carencias o desviaciones respecto a las virtudes que teóricamente adornaban a la clase media. La falta de previsión, la impulsividad sexual, los comportamientos extrovertidos, la inconstancia... se endosaban a aquellos sujetos y familias de las clases bajas que supuestamente encontraban en estas conductas una pauta cultural de supervivencia para defenderse dentro del mundo de la abundancia.

La herencia familiar y la reproducción de estos comportamientos en la educación de los niños era señalada, a menudo, como el punto crítico donde debían actuar las políticas de asistencia. Lo que presuponía un esfuerzo de normalización y asimilación a los valores de las clases medias a través del *derecho a la educación*.

Entendida como una pauta cultural, cuyo único valor positivo era la capacidad adaptativa de las clases bajas a su situación de carencia material,

si se eliminase la carencia material, ¿en qué medida dejarían de ser funcionales esas pautas? ¿Podía ser consistente una definición de “cultura” basada únicamente en las carencias generadas por un tipo determinado de desarrollo económico? La conclusión de algunos teóricos como Lewis venía a decir que era más sencillo eliminar la pobreza misma que la cultura de la pobreza, pero que esto último era precisamente lo que debían perseguir las políticas públicas. Dado que la redistribución de la riqueza y el horizonte de una igualdad económica no había eliminado los *estilos de vida* derivados de las subculturas marginales, era necesario conocer las formas de reproducción social de la pobreza con el fin de “reorientarlas”.

Así, a pesar de lo valiosos que pudieran ser en algunos casos los estudios etnográficos de la miseria urbana y de las comunidades pobres, la generalización teórica desplazaba sutilmente hacia las clases bajas lo que, desde otro punto de vista, se podía considerar como una forma de reproducción social de la pobreza propia del proceso de modernización y del capitalismo avanzado (Tortosa, 1993).

Exactamente, las teorías de la “cultura de la pobreza” se proponían como objetivo una integración moral, y no tanto material, de las clases bajas en la sociedad de consumo. De modo que la cultura de la pobreza podía ser a la vez una respuesta adaptativa a una desigual distribución de los recursos, y al mismo tiempo condenar a los individuos inmersos en esta “cultura” a desarrollar pautas de comportamiento por las que desaprovechaban las oportunidades económicas que se les brindaban. Era un callejón sin salida.

Aunque, en realidad, planteado el problema en estos términos, cabía la posibilidad de encontrar una salida:

La psicología es la última frontera en la búsqueda de las causas que expliquen el escaso esfuerzo para el trabajo... ¿Por qué los pobres no aprovechan [las oportunidades] con la misma frecuencia que la cultura supone que lo harán? ¿*Quiénes son exactamente?* En el centro de la cultura

de la pobreza se encuentra la incapacidad para controlar la propia vida: lo que los psicólogos denominan ineficacia (Mead, 1992, citado en Bauman, 2000, p.112).

La asistencia particularizada, sostenida en una relación de dependencia, y la intervención terapéutica, iban de la mano en un nuevo intento de moralización de los pobres. La evaluación psicológica sustituía al examen de pobreza y al examen de conciencia de la caridad cristiana, pero se deslizaba hacia un mismo ámbito personal en el que la relación de ayuda se planteaba siempre desde el punto de vista del *handicap* de adaptación de quien recibía la asistencia.

Por tanto, mantener estas situaciones bajo control, investigarlas, entenderlas y analizarlas era la única perspectiva que se le ofrecía al científico observador de clase media, frecuentemente ajeno a los escenarios de los barrios y comunidades pobres. Dado que las condiciones estructurales no entraban dentro de su *ámbito de intervención*, era la conducta de los pobres la que debía ser investigada. La sociedad aseguraba la igualdad de oportunidades económicas, el individuo era responsable de aprovecharlas o no. La vulgarización de las teorías sobre la “cultura de la pobreza” tenía como resultado la reducción del horizonte de las políticas sociales redistributivas a la definición de conductas desviadas, patológicas o criminales.

Aquí, aun a riesgo de anticipar parte de las conclusiones, debemos señalar una pauta histórica en las representaciones sociales de la pobreza: generalmente parten de una antinomia, que da un valor positivo a “la pobreza” y uno negativo a “los pobres”. La pobreza es santificada y los pobres y baldíos condenados a torturas o a la horca. La pobreza es síntoma de la riqueza de las naciones y los pobres representan una amenaza a la buena sociedad. La pobreza es una pauta cultural generada como respuesta a

una situación económica desigual y los pobres son sujetos “irrecuperables” para el ciclo de la economía.

Ya hemos visto de qué manera estas antinomias, lejos de ser incoherentes, deben su coherencia interna a las fuerzas antagónicas que hicieron caminar el proceso de modernización. En el contexto de formación de los distintos Estados del Bienestar, la cristalización de estas representaciones sociales en pugna llevaron a la situación de un aumento del gasto público que, sin embargo, reproducía las situaciones de pobreza y carencia tanto en el núcleo de las sociedades opulentas como en sus “periferias subdesarrolladas”.

Claus Offe explicaba, en su obra citada, cómo la inercia de la burocratización de la asistencia obviaba el hecho de que un aumento del gasto público podía producir un crecimiento de las instituciones de asistencia, aunque mantuviese intactas las situaciones de pobreza más graves.

El Estado del Bienestar estaba obligado a asistir la pobreza, pero el pobre individual no era sujeto de derecho de la asistencia, no podía *reclamarla*, pues su derecho estaba condicionado a una sujeción moral al trabajo asalariado (definido de la manera más restrictiva posible) y a su contribución a la riqueza general del Estado.

Pero fue precisamente la moral del trabajo, el papel cada vez más reducido del obrero industrial dentro de las nuevas condiciones de desarrollo económico y la poca efectividad de las políticas asistenciales para erradicar la pobreza y sus consecuencias de descohesión social, lo que determinó una suerte de “desencanto”, que Habermas, durante los años ochenta, calificó como el “agotamiento de las energías utópicas”. Su tesis central era que

el programa del Estado social, que sigue alimentándose de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular posibilidades

futuras de alcanzar una vida colectiva mejor y más segura (Habermas, 2002, p. 167).

Por lo tanto, la base del consenso de posguerra en torno al pleno empleo, empezó a resquebrajarse, mientras que la pobreza seguía siendo considerada parte de una subcultura o resultado de “conductas desviadas” respecto a la norma de una sociedad de trabajadores estables y clases medias consumidoras que hacían girar la rueda del desarrollo económico. Siempre con el trasfondo de un consumo ingente de petróleo barato, que partir de la crisis de 1973 comenzó también a ser cuestionable⁴. La situación de una inestabilidad social no provocada por la miseria y la pobreza, sino precisamente por los intentos de mantener la abundancia y reducir a situaciones marginales la privación material —que parecía haber acompañado al ser humano desde el origen de la civilización—, dio lugar a la articulación de una “nueva” mentalidad que rompía con los compromisos de posguerra.

En realidad, se trataba de la actualización de las teorías mercantilistas a las nuevas condiciones del capitalismo tecnológicamente avanzado, y a la situación de una restricción del consumo energético disponible. El desarrollo económico no podía ampliarse por igual a todo el planeta ni, dentro de las economías desarrolladas, podía asumirse el coste de una ampliación de las “clases medias” de forma constante. Como ha sostenido irónicamente John Gray, la clase media era un lujo que el capitalismo contemporáneo ya no se podía permitir.

Este giro hacia lo que se ha llamado “neoliberalismo” (Harvey, 2007a), en realidad iba incluso más allá de una vuelta al Estado liberal decimonónico y al colonialismo de la primera etapa industrial, y en algunos aspectos se retrotraía a un mercantilismo propio del siglo XVIII, e incluso, en

⁴ Para un estudio sobre las consecuencias sociales de la dependencia al consumo petrolífero ver: Kunstler (2007).

sus versiones más extremas (sobre todo cuando se ligaban a un catolicismo militante), podía defender concepciones propias de las sociedades preindustriales. Esta explosión de sentidos contradictorios (característica de eso que se dio en llamar *posmodernidad*), en ningún caso se llevaba al punto de buscar algún tipo de coherencia en cuanto a lo que significaría para el proceso de modernización.

Es decir, se podían mantener representaciones sociales de la pobreza que no guardaban ningún tipo de relación con la cantidad disponible de bienes de consumo y el aumento de la productividad, ejerciendo una presión constante para devolver la responsabilidad de su situación de pobreza a cada “caso” particular que se presentase, ya fuese en forma de comunidad, familias o individuos. La modernización tecnológica no podía ser puesta en duda en ningún momento, sino que a través de ella se intentaría paliar algunas situaciones de carencia (fundamentalmente las de las clases medias venidas a menos). Para el resto se reservaban las terapias moralizantes y la vigilancia en los “barrios problemáticos”, ya fuese mediante la extensión de los servicios sociales o con la policía (Waquant, 2000).

No se trataba tanto de la desaparición de los servicios y el gasto público, sino de su redistribución hacia los tramos de mayores rentas, los sectores más dinámicos de las economías desarrolladas, y los mercados financieros que podían rendir beneficios en lapsos cada vez más cortos dentro del proceso de reproducción del capital.

En este contexto, se fueron abriendo paso las ideas sobre la “exclusión social”, que en muchos aspectos intentaba ampliar y superar los límites que conceptos como los de “cultura de la pobreza”, “subcultura marginal” o “infraclase” encontraron en el último tercio del siglo XX. Constatado el fracaso de los Estados del Bienestar y el agotamiento de las energías para proponer nuevos horizontes de progreso humano, había que dar cuenta de las transformaciones que se estaban produciendo en las estructuras sociales,

tanto de los países más desarrollados como en aquellos que se incorporaron al mercado globalizado, con el fin de continuar la “lucha contra la pobreza”.

El término “infraclase”, desarrollado sobre todo desde la sociología norteamericana (Myrdal, 1964), cubría aquellas situaciones, alejadas del empleo estable, que por su dependencia económica del resto de la sociedad se habían adaptado a prácticas socialmente indeseables. El mero hecho de haber sido durante un tiempo beneficiario de la asistencia social era suficiente para formar parte de esta infraclase. Los vagabundos, drogadictos, delincuentes, trabajadores de la economía sumergida, prostitutas, enfermos mentales, etcétera, formarían una especie de “segunda nación” dentro de las economías desarrolladas, que planteaba nuevos retos al orden moral de las llamadas sociedades opulentas.

A menudo se trató de relacionar las condiciones de vida de la infraclase con el factor de la segregación racial y las distintas minorías que, sobre todo en las grandes ciudades de los países más desarrollados, ocupaban lugares marginales dentro de las sociedades ricas. Tanto el concepto de cultura de la pobreza como el de infraclase fueron acuñados contando con las condiciones particulares de la vida en las grandes urbes norteamericanas en el último tercio del siglo XX. Por ello, su aplicación en Europa encontraba diversos problemas (Waquant, 2001).

Fundamentalmente no se encontraban las pautas de segregación racial que sí podían explicar parte de los fenómenos de pobreza y marginación que sufría la población negra en los Estados Unidos. Las formas de urbanización, el peso específico del Estado en las políticas públicas de redistribución, la posición geopolítica en los intercambios comerciales, la innovación tecnológica y su efecto sobre el empleo estable, y otros factores no menos importantes, hicieron que la definición de una infraclase, como la que se pretendía realizar en Estados Unidos, en Europa fuese mucho más problemática.

Así, a finales de los setenta se empezó a hablar de “exclusión social”, término que iría desbancando progresivamente a la pobreza en los debates académicos y en la definición de las políticas sociales en el marco de la Comunidad Europea. La exclusión remitía a un proceso por el que determinados individuos y grupos quedaban fuera de un lugar al que *previamente* podían haber pertenecido. Este lugar no era otro que los derechos de ciudadanía de las “clases medias”, el acceso al consumo y al confort en las formas de vida acomodadas de los trabajadores estables y los profesionales liberales y funcionarios del Estado.

Pero el principal ámbito de donde se quedaba excluido era, por supuesto, la relación salarial estable. De ahí emanaban el resto de condiciones de ciudadanía. En la contribución a la riqueza general se forjaban los derechos a una igualdad de oportunidades económicas y a unos servicios públicos (más o menos desarrollados según el caso) que toda la sociedad financiaba con las aportaciones obligatorias a los distintos ámbitos de la seguridad social.

Sin embargo, las consecuencias de la exclusión del ámbito laboral no se pueden entender sin una mirada de largo alcance que entienda el proceso de proletarización no sólo como un “progreso” respecto a las condiciones previas al industrialismo, sino también como un proceso de desposesión y el inicio de una nueva forma de dependencia:

La receta para curar la pobreza y cortar de raíz las amenazas a la prosperidad fue inducir —obligarlos, en caso necesario— a aceptar su destino de obreros [...] privarlos de cualquier otra fuente de sustento: o aceptaban las condiciones ofrecidas, sin fijarse en lo repulsivas que fueran, o renunciaban a toda ayuda por parte de los demás (Bauman, ob. cit., p.136).

Esta “receta”, aplicada desde el inicio del industrialismo hasta nuestros días, como hemos visto, funcionó en un breve lapso de tiempo, tras las dos

guerras mundiales, en condiciones muy particulares y en países donde el desarrollo industrial se mantenía en base a una creciente división internacional del trabajo (Reinert, 2007). Pero la privación de otras fuentes de sustento, la eliminación de las condiciones de autonomía de las comunidades locales, y la desterritorialización de los sistemas de asistencia social —para integrarlos en una Seguridad Social nacional—, al tiempo que aspiraron a una integración social sin fisuras y a asegurar los Derechos Universales, pusieron las bases para la fragmentación y la dependencia de las masas asalariadas.

Se apostó por una sola vía para el desarrollo social, y en el mismo momento en que se articulaban los Estados del Bienestar, comenzaron a ser visibles las grietas en el edificio de la prosperidad, que amenaza hoy con el derrumbe. Una sociedad de trabajadores sin trabajo, como dijo Hannah Arendt (2010), es una sociedad condenada a la inestabilidad. Y esa sociedad es la que comenzó a tomar forma a finales del siglo XX.

Se suele citar la obra de René Lenoir, *L'exclus: un Français sur dix* (1975), como la primera en utilizar el término “excluidos” para hablar de este conjunto de población que, pese a los esfuerzos de posguerra de las economías capitalistas, no había conseguido integrarse de una manera estable. Estos grupos sufrían de forma especial los procesos de reconversión y la adaptación de las economías nacionales a la globalización económica en ciernes. Desde este punto de vista, no se podía hablar sólo de una pobreza material o una desigualdad económica, sino que se tendería a constatar problemas en múltiples dimensiones, como las relacionales, educativas, o psicológicas.

El término “exclusión social” pretendía dar una explicación satisfactoria al fracaso del Estado del Bienestar en su intento de alcanzar la utopía de una sociedad global plenamente integrada y adaptada a los designios de la industrialización. Sin embargo, la operativización del concepto, en sus inicios, no se alejaba demasiado de las teorías de la infraclase, sólo que

salvaba la componente racial y la segregación espacial en barrios especialmente problemáticos (los denominados guetos), que no se encontraban de igual forma en Europa.

Desde finales de los setenta hasta los años noventa, la exclusión social encontró muchos desarrollos académicos y categorizaciones (en algunos casos se encuentran hasta 22 categorías de exclusión y 29 tipos de excluidos⁵), cuyo objetivo declarado era ajustar los programas de atención en diferentes niveles administrativos.

En el *I Programa de Lucha Contra la Pobreza* (1975-1980) de la Comunidad Europea se hablaba todavía de la pobreza desde un punto de vista estrictamente monetario, referida a los ingresos mínimos de las familias. Para el *II Programa* (1984-1988) ya se utilizaba explícitamente el término exclusión social. Finalmente, en 1991, se adoptó definitivamente el concepto en el *Programa de la Comunidad Europea para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos*. En años posteriores el *Libro Verde* (1993) y el *Libro Blanco* (1994), elaborados por la Comisión Europea, realizaban una aproximación a una definición de la exclusión social que superase definitivamente la visión economicista de la pobreza.

Así, el concepto de exclusión se fue ampliando y, como sucede a menudo, a la multiplicación de categorías y definiciones, le siguió un vaciado de contenido vertiginoso que se alejaba cada vez más del concepto original. Entre tanto, la sociedad salarial del pleno empleo y el Estado del Bienestar se iba descomponiendo, transformando las sociedades industriales en algo que, muy significativamente, se llamó *sociedades postindustriales*.

Se asoció la pobreza marginal a las condiciones del modelo de regulación fordista del capitalismo, y la exclusión a las nuevas condiciones de regulación flexible o postfordista. Lo que vendría a ser una muestra de toma

⁵ Por ejemplo: Gaviria, Laparra y Aguilar, en Álvarez Uría, 1995.

de conciencia de las pautas históricas en las representaciones sociales de la pobreza que venimos repasando.

Es decir, al cambiar las condiciones de la acumulación y, sobre todo, al abandonarse los objetivos del pleno empleo y la sociedad de clases medias, la definición de la pobreza debía modificarse con el fin de justificar moralmente las nuevas condiciones y, en la medida de lo posible, afrontar las transformaciones sociales sin grandes alteraciones. El mero hecho de adoptar el prefijo *post* reflejaba una tendencia a considerar las transformaciones sociales como desarrollos ulteriores de una única forma de entender el progreso social, a pesar de sus evidentes contradicciones y fracasos.

De este modo, un concepto que arraigaba en un modelo de regulación anterior, donde las situaciones de carencia se conceptualizaban como *marginales*, pasaba, metamorfoseado, a un nuevo ciclo de acumulación y expansión capitalista en el que las coordenadas de la cuestión social se veían drásticamente modificadas. Las situaciones de carencia, la pobreza al desnudo y las expresiones de una miseria extrema se reproducían, no ya en los márgenes de las sociedades opulentas, sino en su mismo centro, mostrando de nuevo la contracara del proceso de modernización.

Los elementos comunes de muchas de las definiciones de la exclusión social podrían ser

que es un fenómeno *estructural* (y no casual o singular), que está *aumentando*, que tiene un cariz *multidimensional* (y, por tanto, puede presentar una acumulación de circunstancias desfavorables), y que se relaciona con *procesos sociales* que conducen a que ciertos *individuos* y *grupos* se encuentren en situaciones que no permiten que sean considerados como miembros de pleno derecho de la sociedad (Tezanos, 2013, p.165).

El problema principal, no señalado habitualmente, es que la amplitud de definiciones como ésta apuntan en realidad a una definición en negativo del proceso *normal* de integración en la modernización capitalista y el mundo industrial que presupone (en el que cada vez son menos quienes pueden participar activamente). De modo que la ampliación de las categorías de la exclusión se ha dado inevitablemente, e incluso se ha llegado a definir como una participación negativa en los derechos de ciudadanía. Lo que pondría en cuestión la universalidad de éstos y, por tanto, la capacidad de las democracias occidentales para compatibilizar el crecimiento económico con la igualdad.

Esta manera de definir en negativo es característica de momentos en los que la fractura social generada por el proceso de modernización necesita de una reelaboración de los conceptos para tratar de afirmar un orden moral que se tambalea. En algunos aspectos se asemeja a aquella *boutade* atribuida a James Joyce, que decía “ya que no podemos cambiar la realidad, cambiemos de conversación”.

La siguiente definición, en mi opinión, aclara bastante lo dicho:

Ante la crisis relativa o reconsideración de los modelos del Estado de Bienestar, *no se puede seguir hablando de la pobreza* y sus efectos como causa última de las desigualdades y la integración social. Asistimos a nuevos desequilibrios, a nuevas formas de desigualdad que emergen más allá de los ingresos, y se consolidan como determinantes de la marginación y la *inhibición* social, política, económica y laboral que padecen ciertos colectivos y personas. [...] la consolidación progresiva de estos nuevos factores han conducido a reflejar mediante el estudio de la exclusión social, la existencia de otras pautas de segregación o marginación *de sectores cada vez más significativos* de la población (Subirats, 2004, p.11. Subrayados míos).

El énfasis en la crisis del Estado del Bienestar y en las nuevas pautas de segregación se desliza hacia conceptos como el de “inhibición”, de carácter marcadamente psicológico y personal, para a continuación justificar la adopción del concepto de exclusión social por el incremento de la movilidad social descendente, que afecta a sectores de trabajadores estables y clases medias. Que es en lo que se piensa cuando se habla de sectores *más significativos*, por ser aquellos que garantizaban la “paz duradera” y permitían una marginación *tolerable* de sectores de la población irrecuperables para el ciclo de la reproducción social en la era fordista.

La exclusión social recogería, por tanto, aspectos de la desigualdad social del ámbito económico, pero se extendería a otros como “la precariedad laboral, los déficits de formación, la falta de vivienda digna o de acceso a la misma, las precarias condiciones de salud, la falta de relaciones sociales estables y solidarias, la ruptura de lazos y vínculos familiares, etc.” (ob. cit., p.12).

Pero si el concepto de exclusión se ampliaba para recoger la extensión creciente de lo que también se pueden llamar, de otro modo, procesos de empobrecimiento y desposesión, al mismo tiempo se partía de una noción restrictiva de la *desigualdad*, que autores como Amartya Sen (2014) han tratado de reformular.

Cabría decir, por tanto, que la exclusión social parte de una visión de “paraíso perdido”, pero olvida mencionar aspiraciones humanas que van más allá del sustento básico para la reproducción social de un orden dado: tales como la libertad, el derecho a la autodeterminación y a la rebelión contra el mal gobierno, o la participación en una comunidad que dote de sentido trascendente a la existencia más allá de los cauces propios de la modernización capitalista e industrial.

Para finalizar, la adopción de la exclusión como representación social de la pobreza en las sociedades postindustriales, se enmarca también en un determinado estadio de las ciencias sociales y de las técnicas de

investigación. Ya hemos mencionado que, a menudo, la categorización de las variables de exclusión, las tipologías y las mediciones de vulnerabilidad, dan por supuesto un ámbito de integración que no se discute y que es, al mismo tiempo, aquel que genera las pautas de exclusión más inmediatas.

El objeto de estudio para los investigadores es la *exclusión misma*, y no la relación que se advierte entre esta representación social y las transformaciones económicas, políticas, culturales y técnicas de las sociedades industriales avanzadas.

Así, el creciente relativismo a la hora de analizar los fenómenos de empobrecimiento, en base a múltiples variables que entroncan con lo subjetivo y lo relacional, la carencia de aptitudes o la motivación, enfocan sus esfuerzos en la definición de unos “programas de inclusión” destinados a fracasar en muchos casos, o a premiar exclusivamente a aquellos que defienden activamente el orden social del que han sido excluidos. En cualquier caso, a menudo se olvida mencionar que estos procesos no son unidireccionales, y que grupos de población muy definidos encuentran en las nuevas formas de acumulación grandes oportunidades de enriquecimiento y de *integración* en comunidades globales cada vez más exclusivas y poderosas.

Las condiciones para que el marco de ese orden social sea puesto en cuestión, o para que aparezcan movimientos en el sentido de fomentar una autoexclusión activa del mismo, hace tiempo que se dan, tanto en las periferias del mundo desarrollado como en los países más industrializados (y se pueden dar en sus versiones más radicales, pero también en las más reaccionarias).

No es este el lugar para desarrollar una investigación sobre estos movimientos que se alejan de la representación social de la pobreza sustentada en la exclusión social; baste citar las teorías del decrecimiento (Latouche, 2009), los movimientos llamados neorrurales de vuelta a economías agrícolas (Rabhi, 2013), la articulación de un nuevo

municipalismo de corte ecológico (Naredo, 2010), y otras corrientes de pensamiento crítico que, en lugar de considerar los problemas de la exclusión social como un déficit de las sociedades industriales y las democracias representativas que puede ser corregido mediante la denominada *ingeniería social*, reelaboran el sentido de la “riqueza” que se supone han producido estas sociedades.

En la medida en que sus análisis contemplan el largo alcance del proceso de industrialización y las contradicciones en las que se ha sostenido (como, por ejemplo, la idea de un crecimiento infinito en un planeta con recursos limitados), pueden cumplir un papel de advertencia que se aleja de la representación social dominante: el acceso al bienestar puede ser contradictorio con la libertad y la autonomía, la exclusión social no es un problema que se pueda abordar en el marco de las sociedades industriales, puesto que es la condición misma para que éstas puedan seguir desarrollando su modelo extractivista.

De cualquier modo, antes de realizar un balance de esta *Primera Parte*, y una síntesis que nos lleve a poder esbozar un marco coherente donde abordar la investigación de las personas sin hogar y las formas de asistencia que se dan en un lugar y un momento determinados, debemos realizar un breve análisis de las condiciones particulares bajo las que la idea del Estado del Bienestar se ha desarrollado en España.

Desde ahí podremos pasar después a describir cómo se articulan los discursos sobre la pobreza y la exclusión social, y qué lugar ocupan las personas sin hogar, a menudo caracterizadas como víctimas de una exclusión social severa.

2.3. Particularidades del Estado de Bienestar en España

A inicios del siglo XX se produce en España el intento de consolidar un Estado social que regulase las condiciones del mercado de trabajo. En 1903 se funda el Instituto de Reformas Sociales, al amparo de lo que se denominó un “intervencionismo científico” a favor de las condiciones de vida de las clases obreras. En 1900 se había tratado de regular el trabajo de los menores y las mujeres, y la delimitación de responsabilidades en los accidentes de trabajo. En el decenio 1900-1910 se promulgaron un total de 531 disposiciones de carácter social y laboral (Palomeque López, 1995). En el decenio siguiente se promulgarían la Ley sobre la Jornada Mercantil, de 1918, que regulaba períodos de descanso y límites a las jornadas laborales; se creó una Caja de seguros obligatorios para la maternidad (1919); y se estableció la jornada laboral máxima de 8 horas diarias o 40 semanales, en 1919.

El espíritu de todas estas reformas se articulaba en torno a instituciones como el Instituto Nacional de Previsión (1908), que impulsaron un desarrollo legislativo orientado a la regulación de las condiciones del trabajo de las clases obreras. Esta legislación, tardía respecto al entorno europeo, encontraría muchos problemas para aplicarse debido, por un lado, a la inobservancia patronal y a la contestación obrera más radical que impugnaba estas disposiciones como insuficientes y contrarrevolucionarias, y, por otro, al peso del inmovilismo conservador católico.

Durante el primer tercio del siglo XX, el desarrollo del Estado social en España siguió siendo deficitario y estuvo muy lastrado por las formas de reproducción de la élites políticas, económicas y culturales desde la Restauración. Tras el período de no intervencionismo liberal, los tímidos inicios de un Estado social regulador de los conflictos entre distintas clases

sociales y del mercado de trabajo, estuvo condicionado fundamentalmente por la penetración de nuevas ideas respecto a la cuestión social en las élites a través de la Institución Libre de Enseñanza (1876-1936), y de las doctrinas del catolicismo social de la Iglesia (Guillén, 1995).

En cualquier caso, estas nuevas posturas defendieron una intervención muy limitada del Estado en la economía. Por ello, la contribución a muchos de los seguros sociales siguió siendo voluntaria, y dependiente de la escasa previsión que pudiesen realizar unas clases trabajadoras aún en proceso de formación. Entre tanto, la voluntad política de reformas se mantenía bajo mínimos, cuando no desaparecía totalmente en períodos como la dictadura de Primo de Rivera.

Hubo que esperar a la II República para que se discutiese la legislación en torno una ampliación de los Seguros Obligatorios. Hasta 1936 los únicos seguros de este tipo fueron el de jubilación (1919), maternidad (1926) y accidentes de trabajo (1932). La guerra civil y la posterior dictadura franquista darían finalmente al traste con los intentos de establecer un Estado social de corte europeo, para encaminarse hacia una vía particular que, sin pretender abordar aquí en profundidad, debemos intentar resumir, por cuanto constituye el precedente inmediato de los intentos de construcción de un Estado del Bienestar en España.

Se suelen diferenciar dos periodos dentro del franquismo en lo que respecta a sus políticas sociales. El primero sería el que va del final de la guerra hasta principios de los años sesenta. La característica fundamental en estos años será la suspensión de la negociación colectiva, y la introducción de los sindicatos verticales de adscripción obligatoria. En este primer momento de la dictadura, la política social estará en manos de los sectores falangistas, que impulsarán medidas de corte “obrerista” en consonancia con la concepción fascista del Estado Sindical. De este modo, a pesar del estado de la economía tras la guerra, y del déficit congénito de productividad de la industria en España, durante los años cuarenta se llevarán a cabo los

programas de seguro obligatorio que no se habían logrado establecer anteriormente. La seguridad en el trabajo y la atención a las clases “productoras” era también una forma de legitimación del régimen, que al mismo tiempo abordaba la represión política de los sectores obreros más radicales.

El segundo periodo, que va desde inicios de los años sesenta hasta el final de la dictadura se caracteriza por una modernización tutelada. Se abre paso lentamente la negociación colectiva por un sistema cualificado, al mismo tiempo que la conflictividad obrera en las fábricas se extiende y, pese a la represión política, las huelgas se suceden.

El modelo de Seguridad Social, desarrollado sobre todo a través del Instituto Nacional de Previsión, ponía el énfasis en el empleo masculino. Mientras que las provisiones para los cuidados, y los servicios a las situaciones de dependencia, infancia y vejez, se hacían depender del ámbito doméstico, al que las mujeres eran confinadas. Este “familiarismo” en la gestación del Estado del Bienestar en España será importante para comprender los posteriores desarrollos y el carácter particular que las diferentes crisis de este sistema ha tenido en nuestro país. La universalización de los servicios personales y de atención social no se desarrollaron tanto como lo hicieron los seguros obligatorios relacionados con el trabajo asalariado fuera del hogar. Los seguros de accidentes y bajas profesionales, y sobre todo el seguro de desempleo, de 1961, fueron los primeros avances de una Seguridad Social, que sólo a partir de 1978 tratará de universalizar su cobertura.

El balance de las políticas sociales durante la dictadura será un sistema de Bienestar de corte corporativista, marcadamente centrado en el trabajo masculino y en la articulación de los seguros obligatorios, pero con “diferencias importantes entre las distintas categorías profesionales y una administración sumamente fragmentada” (Guillén, ob. cit., p.157).

Tras el final de la guerra, los intentos modernizadores de la dictadura se articularon en torno a la Acción Concertada, y a los planes de desarrollo industrial por “polos de actividad”. La apuesta por la financiación del sector siderúrgico pretendía salvar por un lado la dependencia tecnológica, y por otro el desfase entre oferta siderúrgica y demanda de bienes de consumo (De la Torre y García-Zúñiga, 2009).

La siderurgia debía abastecer a las industrias de consumo duradero (coches, electrodomésticos, maquinaria, etc.) que aumentaban a partir del incremento de la renta disponible y los cambios en las pautas de consumo derivados del proceso de urbanización y la tímida modernización cultural (siempre tutelada), orientada a la consolidación de una clase media que durante mucho tiempo había sido casi inexistente.

Este desarrollo se producía, sin embargo, de una manera desequilibrada. Sobre todo alentado por los capitales extranjeros que veían una oportunidad de negocio con la apertura y liberalización del mercado español, donde la represión política mantenía las reivindicaciones de mejoras salariales en estándares muy competitivos respecto al precio de la mano de obra en el resto de Europa. Este desequilibrio en la modernización productiva es vital para entender la forma fragmentaria y paternalista de articulación del incipiente Estado social de la dictadura. De igual forma, el mercado de trabajo se dividió y el desarrollo regional también sufrió un proceso de dualización. Se daba, así

la gran paradoja de una España que se desarrollaba a la par que desplazaba a cientos de hombres y mujeres en el interior y expulsaba a otros tantos hacia el Norte de Europa, situando el mercado de trabajo, el subempleo y la formación de capital humano como elementos explicativos del desarrollo y subdesarrollo regional, entre la España en vías de crecimiento y la España que se estancaba (De la Torre y García-Zúñiga, ob. cit., p.18).

El modelo de seguros sociales alemán era el horizonte que las elites franquistas perseguían, pero en un escenario de desarrollo industrial muy particular que, como algunos autores han señalado, podría considerarse como un fracaso de la revolución industrial (Nadal, 1975).

La teoría económica en la que se basaba el intento de modernización franquista era “una forma de keynesianismo supergeneralizado” (Espina, 2007, p.111) que legitimaba la transferencia del poder económico de las clases medias-altas y la burguesía tradicional hacia las nuevas generaciones empresariales y los trabajadores de la industria, a los que el corte falangista en la ideología política del régimen situaba como “productores”, dando así la coloración sindical-nacional frente al “capitalismo internacional” propia del fascismo (Sternhell, 1994).

En ausencia de libertad política y de negociación colectiva, la estabilidad del empleo y el aumento de los salarios era vital para la legitimidad de la dictadura. Al mismo tiempo, la financiación privilegiada y la limitación de la competencia generó las condiciones favorables para el empresariado nacional. De este modo, la presión para extender el empleo estable y aumentar el ingreso de las familias disponible para el consumo, junto a la subvención de la industria nacional con el objetivo de superar su dependencia tecnológica y de capitales foráneos, generaron un estancamiento de la productividad con respecto al desarrollo europeo de esa época (sobre todo a partir de 1945). El corporativismo franquista se sostenía por el pacto interclasista obligado en base a la represión política.

Así, si al final de la Guerra Civil los salarios industriales habían caído por debajo de los alcanzados antes de la I Guerra Mundial, cerca del nivel de subsistencia y casi equiparados a los salarios agrarios —llegando a producirse durante los años cuarenta según algunos historiadores una ruralización de la economía—, en 1972 España fue elegida Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, donde defendió su política de “desarrollo material por libertad”. A la

escalada represiva de esos años contra los sindicatos y los partidos políticos de la oposición (Los incontrolados, 2004), el régimen podía responder ante los organismos internacionales con una tasa de crecimiento económico que permitía aumentar los salarios en un 8% y una tasa de paro inferior al 1,5%. (Espina, ob. cit., p.126).

Por tanto, la idea del Estado del Bienestar en España estuvo muy sujeta a los avatares de su particular proceso de modernización que, tras cuarenta años de dictadura militar y de un Estado social corporativista, llegaba a consolidar su mercado de trabajo y su régimen de seguridad social, justo en el momento en que el capitalismo internacional abordaba la crisis de los pactos de postguerra comentados en el epígrafe anterior.

El relativo fracaso de la modernización del sistema productivo en España hay que entenderlo dentro del contexto de sus relaciones con el capitalismo internacional, que vivió su auge después de la II Guerra Mundial. Si la modernización se caracteriza por la *diferenciación* y el aumento de la complejidad social, y requiere, por tanto, de una *coordinación* institucional en base a presupuestos racionales, en España faltaron ambas cosas.

La diferenciación, durante el periodo autárquico de la dictadura, fue imposible, ya que el dinamismo económico, como hemos visto, sólo se acometió en base a planes de financiación muy focalizados en “polos de desarrollo”. Por otro lado, la creación de una clase media lo suficientemente amplia siempre estuvo sujeta a la tutela ideológica del nacional-catolicismo en el que se sostenía una parte del Movimiento, y a la reproducción de la elites del franquismo.

La coordinación institucional que requería la formación de un Estado del Bienestar, necesitaba de la participación en las dinámicas de un capitalismo internacional del que el régimen permaneció mucho tiempo aislado, ocupado en la represión de la oposición política interna y el control de la conflictividad laboral (Navarro, 2006).

De este modo, si en 1870 el nivel de vida relativo en España era de un 70% respecto a la media del entorno europeo, en 1950 se encontraba en el 52%, y no llegaría a equipararse hasta 2006. Para ese momento ya había tenido lugar la convergencia con Europa y la plena integración en la moneda común, en un último empuje de modernización que, en gran parte, fue dependiente de los Fondos de Cohesión Europeos y de la aplicación de políticas de contención del gasto público. En algunos aspectos se podría decir que España pasó del Estado corporativista a la aplicación de las recetas neoliberales sin apenas solución de continuidad, y sin que se hubiese consolidado un Estado del Bienestar equiparable al de otros países europeos.

Algunos autores han descrito las especificidades de los Estados del Bienestar de la Europa del Sur —España, Grecia, Portugal e Italia— como continuidades derivadas de procesos de modernización incompletos o parcialmente fracasados (Sarasa y Moreno, 1995). Pero este relativo “fracaso” hay que enmarcarlo en la Nueva División Internacional del Trabajo, y cómo se articuló ésta dentro del contexto regional de la Unión Europea. Sólo así se puede entender un desarrollo de las políticas sociales particularmente deficitario, cuyo nacimiento estuvo condicionado por el nuevo ciclo de expansión capitalista una vez superadas las crisis de 1973 y 1979.

La dinámica de internacionalización económica y su concreción a nivel nacional, con su correlato de flexibilidad laboral, ortodoxia monetaria y desregulación, ha marcado los límites, ritmos y formas de la política social lo que, al fin, se ha traducido en una creciente asistencialización de la acción protectora y en una parcial privatización del Estado de Bienestar (Rodríguez Cabrero, en Sarasa y Moreno, ob. cit., p.82).

En España, tras la denominada Transición Democrática, la construcción y universalización de la protección social constituyó una forma de

legitimación del nuevo régimen surgido tras los Pactos de la Moncloa. En el quinquenio 1975-1980 el gasto social creció a unas tasas del 8,8% interanual, mientras el PIB lo hacía al 1,76%.

El Estado del Bienestar en España se universalizó, sobre todo en la década 1975-1985, a costa de restringir su intensidad. El aumento del gasto público no tenía por qué redundar directamente en una mejor redistribución de los recursos económicos. Parte de este gasto, además, se dedicó al proceso de Reconversión Industrial, y al desmantelamiento de sectores estratégicos nacionalizados previamente por las políticas desarrollistas del franquismo⁶.

Esta reestructuración económica, cuyo objetivo fue la incorporación al nuevo modelo de acumulación capitalista de la era postfordista, supuso una pérdida de productividad y la terciarización forzada de la economía española que, a partir de lo que se ha denominado el “asalto a la fábrica”, mantuvo una elevada proporción del Producto Social Bruto derivada de la actividad turística, hasta nuestros días. El desempleo pasó de representar un 3% en 1974 a suponer más del 22% de la población activa en 1985. En apenas diez años, la incorporación de España a la nueva economía globalizada se había resuelto con cargo a los obreros de sectores como la minería, la siderurgia, el textil, los altos hornos, astilleros, etcétera.

El primer Ministerio de Asuntos Sociales no se formó hasta 1988, y su articulación, de ese mismo año, mediante el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Administraciones Locales* trató de lograr la coordinación que no se había dado en el período anterior. Sin embargo, a nivel local, pese a lograr integrar en la estructura asistencial algunos servicios de beneficencia municipales, subsistieron a menudo redes paralelas de asistencia, tanto públicas como privadas, que atendían multitud

⁶ El coste de la reconversión industrial a finales de 1987 se calculaba en 3 billones de pesetas, de los que no mucho más de 100.000 millones dependieron del crédito privado. El resto fue asumido por el Estado (Quintana, 2002, p.137).

de situaciones. La concreción de la asistencia municipal se llevó a cabo sobre todo en la creación de Centros de Servicios Sociales municipales, y su paulatina profesionalización.

Pero, al mismo tiempo, el Acuerdo Nacional de Empleo (1982), y la Ley Básica de Empleo que lo acompañó, habían vinculado las prestaciones a los periodos de cotización, lo que supuso una reducción drástica de la cobertura al desempleo. En esas circunstancias, las prestaciones municipales se verían desbordadas, ante un aumento del paro que en 1982 ya se había situado por encima de los dos millones de personas.

En 1989, Carlos Llés realizaba un balance de los estudios sobre la pobreza y la exclusión social en España durante los años ochenta. En esta revisión de estudios destacaba que, a partir de esta década y del ingreso de España en la economía capitalista, al mismo tiempo que se iniciaba la crisis del Estado del Bienestar, los estudios sobre la pobreza se orientaron fundamentalmente a su *medición, localización y caracterización* con el fin de generar un “conocimiento para la acción posterior” (p.179).

Una vez consolidada la Transición Política, y sumergida la economía en un proceso forzado de modernización —que llevaría a la sucesión de cuatro huelgas generales desde 1985 a 1994—, los estudios sobre la pobreza y la exclusión asumieron las pautas de la Comisión Europea, e intentaron definir los umbrales y la cuantía de la pobreza en un marco descriptivo y analítico que prescindía de investigar las causas y, mucho menos, analizar la relación entre el aumento de la productividad y la riqueza con el aumento de la desigualdad y la persistencia de las situaciones de carencia material.

La práctica totalidad de los estudios analizados por Llés se referían a las políticas institucionales que deberían paliar los efectos de la pobreza, pero no remitían a ningún movimiento social que cuestionase el marco general de las relaciones sociales sobre las que se establecían las necesidades y las formas de satisfacerlas. Ésta sería una de las conclusiones más importantes: los pobres no tienen voz ni visibilidad en las sociedades opulentas. Si el

Estado del Bienestar no logra llegar hasta ellos es por deficiencias acumuladas en el seno de sus familias y su entorno más inmediato o debido a características personales. La asistencia debe ser tomada entonces por las asociaciones y fundaciones privadas (de corte confesional o laico) que proporcionan estudios a las administraciones de los distintos ámbitos territoriales. Había, por tanto, “una necesidad imperiosa de actuar, pero no de entender” (ob. cit., p. 186).

En definitiva, lo que estaba sucediendo en España respecto a la construcción del Estado del Bienestar en el momento en que comenzaba a ponerse en duda, es aquello que hemos venido analizando: las representaciones sociales de la pobreza tienden a variar con el proceso de modernización considerado en su manera más amplia. La coyuntura de la Transición Democrática coexistía con un discurso de crecimiento económico e integración europea para el que el análisis de las causas estructurales de la pobreza en el capitalismo no era oportuno.

El estudio empírico y descriptivo, la cuantificación y el progresivo añadido de variables “subjetivas” en la medición (a través, por ejemplo, de grupos de discusión realizados entre “pobres”) vendrían a dar las justificaciones y legitimaciones necesarias para *actuar* sobre la pobreza sin necesidad de señalar las raíces de una forma determinada de desposesión, de una efectiva reproducción de las elites políticas y culturales, y de las inercias que la dictadura había dejado como herencia.

Tras veinticinco años de integración en la economía global, y de legitimación de una sociedad en crecimiento y adaptada a los estándares de confort y bienestar de los países desarrollados, el problema de la pobreza ha reaparecido en los últimos años en nuestro país.

El concepto de exclusión social, sus operativizaciones y las mediciones a través de instrumentos como el PHOGUE (Panel de Hogares de la Unión Europea), han encontrado un límite claro en el cuestionamiento, nuevamente político, de la legitimidad de las instituciones a las que la sociedad ha

encomendado asegurar su *bienestar* y las condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de sus ciudadanos.

El divorcio entre las democracias capitalistas y los mercados globales se ha hecho evidente en multitud de coyunturas geopolíticas que no cabe comentar aquí. Sin embargo, lo que sí es relevante para este trabajo es identificar cómo las representaciones sociales se van desplazando, una vez más, a medida que la crisis económica se extiende y las ortodoxias de la política económica dominante no consiguen asegurar la paz social en un contexto internacional cada vez más inestable.

El papel que la pobreza cumplirá en este nuevo escenario de “culminación de los tiempos modernos” (Semprun, 2006), es todavía una incógnita. Al plantearse las encrucijadas de los límites internos y externos del proceso de acumulación del capitalismo industrial, es cuando surgen de forma más nítida las representaciones sociales en conflicto que, en un escenario estable y de relativo bienestar podían ver reducidas sus diferencias por la ampliación de lo que se describió como una ideología de clase media.

Llegados a este punto, el siguiente epígrafe se dedicará a realizar una síntesis de todo lo dicho hasta aquí, con la intención de ir completando el marco teórico desde el que se abordará el análisis de los datos empíricos recogidos en la Segunda Parte.

3. A modo de síntesis

A lo largo de estos primeros capítulos hemos visto cómo las representaciones sociales de la pobreza se iban modificando, solapándose y compitiendo por dominar el centro ideológico de las distintas formaciones sociales, dentro de un proceso de largo alcance que he llamado *modernización*, y que supone la culminación de una cultura material específica. A ésta cultura la he denominado indistintamente industrialismo o sociedad industrial, para hacer hincapié en que el desarrollo de las capacidades técnicas y la articulación de los Estados modernos, vistos desde la perspectiva socio-histórica amplia que he elegido, sobrepasa las categorías tradicionales de análisis político y sociológico de capitalismo, socialdemocracia y comunismo.

El breve lapso de acumulación capitalista conocido como *fordismo* o “Treinta Gloriosos”, es apenas un paréntesis de estabilidad relativa en lo que, desde otra perspectiva puede describirse como un proceso de desposesión y dominación progresivo que puede estar llegando a una “crisis terminal” en nuestros días (Arrighi, 2014). En este proceso, la formación de mercados autorregulados de precios variables en el que se incluyeron la tierra, el trabajo humano y el dinero, dio lugar, en un proceso prolongado al menos durante dos siglos, a las formaciones sociales modernas que conocemos.

Las pautas de integración en este proceso de modernización han sido, con frecuencia, violentas. Y las resistencias que generaron, los movimientos sociales y revoluciones que se sucedieron desde el siglo XIV hasta nuestro siglo XXI, pueden leerse como reacciones vitales al sometimiento de la vida humana (y finalmente de toda la vida en la biosfera) a unas pautas determinadas en la definición de las necesidades sociales y la forma de satisfacerlas.

Que este proceso sea ciego e inevitable o que pueda ser conducido por la voluntad humana hacia el progreso de nuestra especie, es el meollo central de las discusiones sobre la “cuestión social” que, desde el siglo XIX, han venido configurando el acerbo teórico y empírico de gran parte de las ciencias sociales.

Al partir de las representaciones sociales sobre la pobreza en distintos momentos de este proceso de modernización, se han hallado algunas continuidades que pueden ser discutidas desde los estudios más especializados y de detalle, pero la conclusión general es que cada sociedad ha legitimado su adaptación al proceso de modernización articulando una representación social de la pobreza que, por oposición, sancionaba lo que era lícito realizar para el progreso de la sociedad global en la que ésta se inscribía.

En momentos de cierta prosperidad o de existencia de un fin trascendente que recomendaba cierto ecumenismo, castigar al pobre, azotarlo o suprimirlo, no eran opciones que gozasen del consenso social necesario. En otros momentos de crisis abiertas, cuando el progreso social era puesto en duda por las fuerzas que la modernización había desatado, la “peligrosidad” de la pobreza se convertía en argumento político que justificaba políticas represivas de toda índole.

Sólo cuando la pobreza se convirtió definitivamente en una magnitud económica, y fue despojada de otros atributos que las sociedades preindustriales le atribuyeron, las medidas para la corrección de los pobres, y su aprovechamiento para la sociedad, pasaron a formar parte de un proyecto más amplio de reforma social y progreso humano. Si las torturas y castigos corporales cesaron en algún aspecto, el encierro periódico, la esclavitud, las levas forzosas, y el encuadramiento en el trabajo asalariado, las sustituyeron. El encarcelamiento y el tratamiento psiquiátrico vinieron a reforzar después tendencias que siempre han estado presentes, igual que la

caridad y la limosna no han dejado de ejercerse por más que la asistencia social se haya tratado de profesionalizar en los países más desarrollados.

Hay unas cuantas formas de abordar el hecho de que algunas personas, familias, grupos, poblaciones e incluso naciones enteras, no tengan lo suficiente para subsistir. Pero casi todas ellas se enunciaron hace siglos. No hay mucha novedad en las representaciones sociales de la pobreza, aunque sí en la escala en la que éstas se reproducen y se enfrentan. Esto sucede porque, pese a la idea dominante de un progreso lineal hacia cotas cada vez más altas de bienestar material, confort y seguridad, es más que discutible que la condición humana pueda suprimir completamente la carencia y que nuestra pobreza no sea una virtud a defender frente a la riqueza prometida a cambio de someter cada vez más aspectos de nuestra vida a un conjunto de complejas instituciones técnicas, económicas y políticas. Las lúcidas reflexiones de Simone Weil en torno a este problema gozan hoy de una actualidad igual al momento en que fueron escritas.

Son los momentos de crisis aguda en el proceso de modernización aquellos que revelan las combinaciones y la relación de fuerzas en las que se encuentran las distintas representaciones que abordamos en el Cuadro II. No hay que entenderlas, por tanto, como categorías estancas que se excluyan entre sí o que no puedan darse simultáneamente en estadios diferenciados de modernización en un mismo periodo histórico y diferentes lugares.

Por el contrario, lo que venimos advirtiendo es que la pobreza integrada, la pobreza marginal, la pobreza emancipadora, y la pobreza descalificadora, más que describir la experiencia del pobre singular, o a “los pobres” en un sentido sociológico, lo que describen es un conjunto de fuerzas y tensiones en la legitimación de un orden social determinado.

Los estudios sobre la pobreza contemporánea asumieron, sobre todo a partir de los años ochenta del siglo XX, la “exclusión social” como la representación social que sintetizaba esas fuerzas de forma más *eficiente*. Ya hemos visto cómo en base a ese concepto se han articulado algunos planes

de lucha contra la pobreza en Europa, y cómo en España los estudios sobre la exclusión social han generado categorizaciones cada vez más complejas y programas de acción cuya principal virtud —según los resultados a la vista— ha sido, precisamente, evitar la discusión sobre la relación de esa exclusión con el proceso de integración planetaria en el mundo industrializado.

Ha sido en estos últimos años de recesión mundial y de crisis sistémica generalizada, cuando se han empezado a escuchar de nuevo argumentos a favor de un cuestionamiento integral del modo de vida que ha generado la modernización. Habitualmente se entiende que las pautas integradoras del modo de regulación fordista se convirtieron, tras el asalto neoliberal, en pautas exclusógenas, y que una vuelta al keynesianismo podría reequilibrar el reparto desigual de beneficios y desastres que la sociedad industrial produce a diario.

Una mirada más desprejuiciada respecto a los fines y presupuestos ideológicos de aquella “integración” nos llevará a comprender cómo la culminación de la modernización ha llegado a un punto en el que, efectivamente, ha *superado* sus contradicciones internas. No por haberlas resuelto, sino porque en su afán por luchar contra la pobreza (para legitimar así el enriquecimiento) ha topado con los límites de la biosfera (Fernández Durán, 2011).

El modelo extractivista, inaugurado por la minería de carbón a gran escala durante el siglo XIX, no ha cesado de reproducirse, en la extracción de petróleo principalmente, pero también en la extracción de los llamados minerales raros (para uso de la industria tecnológica avanzada) o en la incipiente extracción de gas de esquisto para la producción de energía “barata”. Las llamadas energías renovables comparten ese mismo aliento de progreso ilimitado que no ha hecho más que renovar las ilusiones de un dominio cada vez más precario e inestable (Los amigos de ludd, 2007; Ardillo, 2014).

En este aspecto, cabría decir que hay puntos de no retorno que se han sobrepasado hace tiempo, y que ese hecho requiere de una reconceptualización de la “cuestión social” que vaya más allá del estudio empírico de la pobreza o de los pobres. En todo caso, lo que me interesaba en este capítulo era describir cómo, a partir de la conceptualización que una sociedad hace de su pobreza, podemos advertir las corrientes más profundas de legitimación de un modo de vida específico y sus transformaciones en curso. Nuestro modo de vida puede haber entrado en esa “crisis terminal” tantas veces anunciada o puede tardar aún siglos en hacerlo. No se trata aquí de adivinar el futuro, sino de comprender este contexto de crisis global y sistémica, en el que cobra sentido todo el marco teórico que se ha venido esbozando.

3.1. Crisis sistémica: la gran expulsión social

La crisis sistémica que parece abrirse paso desde finales del siglo XX y en la primera década del XXI necesita de una mirada más compleja para captar la brutal simplicidad de los procesos de expulsión social que esta última etapa de modernización viene promoviendo.

Saskia Sassen (2015) ha delineado perfectamente estas “corrientes subterráneas” de largo alcance que mediante procedimientos muy complejos se resuelven en la simple y pura desposesión de grandes masas de población, expulsadas de sus tierras, de sus comunidades, de sus países, del confort de las “clases medias”, del trabajo estable o de la asistencia pública. Ya no se trata de equilibrios financieros o algunos reajustes en el gasto público en los países desarrollados, o de la ayuda al desarrollo para las regiones que iniciaban su particular proceso de modernización: es el mismo proceso de creación de riqueza lo que destruye paulatinamente las bases

sobre las que se ha alzado el modelo de acumulación y extracción. Son las capacidades técnicas de la producción organizada (la industria), y las capacidades políticas de la sociedad organizada (el Estado), las que producen estos procesos de expulsión. No son únicamente las políticas neoliberales las que favorecen esta expulsión, sino que el crecimiento económico dentro del modelo de desarrollo que se inició con el industrialismo ha generado las contradicciones sociales que han desestabilizado el frágil equilibrio entre la vida humana y sus capacidades.

Estas capacidades deberían haber servido para desarrollar el reino de lo social, para ampliar y fortalecer el bienestar de una sociedad, lo que incluye trabajar con la biosfera. En cambio, casi siempre han servido para desmembrar lo social a través de la desigualdad extrema, para destruir buena parte de la vida de clase media prometida por la democracia liberal, para expulsar a los pobres y los vulnerables de las tierras, empleos y hogares, y para expulsar a trozos de la biosfera de su espacio vital (Sassen, 2015, p.15).

Adoptar el punto de vista de una *expulsión*, como hace Sassen, puede ser enriquecedor a la hora de abordar las nuevas coordenadas en las que se plantea la “cuestión social”. Pero exige poner en duda los principios básicos que han alentado la modernización, y ese cuestionamiento puede tener aspectos inquietantes en algunos casos.

Si tenemos en cuenta las distintas expulsiones que tienen lugar a diario con el único fin de mantener el crecimiento económico y así poder sostener los niveles de vida de una minoría de la población en los países más industrializados, la conclusión difícilmente puede ser un sencillo reajuste del gasto público, o unas políticas de redistribución que incentiven el consumo de las clases medias venidas a menos. El marco del Estado del Bienestar ya no puede ser la referencia, y por más afinados que sean los

estudios empíricos sobre la pobreza y sus causas, mientras no se redefina qué es la “riqueza” estaremos en un callejón sin salida, o con salidas muy malas. La forma en que se definen las necesidades sociales y la manera en que los grupos humanos se dotan de instrumentos e instituciones para satisfacerlas pertenece a una disciplina que va más allá de las descripciones sociológicas y los planes de lucha contra la pobreza.

El escenario de la “gran expulsión social”, que se ha redescubierto en los últimos años, se extiende a todo el planeta, y se manifiesta, sobre todo, en las grandes áreas urbanas hiperdegradadas (Davis, 2007), y en los constantes movimientos de población refugiada debido a las múltiples *tierras quemadas* que el proceso de modernización ha dejado a su paso. Es, sin duda, un “mundo sin hogar”, en el que los lugares de la devastación son más numerosos que los escasos y privilegiados espacios de seguridad y confort que, en algún momento, se pretendieron universalizar.

Ya no se trata de la exclusión social que durante los años ochenta y noventa del pasado siglo venía a sostener que el Estado social aún era posible organizando políticas activas de inclusión, sino de la inviabilidad de una integración planetaria de la economía y los mercados como la que se ha llevado a cabo. Ésta sólo se sostiene en base al crecimiento de las políticas represivas (VV.AA., 2010), y a la creación de verdaderos sumideros para el excedente mundial de “inempleables”.

Durante las últimas décadas hemos asistido a un fomento sin precedentes de políticas de activación económica basadas en una “economía del crédito” (Jappe, 2011), y el desarrollo de los instrumentos financieros más complejos, con tal de propiciar el alargamiento de un modo de acumulación (que es, al fin y al cabo, una forma de relación social) que necesita cada vez más de una reproducción ampliada de su “destrucción creativa”. Pero lo destruido puede que haya sido tanto que el valor extraído a la penúltima destrucción arroje, desde hace tiempo, un saldo negativo —incluso en los términos estrictamente monetarios del pensamiento económico dominante.

La modernización ha encontrado sus límites, lo que no quiere decir que el proceso no pueda continuar transformándose en otra cosa, que puede no adoptar las formas del capitalismo global y las democracias liberales que conocemos. La noción de *límite* es fundamental tanto para entender este proceso global de expulsiones que se retroalimentan, como para comprender, en nuestro caso, el papel de las personas sin hogar en un determinado lugar y momento, y las políticas de asistencia que se organizan a nivel local. El límite corta transversalmente los niveles geográficos, y pone en cuestión las categorías analíticas de la sociología de la pobreza y la exclusión social desarrolladas a partir de la idea del Estado del Bienestar. En el límite es donde se encuentran y pugnan las distintas representaciones sociales, dejando ver cuál es la verdadera profundidad de las transformaciones sociales que se están produciendo.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

SEGUNDA PARTE



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO TERCERO

LAS PERSONAS SIN HOGAR, LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ASISTENCIA PÚBLICA

1. ¿Sin techo, transeúntes o personas sin hogar?

Hasta fechas recientes no se ha podido articular de manera fiable una definición de las Personas sin Hogar que permitiese el estudio comparado en distintas ciudades, regiones o países. Por lo general, y lo veremos a continuación para el caso de España, los primeros estudios se centraron en las características psicosociales de las personas que vivían en la calle, presentando múltiples problemas de medición y, sobre todo, de enfoque.

A pesar de los esfuerzos por sistematizar las herramientas de análisis y medición, a menudo se perdía de vista que los problemas estructurales pesaban demasiado como para no tenerlos en cuenta, y la omisión del contexto histórico y social lastraba mucho los diseños de investigación. También era frecuente que los datos fuesen recabados a partir de los registros de las distintas asociaciones y dispositivos municipales de atención a quienes, desde mediados de los ochenta, se llamó “transeúntes”.

La poca coordinación entre los recursos hacía que los datos a menudo no tuviesen una forma estandarizada de recogida y que, muchas veces, se produjesen duplicaciones y redundancias difíciles de controlar. El hecho mismo de que la población sin hogar careciese de filiación suponía un escollo insalvable para los métodos estadísticos al uso como las encuestas del INE o el más reciente PHOGUE. Los métodos cualitativos corregían en

parte este déficit, pero a menudo los enfoques teóricos eran muy dispares y las categorías de análisis podían variar de un estudio a otro volviendo muy difícil tanto los estudios longitudinales como la comparación entre distintos trabajos a escala local.

Ya hemos visto con suficiente detalle como, a lo largo del proceso histórico de modernización de las economías capitalistas, el concepto de pobreza se fue transformando hasta llegar a la operativización de la “exclusión social” como representación social más generalizada. En este sentido, las personas sin hogar se adscribían al escalafón más bajo de la exclusión. Pero esta definición en negativo planteaba grandes problemas a la hora de diferenciar por qué los procesos de exclusión social llevaban a algunas personas a perder la vivienda y, en algunos casos, a terminar residiendo en los espacios públicos durante años. En parte estos problemas se trataron de resolver utilizando una definición generalista (y tautológica) de las personas sin hogar: “aquellas personas que utilizan los servicios destinados a este tipo de población”.

Pero surgían nuevos dilemas: muchas personas que vivían en la calle, y utilizaban los espacios públicos como residencia habitual, no utilizaban los distintos albergues y refugios destinados para ellos. Por otro lado, había personas que utilizaban los albergues temporales sin, en realidad, responder a un perfil de exclusión social severa. De modo que, a finales de los años noventa, aún existía la definición de “sin techo” para el primer grupo y la de “transeúnte” para el segundo (Muñoz y Vázquez, 1998, p.9).

Los esfuerzos por llegar a una definición común de las personas sin hogar, desde mediados de los noventa, llevaron a la formalización de algunas definiciones como la del Consejo de Europa (1992):

...personas o familias que están socialmente excluidas de ocupar permanentemente un domicilio adecuado y personal.

Y, a continuación, se definían los tipos de alojamiento inadecuados en distintas categorías, desde aquellas personas o familias que no tenían un techo “sobre sus cabezas”, hasta aquellas que poseían una vivienda cuyas condiciones de habitabilidad no se podían considerar adecuadas o “socialmente aceptables”.

De igual modo, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA), definía la población sin hogar, a mediados de los noventa, del siguiente modo:

PSH es aquella persona incapaz de acceder y mantener un alojamiento personal adecuado por sus propios medios, o incapaces de mantener alojamiento con la ayuda de los Servicios Sociales.

En esta definición podemos observar el sesgo hacia las “capacidades personales” que la representación social de la exclusión social, en el contexto de los países desarrollados, frecuentemente contiene. Dado que se presupone una igualdad en las oportunidades económicas para el acceso al bienestar y, cuando es necesario, se debería disponer de la ayuda de los Servicios Sociales, es tentador achacar a las personas sin hogar su falta de capacidades para mantener la vivienda y normalizar su vida.

Por ello, muchos estudios sobre lo que se comenzó a denominar *sinhogarismo* cayeron en la reproducción de los clichés básicos de la “cultura de la pobreza”, analizando las características personales de quienes no disponían de un alojamiento estable y las dinámicas sociales que mantenían a estas personas residiendo en los espacios públicos, rechazando incluso ingresar en albergues temporales o refugios.

Sin embargo, al tratar de sistematizar las distintas categorías de situaciones residenciales no estables o inseguras, se abrió un camino para el consenso en torno a la definición de un problema, en apariencia marginal, pero que fue cobrando relevancia a medida que los consensos sobre el

Estado social y el acceso al bienestar se resquebrajaron paulatinamente, como ya hemos descrito en el capítulo anterior.

Sólo en una fecha tan reciente como 2005 se mencionó por primera vez el problema de las personas sin hogar como asunto prioritario a nivel europeo en el *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2005*. Y en 2007 se publicó por vez primera un estudio sobre la cuantificación del fenómeno en la Unión Europea (Comunidad Europea, 2007).

Las distintas disposiciones comunitarias en torno a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, adoptaron a partir del año 2010 el problema de las personas sin hogar como un asunto preferente, declarando su intención de erradicar el fenómeno de las personas que viven en los espacios públicos de distintas ciudades europeas para el año 2015.

La coyuntura socioeconómica y la crisis abierta de los Estados del Bienestar, fueron determinantes a la hora de enfocar las nuevas políticas de lucha contra la exclusión social hacia los grupos de población más vulnerables que, a medida que se aplicaban las nuevas categorías de medición, y se incorporaban conceptos como la “exclusión residencial”, sacaban a la luz un fenómeno de carácter estructural, no derivado de las condiciones personales o de déficits psicosociales, y que necesitaba de nuevas formas de abordaje dentro de las políticas públicas de asistencia.

Para los objetivos de este trabajo, la definición de ese marco de regulación europeo, junto a la adopción de unas categorías específicas para el análisis del fenómeno de las personas sin hogar, será harto relevante, porque nos sitúa en el contexto de una penúltima metamorfosis de la cuestión social, en el marco de unas sociedades industriales cuyos límites externos e internos comienzan por primera vez a presentarse de manera meridianamente clara.

En el siguiente epígrafe, nos centraremos en cómo se ha estudiado en España el fenómeno de las personas sin hogar, y qué diferencias

encontramos frente a las recomendaciones y disposiciones europeas, contando con ese “desfase histórico” del Estado social en España respecto al contexto de la Unión.

1.1 Los estudios sobre personas sin hogar en España

Los estudios sobre personas sin hogar en España, sobre todo a partir de los años ochenta, se enmarcan dentro de una corriente psicosocial, que tiende a investigar las regularidades de las características personales dentro de la población sin hogar. Partiendo de los datos sociodemográficos (a menudo recogidos de los dispositivos municipales que atienden a estas personas), se trataba de investigar qué sucesos vitales habían influido en su biografía y qué déficits de socialización se encontraban a la hora de iniciar un proceso de reinserción social. La cuantificación de las personas sin hogar y su distribución en distintas categorías sociodemográficas resultó, durante los años ochenta y noventa, el objetivo principal de los estudios centrados en este problema.

La división clásica entre pobreza integrada y pobreza marginal se imponía también a la división intelectual del trabajo académico, y las personas sin hogar terminaban siendo objeto de estudio de disciplinas como la psiquiatría y la psicología social. Mayoritariamente, desde 1975, los estudios sobre este colectivo se centraban en las características intrínsecas de la población sin hogar, siendo pocos los trabajos que centraban sus esfuerzos en realizar un análisis de las causas estructurales, la organización de la asistencia o las políticas públicas de vivienda.

El estudio de las representaciones sociales estuvo ausente durante más de 30 años de trabajos empíricos, algo que constataba una revisión bibliográfica aparecida en los *Cuadernos de Psiquiatría Comunitaria*:

Llama la atención la total ausencia en España de estudios sobre las personas sin hogar realizados a partir de entrevistas a la población general [...] aspecto de gran incidencia tanto frente a eventuales procesos de normalización como de cara a la implementación de políticas sociales orientadas a este colectivo (Muñoz et al., 2003).

Hay que decir que no sólo con encuestas a la población general se podía realizar un análisis de las representaciones sociales en las que se sustentaban las políticas sociales destinadas a promover “procesos de normalización”. El contexto político y social, el proceso de modernización particular en España, tras cuarenta años de dictadura, podían muy bien dar pistas del lugar que ocupaba la pobreza más extrema en un país que se incorporaba parcialmente al proceso de modernización y a la sociedad del bienestar, justo en el momento en que se empezaba a poner en cuestión.

Por eso no parece responder a la casualidad que las investigaciones empíricas sobre el fenómeno del *sinhogarismo* se deslizaran hacia la cuantificación y los estudios de carácter “epidemiológico”. Sin dejar de lado la importancia de algunos de sus resultados, cabe lamentar el enfoque casi exclusivamente psicosocial, poco autorreflexivo, y totalmente desligado de un análisis de los procesos sociales de mayor alcance. Trabajos realizados desde la Sociología, que supusieron una excepción y un parcial cambio de enfoque, ya entrando en el siglo XXI, constataban que

En el mundo de los vagabundos, mendigos y fronterizos, no parece que quede demasiado espacio para la consideración de los componentes estructurales de la desigualdad; para muchos científicos sociales, siguen siendo factores individuales, que se presentan de modo imprevisible en la biografía de ciertas personas (enfermedad mental, alcoholismo, ruptura familiar, etc.), los que acaban arrojándoles más abajo y afuera de lo que ningún sistema de organización social de la desigualdad podría pretender. (Cabrera, 1998, p.94)

La sobreestimación de las variables individuales y de comportamiento (o psicosociales) en los estudios era correlativa a la crisis que, desde los años setenta, venía teniendo lugar en los países desarrollados. La aparición del desempleo estructural, las nuevas innovaciones tecnológicas en los modelos productivos que incentivaban la reducción de la mano de obra necesaria, y las políticas neoliberales, reprodujeron un discurso individualista sobre la pobreza que se adaptaba muy bien a los hallazgos de los estudios sobre *sinhogarismo* en la línea comentada.

El proceso de investigación se podría resumir del siguiente modo: se diseñaba una muestra representativa, a partir de entrevistas a personas sin hogar y de los datos recogidos por instituciones como albergues y refugios. A continuación se determinaban las regularidades sociodemográficas de esta población y se analizaban los subgrupos (haciendo especial hincapié en enfermos mentales, adictos, y parados de larga duración). Después se realizaban comparaciones entre la prevalencia de estos grupos en la población sin hogar respecto al conjunto de la población “normal”. Al constatar la “influencia” de estas variables en los procesos de exclusión, se concluía que eran las diferencias individuales las que estaban en la base del problema, por lo que el diseño de los programas para la atención pública se orientó hacia los itinerarios individuales de inserción, previa normalización de las capacidades y comportamientos de las personas sin hogar.

Uno de estos estudios, realizado en España, decía de la situación de las personas sin hogar que

es el resultado de factores complejos interactivos [...] los factores socioeconómicos de gran escala (política de vivienda, cifras de desempleo, política de protección social, migración, etc.) son una base importante del problema, *no* son las únicas causas. Como afirma Rossi (1989), aunque los factores estructurales pueden ayudar a explicar cuántas personas en un

momento determinado están sin hogar, "...las características personales pueden explicar *quién* puede llegar a esa situación". Por lo tanto, resulta fundamental conocer mejor los factores de *vulnerabilidad* personal. [...] la pobreza es importante, pero no determinante (Muñoz y Vázquez, 1998, p.13).

El hecho de situar la *vulnerabilidad* personal como causa del *sinhogarismo* se revela, ante la mirada sociológica, como una falacia de afirmación del consecuente.

Si un grupo de población es vulnerable, habría entonces que saber *a qué* o *a quiénes* son vulnerables, qué procesos son los que sitúan en una posición de desigualdad creciente a grupos enteros de población en los países desarrollados, y cómo se legitima la situación de pérdida de derechos hasta el punto de permitir una muerte social que, en ocasiones, llega a suponer la muerte física tras un periodo prolongado de vida en la calle.

Pero, como de entrada se ha descartado que aquellos procesos que vulneran a las sociedades puedan ser objeto de la investigación, la consecuencia lógica es situar como causa lo que es consecuencia de estos procesos de largo alcance.

En buena lógica se puede afirmar, como hacían los autores del estudio, que la pobreza no es determinante, pero en lugar de pasar a las características individuales como causas de la propia situación, se podría afirmar que la pobreza no puede ser determinante mientras no se relacione dinámicamente con los procesos de acumulación de la riqueza.

Queda claro, entonces, qué variables quedaban fuera del análisis, y a qué corolarios podían conducir las conclusiones de trabajos empíricos que, cumpliendo todas las condiciones científicas de los estudios clínicos, presentaban en ocasiones un déficit alarmante de profundidad teórica y de comprensión histórica de los procesos de exclusión social.

No sorprende, por tanto, que la *Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social*, que reprimía muchas de aquellas conductas que tradicionalmente se han emparentado con la población sin hogar, no fuese derogada en España hasta el 23 de noviembre de 1995. Sólo entonces se intentó adecuar la visión sobre el fenómeno del *sinhogarismo* a las pautas que ya regían en otros países europeos.

Sin embargo, como hemos visto, los estudios sociales seguirían reproduciendo la división entre pobres dignos y pobres marginales en los diseños de sus investigaciones, y analizando como causas de la situación de estar sin alojamiento las variables psicosociales y personales, dentro de una visión que entoncaba con la sociología de la desviación que se había hecho fuerte en los EE.UU. durante la administración Reagan.

En España, la aparición de la investigación sociológica aplicada será impulsada, desde los años setenta hasta nuestros días, por Cáritas, fundamentalmente a través de su publicación *Documentación Social*. Las investigaciones sobre el colectivo de “transeúntes” se sucedieron durante los años ochenta y noventa, incorporando paulatinamente los nuevos conceptos y estrategias de investigación internacionales (en los años noventa Cáritas se integra en FEANTSA), pero presentando aún diferencias notables de terminología y enfoque.

En su número extraordinario de julio-diciembre de 1985, titulado *Transeúntes y albergues*, la revista recogía los resultados de una investigación, cuyos presupuestos de partida merece la pena citar en extenso:

Conviene, por consiguiente, dejar claro que con el término transeúnte nos estamos refiriendo a un colectivo desarraigado. Es decir, arrancado de raíz de su entorno por la estructura social. Desarraigo que, simultáneamente, comporta desvinculación de la sociedad y carencia de ligaduras con los semejantes, con los que participan de su misma situación. De este colectivo

o agregado desarraigado vamos a ver en un primer momento cuántos son y cuáles son las características respecto a otros colectivos y/o grupos humanos.

[...] Una minoría de hombres y mujeres, hombres sobre todo (94 %), que se caracterizan por su situación de pobreza, por su desarraigo, por su marginalidad, lo que les impele, en la mayoría de los casos —no siempre— a la itinerancia y a la mendicidad y que origina con frecuencia conductas desviadas de las costumbres habituales de la sociedad.

El hecho de considerar el desarraigo y las conductas asociales, y el carácter minoritario, marginal y desviado como rasgos *previos, ya constatados* de la población “transeúnte”, no es óbice para que, más adelante, se asegure que las condiciones de vida vienen impuestas a este grupo por “la pobreza del medio social”, en el que se calculaba, por aquellas fechas, que había unos 8 millones de españoles por debajo del umbral de la pobreza.

Esta ambivalencia, que ya hemos comentado como una característica principal de los discursos sobre la pobreza, reflejaba la crisis de unos valores que comenzaban a acariciar el acceso al bienestar y a las sociedades modernas, y que por tanto debían encontrar causas no sólo estructurales sino también del “modus vivendi”, como se llama en el estudio a lo que se hoy se denomina “estilos de vida”.

Por ello uno de los objetivos de la investigación es desligar *a priori* las causas estructurales de las condiciones de vida particulares de los “transeúntes”, y centrarse en “cuántos son y cuáles son sus características respecto a otros colectivos y/o grupos humanos”. Paradójicamente, en el curso de la investigación, se repetirá que, por los análisis realizados, los transeúntes no formarían un colectivo y muy difícilmente se podía considerar que formasen un grupo social distinguible de otros.

A pesar de las evidentes aporías que encontraban estudios de este tipo, que en todo caso tenían el valor de acercarse a un problema al que la

sociología académica había prestado poca atención, las investigaciones se reprodujeron, durante años, bajo estos mismos supuestos teóricos.

De modo que muchas conclusiones de estos estudios se presentaban del siguiente modo: las personas sin hogar no tenían vivienda porque se comportaban como personas sin hogar. Este comportamiento era fruto de una combinación de causas estructurales y déficits personales. De modo que, como las condiciones estructurales eran algo *dado*, la sociedad tenía la obligación de diseñar planes para corregir esos déficits y reintegrar a esas personas a la sociedad.

La primera tesis doctoral en sociología dedicada a las personas sin hogar leída en España será la ya citada de Cabrera (1998). En ella ya se puede encontrar una reorientación del enfoque hacia las variables estructurales y socio-relacionales, y un intento de salvar las aporías a las que nos hemos referido, a la vez que intentará compensar el excesivo énfasis en las variables conductuales y personales de los estudios que se habían dedicado hasta ese momento.

Por tanto, no será hasta finales de los noventa cuando se comiencen a realizar estudios de carácter sociológico independientes cuyo enfoque supere los conceptos de “transeúnte” o “indigente”, y vayan más allá de los estudios etnográficos o de carácter epidemiológico, que habían sido pioneros en el abordaje de este fenómeno.

No obstante, la investigación sobre las personas sin hogar sigue adoleciendo de un carácter fragmentario, y de enfoques parciales que a menudo recaen en la consideración del *sinhogarismo* como una situación marginal. Lo cual lastra de partida su metodología.

Al abordar el fenómeno del *sinhogarismo* se suele encuestar y entrevistar a las personas sin hogar mucho más que a los promotores inmobiliarios o a los responsables de las políticas públicas de vivienda. De igual modo, se rastrea a menudo lo patológico en la conducta de quien, a veces durante años, va de albergue en albergue sin poder estabilizar su situación, pero no

hay estudios conocidos sobre lo patológico de la conducta de aquellos que acumulan viviendas como activos económicos sin por ello perder su miedo al futuro.

Además, se tienden a investigar más las conductas “desviadas” en la población sin hogar que en el resto de la población. Probablemente porque estas conductas, al darse en el espacio público, tengan mucha más *visibilidad*, con lo cual el sesgo hacia los estilos de vida es demasiado fuerte y redundante en la falacia de afirmación del consecuente descrita con anterioridad.

La investigación promovida por parte de las Administraciones Públicas ha sido escasa, centrada en la cuantificación para adaptar el número de plazas de albergues y refugios, y dependiente por lo general de la iniciativa privada (Cáritas) para los estudios de más largo alcance, sin que otros agentes como la Universidad o la Empresa se hayan comprometido de manera constante y con dotación de recursos suficientes al estudio del *sinhogarismo* del mismo modo que lo han hecho respecto a otros problemas sociales.

La descentralización de los Servicios Sociales a nivel autonómico y la aplicación de las políticas de asistencia a las personas sin hogar a escala local (según la legislación vigente todo municipio con más de 20.000 empadronados debe dotarse de un dispositivo de atención para personas sin hogar), ha hecho también que los estudios de alcance nacional sean contados.

Hasta 2005 el INE no realizó una primera Encuesta Nacional a Personas Sin Hogar (la segunda Encuesta se realizó en 2012), intentando aplicar criterios internacionales que ya se utilizan en el contexto europeo desde hace años.

En resumen, se puede decir que el estudio de las personas sin hogar se ha realizado en España desde la óptica de una sociología de la desviación o desde los parámetros de la investigación clínica (sobre todo en lo referido a

adicciones y enfermedad mental), pero faltan aún estudios más abarcadores que doten de consistencia al fenómeno y lo sitúen en marcos de referencia más amplios, relacionándolo con aquellas tendencias subterráneas de la brutal expulsión social a la que nos referimos citando a Sassen (2015).

Desde el marco teórico que hemos elaborado en la primera parte de esta tesis, el fenómeno del *sinhogarismo* tendría que definirse, por tanto, no en base a las características intrínsecas de la población sin hogar, sino a su representación social por parte de la sociedad general y, sobre todo, por parte de aquellas instituciones y actores sociales dedicados a la intervención social, al análisis de causas del problema y a la evaluación de los efectos de las políticas dirigidas a remediarlo.

En el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El problema de las personas sin hogar”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 28/1/2012, C 24/35) encontramos la siguiente definición del *sinhogarismo*:

El CESE considera que este fenómeno *no existe en sí mismo*, sino que es consecuencia de las decisiones políticas y económicas que se toman.

Esta toma de posición respecto al problema, tan radical en algunos aspectos, es la consecuencia lógica de multitud de estudios y mediciones que, desde los años ochenta venían arrojando resultados muy claros, aunque fuese por su incapacidad de prevenir y/o solucionar el problema.

El perfil sociodemográfico de las personas sin hogar, excepto leves variaciones, se mantenía estable a lo largo del tiempo: se trataba en su mayoría (80-90%) de varones en edad de trabajar, con estudios primarios o medios, que se habían desempeñado en trabajos poco especializados y que sólo en un 20% de los casos presentaban algún trastorno mental o adicción. Mayoritariamente consideraban su situación como consecuencia de la carencia de empleo, y más de la mitad no tenían relaciones familiares

estables, o se habían roto a causa de una separación (Sánchez Morales, 2012).

Un perfil así, pese a las ideas sobre una población marginal o un colectivo recortado por pautas de comportamiento específicas y problemáticas complejas, permitía a duras penas hablar de un *colectivo* específico dentro de la población general.

En especial, en lo referido a las enfermedades mentales y las adicciones, sería necesario no tener en cuenta el proceso de externalización de los pacientes psiquiátricos (y el agravamiento de las enfermedades o la aparición de éstas como consecuencia de la estancia en la calle), y el efecto que sobre las adicciones puede tener la inestabilidad prolongada en el alojamiento, para que los datos de prevalencia obtenidos mediante los estudios y encuestas se tomasen como significativos de algo más que de la mentalidad de quién los diseñaba.

Cabrera lo resumía de este modo:

No se trata por tanto, ni de seres extraños ni atípicos, ni de gente que comparta pautas de conducta extraordinarias (vida errante, alcoholismo compulsivo, etc.), en ese sentido tampoco se trata de un “colectivo” puesto que no estamos ante ninguna comunidad humana con una identidad compartida y semejante, sino que se trata únicamente de personas enormemente heterogéneas que se encuentran viviendo en una determinada situación de exclusión residencial (2008, p.187).

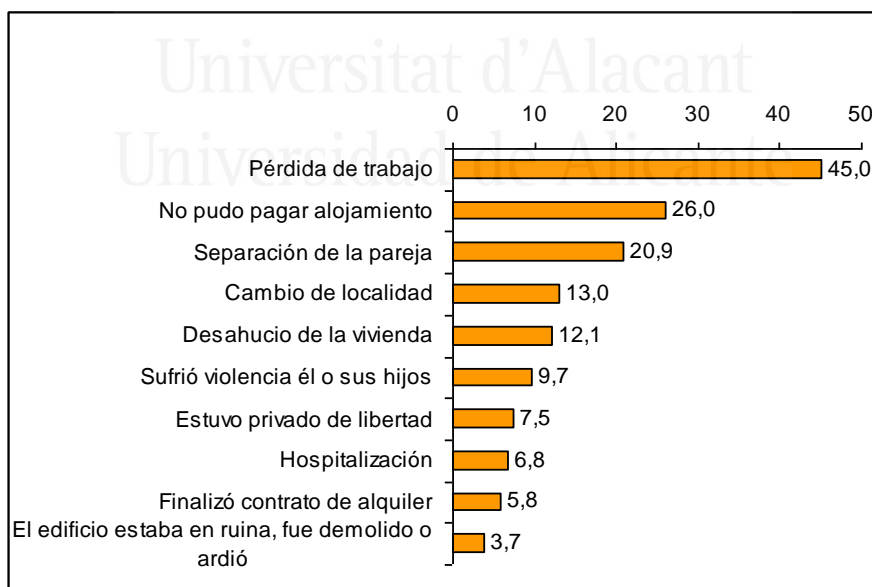
En base a estos argumentos, se podría considerar que no hay una característica particular en las personas sin hogar que haga posible establecer un tratamiento individualizado para la reinserción, y que son, por tanto, variables de tipo estructural las que mejor explican la permanencia de un número determinado de personas sin domicilio fijo. En España se habla de entre 20.000 y 40.000 personas sin hogar, según el tipo de medición. Y

esta cifra no ha variado prácticamente desde los años ochenta (el estudio citado anteriormente, de 1985, cifraba el número en 20.500 personas).

Para la Encuesta sobre Personas sin Hogar del INE (2012), el número de personas sin hogar atendidas en centros destinados a este fin fue de 22.938. Veremos, más adelante, que la adopción de una tipología más detallada, referida a la exclusión residencial, (y no al *sinhogarismo*), hará variar estos datos hasta llegar a contemplar a millones de personas sujetas a procesos de exclusión relacionados con el acceso restringido a una vivienda estable.

Uno de los datos más relevantes que recoge la encuesta del INE, y que utilizaremos también en el capítulo dedicado al trabajo empírico en el Centro de Acogida e Inserción de Alicante, es la “autopercepción del proceso de exclusión” de las personas sin hogar. Es decir, dónde sitúa cada persona que se encuentra sin vivienda la causa inmediata de esta situación. Los datos del INE (2012) son los siguientes:

GRÁFICO I. Causa de la pérdida de la vivienda.



Fuente: INE, Encuesta a las personas sin hogar, 2012.

Como se ve, las causas autopercebidas difieren mucho de las “patologías” que se podrían atribuir a las personas sin hogar desde un punto de vista de la sociología de la desviación o de los estudios del ámbito psicosocial. Las causas económicas y laborales, y las que tienen que ver con las condiciones de la vivienda o la salud agrupan casi la totalidad de las respuestas (la suma de los tantos por cientos es más de cien porque se contemplaba que la respuesta incluyese más de una causa).

La constatación a la que han llevado los estudios empíricos sobre las personas sin hogar desde mediados de los años setenta hasta nuestros días, viene a revelar que no hay características particulares que definan a esa población de manera significativa al resto.

A pesar de esto, las representaciones sociales suelen tener, como hemos visto en el análisis sociohistórico de la primera parte de esta tesis, la característica de permanecer como depósitos enterrados de sentido que pueden llegar a sustentar prácticas sociales contradictorias en un mismo tiempo y lugar, con independencia de las evidencias y los cambios en las relaciones sociales que se produzcan.

En todo caso, el hecho de realizar la medición en el momento en que la persona se encuentra sin alojamiento, y la escasa posibilidad de realizar estudios longitudinales debido a la movilidad que imponen los recursos de alojamiento temporal, dan evidencia de que las variables que explican mejor el fenómeno son de carácter estructural y se refieren, sobre todo a 1) el mercado de trabajo, 2) el mercado de la vivienda y 3) la red de servicios sociales de atención primaria que deberían prevenir la pérdida de la vivienda habitual (Frazer y Marlier, 2009).

En este sentido, las investigaciones que desde las ciencias sociales se vienen abordando aproximadamente desde principios del 2000 (Doherty, 2005), han propiciado un cambio de paradigma en el abordaje del fenómeno de las personas sin hogar. De la excesiva atención a las problemáticas individuales y a la elaboración de “perfiles”, se ha pasado a categorizar las

situaciones de exclusión residencial de una manera operativa, dependiendo de la situación que las personas tienen respecto al acceso y mantenimiento de una vivienda estable.

Este cambio en la mirada desde la que se produce el conocimiento ha supuesto en los últimos años lo que algunos estudiosos y profesionales de la intervención han denominado una “revolución” en las formas de atención a las personas sin hogar, en la que nos detendremos más adelante.

Por el momento, baste constatar que el estudio académico de las personas sin hogar en España ha superado una primera fase en la que se seguía partiendo de una visión emparentada con la marginalidad y los comportamientos desviados, para pasar a continuación a estudios más complejos y relacionales que, en sus últimos resultados, vienen a constatar que el proceso de desarraigo y desposesión que afecta a las personas sin hogar, a las más visibles en el espacio público, es sólo la punta del iceberg de un proceso mucho más amplio que, con el enfoque teórico y las categorías adecuadas, revela tendencias sociales de largo alcance.

No parece de todos modos muy aventurado sugerir que este cambio en la orientación de los estudios sociales, y los intentos de reorganizar las políticas públicas respecto a las personas sin hogar, tiene mucho que ver con las condiciones de una crisis económica que en realidad expresa una crisis mucho más profunda en el modelo de regulación social, y que ha llevado a reconsiderar los presupuestos de la exclusión social que se asentaron durante el ascenso de las políticas neoliberales.

1.2. *La exclusión residencial (tipología ETHOS) y el sinhogarismo, dos puntos de partida epistemológicos.*

Partir del *sinhogarismo*, como hemos visto en el epígrafe anterior, supone partir de una representación social de la exclusión en la que la pérdida paulatina de capacidades, y la marginación del acceso al empleo, la formación, la sanidad, las relaciones sociales, etcétera, vendría a situar a un determinado grupo de personas en el fondo de una escalera social por la que deberían volver a subir para conseguir un alojamiento estable y la normalización de su vida.

El conjunto de causas y de situaciones de carencia, el carácter multidimensional de la exclusión, se expresaría en las personas sin hogar como un máximo de problemáticas asociadas que harían muy difícil su integración. Los déficits de socialización adquiridos serían tan grandes, y el número de personas que sufren esta situación tan pequeño, (el 0,4% de la población total según la encuesta del INE 2012), que la solución de ampliar las plazas disponibles en albergues y refugios, los comedores sociales y los servicios de ducha y ropero, serán habitualmente aquello que se considere una respuesta social *adecuada* a la naturaleza del problema.

Ya hemos visto cómo los estudios que se han llevado a cabo, centrados en las características sociodemográficas de este “colectivo”, han venido demostrando que esa imagen del “sin techo” como depósito de todas las problemáticas sociales es una construcción social de carácter histórico e ideológico, que poco tiene que ver con las personas reales que sufren la carencia de alojamiento estable, y mucho menos con lo que ellas mismas dicen sobre las causas de esta situación.

Desde hace casi diez años la investigación sobre el fenómeno de las personas sin hogar, a través sobre todo de la labor de FEANTSA y del Observatorio Europeo sobre el Sinhogarismo, ha tendido a situar las

condiciones del acceso a la vivienda como variable explicativa de los procesos que llevan a algunas personas a convertirse en “sin hogar”. Partiendo de este punto de vista, se ha ido llegando a un consenso para operativizar las distintas situaciones de la **exclusión residencial**.

El concepto tiene la ventaja de invertir la óptica de la exclusión social en las personas sin hogar, para pasar a hablar de una posición determinada frente al acceso restringido a la vivienda, con independencia, en un primer momento, de los problemas referidos al empleo, la educación, la salud, las relaciones sociales, etcétera.

Se trata, por tanto de poner las causas donde generalmente se han visto las consecuencias. Es decir, ver la pérdida de la vivienda o el acceso limitado y en condiciones inestables al alojamiento como un **factor activo** de la exclusión, que propicia y agrava procesos que, desde el anterior marco epistemológico se situaban como causa de la pérdida de la vivienda, y probablemente como inicio del paso por distintos recursos residenciales temporales o la vida en la calle

En el informe europeo que FEANTSA realizó en 2008, *El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y exclusión residencial*, encontramos esta discusión sobre los orígenes del fenómeno de las personas sin hogar, relatado a través de distintos informes redactados por equipos de investigadores en diversos países de la Unión.

La conclusión abría el horizonte de los estudios clásicos sobre el *sinhogarismo* realizados desde las distintas ciencias sociales:

Lo que parece evidente es que, aunque llegar a una situación de *sinhogarismo* pueda parecer el resultado de un cúmulo de situaciones de vulnerabilidad social, es igualmente cierto que perder la vivienda o enfrentarse a problemas de inseguridad en el alojamiento puede dar lugar a problemas sociales.

[...] También significaría que tratar de resolver los problemas sociales que puedan tener las personas, sin abordar a la vez los defectos estructurales del mercado de la vivienda, sólo cambiaría quién es la persona en riesgo de quedarse sin hogar, sin llegar a hacer mella en el fenómeno como tal.

El cambio de perspectiva venía a reintroducir la cuestión de las causas estructurales en un momento en que los efectos de la crisis de recesión en todo el mundo se hacían más evidentes, y en el que el mercado de la vivienda y las hipotecas, y los desajustes sociales provocados por las fisuras en los consensos sobre el Estado social junto a la aplicación de las políticas neoliberales, hacían evidente que el incremento de las situaciones de inseguridad en la vivienda agravaría los problemas derivados de la exclusión social.

Una de las ideas importantes que se recogían en las conclusiones de este informe es que la población sin hogar se había mantenido más o menos estable incluso en los periodos en los que se suponía que la generación de riqueza económica y los distintos mecanismos redistributivos debían asegurar la cobertura de las necesidades básicas de todos los ciudadanos de los países más desarrollados. Sin embargo, el proceso por el que un grupo de la población permanecía en los márgenes de la exclusión residencial había evolucionado incorporando nuevas personas al *sinhogarismo* para sustituir a las que salían de esta situación o terminaban su vida en ella.

Un estudio longitudinal sobre personas sin hogar, realizado en EE.UU. (Toro, 2007, p. 466), relataba en sus conclusiones que, tras un periodo de investigación de 18 meses, al menos un tercio de las personas que se encontraban sin hogar habían salido de esa situación sin volver a encontrarse en ella. En el extremo opuesto, otro tercio aproximadamente había cronificado su situación y seguía sin encontrar un alojamiento estable. Un último tercio había conseguido algún alojamiento puntualmente, pero

había vuelto a perderlo y a hacer uso de los servicios para personas sin hogar en algún momento del período estudiado.

Por tanto, los procesos por los que las personas se quedaban sin hogar permanecían inalterados, y los servicios destinados a cubrir sus demandas venían a desempeñar una función paliativa que, a menudo, servía de puerta giratoria para que algunas personas entrasen y saliesen constantemente de ellos.

El “ejército de reserva” para el sinhogarismo parece estar compuesto, entonces, por aquellas personas que peores condiciones encuentran en el acceso a la vivienda. Las características individuales sólo pueden ejercer un papel limitado en la explicación del fenómeno. Además, el hecho de perder el espacio vital de la reproducción social se muestra como un detonante de la pérdida de habilidades, relaciones y oportunidades, que no pueden atribuirse a un supuesto déficit de socialización heredado, o a “conductas desviadas” que tradicionalmente se asociaba con los sin techo o transeúntes.

Los resultados de los estudios sobre el sinhogarismo en las últimas décadas han llevado a concluir que las nuevas condiciones de vulnerabilidad generadas por la reestructuración económica y el repliegue de los Estados del Bienestar, han mantenido constante (y en algunos países incluso se ha incrementado) la población sin hogar que tradicionalmente había quedado fuera de los procesos de modernización y ampliación del *bienestar*, pero además ha ampliado las condiciones de inestabilidad para el acceso a la vivienda a grupos más amplios.

Esto ha provocado la demanda de respuestas políticas sujetas a un conocimiento más dinámico de la problemática del *sinhogarismo*, por parte de investigadores independientes y de las organizaciones que trabajan en el ámbito de las personas sin hogar, sin que, hasta fechas muy recientes se pueda decir que se haya aceptado ampliamente esta necesidad de un cambio de paradigma en cuanto al estudio del sinhogarismo.

En las últimas décadas, las formaciones económicas, sociales y políticas cambiantes no sólo han agravado la vulnerabilidad al *sinhogarismo* entre los individuos tradicionalmente vulnerables, sino que han llegado a crear nuevas vulnerabilidades. Por ejemplo, el cambio económico asociado a la desindustrialización, la creación de una fuerza laboral flexible, ha llevado al desempleo y la vulnerabilidad al *sinhogarismo* entre personas que antes disfrutaban de un empleo asegurado (Doherty, 2005, p.50).

Entre las nuevas realidades se encuentran la feminización de la pobreza y las características particulares de los procesos de exclusión residencial en las mujeres (Doherty, 2001); la problemática del acceso a la vivienda y la incorporación a los derechos de ciudadanía de los trabajadores migrantes (Daly, 1996); así como la ya comentada aparición del *sinhogarismo* entre amplios grupos de trabajadores sujetos a las nuevas condiciones de trabajo flexible y la fractura de los consensos para la redistribución de la riqueza, sobre todo en contextos urbanos (Tosi, 1997).

Los cambios sociodemográficos, junto a las condiciones políticas e históricas, han llevado a que la focalización de estudios sobre los “sinhogar”, que se llevó a cabo durante los años setenta y ochenta amparados en las variables individuales y psicológicas, hayan sido complementados (y en muchos aspectos superados) por nuevos enfoques que correlacionan los microprocesos encontrados en las situaciones de las personas sin hogar, con los macroprocesos estructurales que condicionan la entrada y salida de esta situación, y que una mirada más amplia y dinámica comprende mejor (Clapham, 2002).

Finalmente, tras diversos intentos de coordinación, estudios e informes de investigadores independientes, el Comité de las Regiones de la UE adoptó en 2010 la tipología sobre la **exclusión residencial** elaborada por FEANTSA y el Observatorio Europeo sobre *Sinhogarismo* (ver Cuadro III).

CUADRO III. Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS).

Categorías analíticas	Categorías operacionales	
Sin Techo (Roofless)	1	Vivir en un espacio público (sin domicilio)
	2	Pernoctando en un albergue y/o obligado a pasar el resto del día en un espacio público.
Sin vivienda (Homeless)	3	Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten distintos modelos de estancia)
	4	Vivir en refugios para mujeres
	5	Vivir en alojamientos temporales reservados a inmigrantes y demandantes de asilo.
	6	Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir, etc.
	7	Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento).
Vivienda insegura (Insecure housing)	8	Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.)
	9	Notificación legal de abandono de la vivienda.
	10	Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja.
Vivienda inadecuada (Inadequate housing)	11	Vivir en una estructura temporal o chabola.
	12	Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal.
	13	Vivir en una vivienda masificada.

Fuente: FEANTSA.

A pesar de todo, no se puede afirmar que se haya generalizado el uso de estas categorías. Las inercias son fuertes, y la adopción de un punto de partida epistemológico distinto al que habitualmente se ha utilizado para abordar el fenómeno de las personas sin hogar, encuentra varios problemas. Principalmente en cuanto a que “desdibuja” las fronteras de un *colectivo* concreto, los transeúntes o sin techo, al que se habían adherido todo un conjunto de técnicas de investigación, medición y tratamiento que hoy en día siguen funcionando en España y en otros estados europeos.

En el caso español con la particularidad del carácter confesional de muchos de los recursos orientados a atender las necesidades generadas por el *sinhogarismo*, que añaden a las representaciones sociales de la exclusión social severa y la exclusión residencial la vertiente benéfica y caritativa.

Por otro lado, al ampliar las categorías de la exclusión residencial, como veremos en el siguiente epígrafe, la *medida* del fenómeno puede crecer exponencialmente, dando como resultado datos sobre el acceso a la vivienda políticamente difíciles de asumir.

Según Doherty:

En la UE-10 el *sinhogarismo* no se reconoció como un problema antes de 1989. Al menos en teoría, todo el mundo tenía un hogar que le proporcionaban o sus empleadores o el Estado; a los que escapaban por las redes en cuanto a la provisión de vivienda, la institucionalización y el encarcelamiento se encargaban de asegurar que no terminasen en las calles. Desde 1989, cuando se desmontaron las formas anteriores de provisión de vivienda en el proceso de privatización y surgieron los consiguientes problemas económicos para acceder a ella, apareció el problema en forma de alojamientos inseguros y personas obligadas a pasar la noche en las calles (2005, p.46).

Las ventajas de adoptar la tipología ETHOS, sin embargo, son claras: se trata de ofrecer un marco conceptual lo suficientemente amplio y flexible para abordar la realidad de las personas sin hogar en sus múltiples variantes a escala regional y local. Permite, además, comprender el fenómeno no como una categoría estanca de la exclusión social más severa, sino como un proceso activo que hunde sus raíces en el acceso desigual al mercado de la vivienda, y que entronca así con procesos de fragmentación social y desposesión de largo alcance.

Las categorías que se emplean en la tipología se construyen sobre la base de una definición conceptual que engloba tres áreas referidas a la posición respecto a la vivienda: el área física, el área social y el área legal. Un resumen gráfico de la matriz de la que se extrae el desarrollo de las categorías operativas se puede ver en el siguiente cuadro:

CUADRO IV. Exclusión residencial y restricciones en el uso de la vivienda.

Categoría ETHOS	Restricciones en el uso de la vivienda											
	Accesibilidad			Estabilidad			Adecuación			Habitabilidad		
Sin techo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sin hogar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vivienda insegura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vivienda inadecuada	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Áreas de uso	■ Legal			■ Social			■ Física					

Fuente: (García y Brändle, 2014, p.196.)

Las áreas social y legal son las más afectadas en cuanto a las restricciones en el uso de la vivienda. El aspecto legal en el uso de la vivienda se encuentra presente en tres de las cuatro categorías de la exclusión residencial, fundamentalmente en los aspectos de accesibilidad y

estabilidad de la vivienda. El área social se ve restringida, sobre todo, en los aspectos de adecuación y habitabilidad. Los aspectos del acceso físico a una vivienda se hacen principalmente visibles en las situaciones más graves de exclusión residencial (vivir sin techo, en el espacio público), pero en el desarrollo de las categorías operativas no sería el único aspecto relevante, aunque ha sido el que tradicionalmente ha primado a la hora de abordar el *sinhogarismo*.

Como hemos apuntado en la Primera Parte, los cambios en las representaciones sociales de la pobreza se suelen producir en períodos de crisis, donde los cambios en las estructuras socioeconómicas revelan los límites e incongruencias de las ideas asociadas a la creación y distribución de la riqueza socialmente producida.

En España, durante su accidentado proceso de modernización, encontramos que el recurso a la caridad y el asistencialismo ha seguido teniendo un peso específico a la hora de abordar la situación de las personas sin hogar y en el diseño de los planes para atender sus necesidades. Primero, desde un punto de vista político, que analizamos ya en el proceso de creación de un Estado social durante la dictadura franquista. Después, en clave económica y de acceso al bienestar durante los años ochenta y, sobre todo, a partir del despegue económico entre mitad de los noventa y hasta 2008, aproximadamente.

El hecho de que el mercado de la vivienda y de las hipotecas haya sido un motor fundamental en la creación de riqueza durante la última década ha definido las características particulares que la crisis mundial de recesión ha presentado en nuestro país. El problema del *sinhogarismo*, en la coyuntura de la reconversión del aparato productivo, primero, y el crecimiento en base al sector inmobiliario después, fue tratado habitualmente como un problema de adaptación individual a las circunstancias, y en todo caso como una situación de exclusión social severa que necesitaba de una intervención terapéutica (generalmente psicosocial) que *preparase* a los individuos para

el acceso a una vivienda normalizada, a través del paso por distintos programas de inclusión y la atención desde recursos municipales específicamente diseñados para los “sin techo”.

La utilización hasta los años noventa del término “transeúnte”, en distintas investigaciones e informes de las administraciones públicas, da la medida de cómo cierto grado de *voluntariedad* o *falta individual* se podía atribuir a la carencia de una vivienda estable. La adopción de los Planes Nacionales de Inclusión, y la elaboración de categorías más precisas sobre la exclusión social fueron paralelas a la desarticulación de los Estados de Bienestar en los países más desarrollados de nuestro entorno. Desde este punto de vista se trataba de “racionalizar” los recursos, focalizando las actuaciones en aquellos déficits de socialización más graves.

Las personas sin hogar terminaron siendo un depósito estanco de una multitud de problemáticas que, de facto, los incapacitaba para mantener una vivienda en condiciones normales, por lo que la habilitación de albergues y refugios temporales fue la solución mayoritariamente adoptada.

Hasta 2004 no se tuvieron datos del INE respecto a la tipología, prestaciones profesionales y servicios que ofrecía la red de albergues en todo el Estado. La Encuesta a Centros de Personas sin Hogar, a pesar de sus limitaciones, es a día de hoy la única fuente de datos a escala nacional sobre este tipo de alojamientos.

Veremos, en el epígrafe siguiente, qué problemas encuentra la medición estadística realizada en España sobre el *sinhogarismo*, y por qué, tal como está conceptualizada, hace muy difícil la adaptación de la tipología ETHOS para detectar y prevenir las causas de la exclusión residencial (García y Brändle, 2014, p.200).

El problema principal es que, al partir desde el punto de vista del *sinhogarismo* (como modo de vida adaptado a la exclusión social más severa), las mismas herramientas de recogida de datos, análisis, e investigación aplicada, suelen carecer de la amplitud conceptual y

flexibilidad que exigiría la adopción de la exclusión residencial como punto de partida epistemológico. La actualización de estas herramientas pasaría por tanto, en primer lugar, por el cambio conceptual llevado a cabo desde 2005 en muchos países del entorno europeo.

1.3. Problemas metodológicos para la cuantificación de las personas sin hogar

El INE realizó en 2005 la primera Encuesta a Personas sin Hogar de carácter nacional. En 2012 tuvo lugar la segunda Encuesta sin que haya una periodicidad establecida ni series temporales disponibles por el momento que recojan tendencias de mayor alcance. Los resultados de la Encuesta están disponibles para consulta online en la página del Instituto, desagregados por Comunidades Autónomas, por lo que supone el único intento de obtener datos fiables a escala nacional de la que disponen los investigadores del fenómeno.

La metodología de la Encuesta consiste en la realización de entrevistas asistidas por ordenador en base a un muestreo en dos etapas, estratificado en la primera. El ámbito territorial abarcaba únicamente a los municipios mayores de 20.000 habitantes, que son aquellos que deben tener dispositivos de esta naturaleza. El contacto se realiza, por tanto, con personas que acuden de manera habitual a los distintos centros de atención a personas sin hogar, y obviamente sólo en aquellos ámbitos urbanos que disponen de estos recursos.

Ateniéndonos a la tipología ETHOS, la encuesta del INE estaría recogiendo datos exclusivamente de las categorías 2 (Pernoctar en un albergue y pasar el resto del día en la calle) y 3 (Estancia en centros de servicios o refugios), aunque la encuesta no hace referencia a la tipología de

los albergues y/o refugios, y los distintos regímenes de estancia que estos permiten, en los que han tenido lugar las entrevistas. Los centros de alojamiento para personas inmigrantes ilegales y demandantes de asilo no estarían representados en la muestra. Al igual que los centros para mujeres, las personas institucionalizadas (prisiones, hospitales, etc.), y los alojamientos en pisos tutelados de estancia temporal. El resto de categorías de la tipología ETHOS, referidas a la situación de “sintecho”, “vivienda insegura” y “vivienda inadecuada”, quedarían sin representación en la encuesta. De igual modo, las poblaciones de menor tamaño y de ámbito rural no se encontrarían representadas tampoco. La muestra, además, tiene el criterio de la mayoría de edad (que es condición para el acceso a centros de personas sin hogar), por lo que menores alojados en distintos centros de acogida y reinserción tampoco serían considerados dentro de la muestra.

Por todo ello, como algunos autores han sostenido recientemente (García; Brändle, ob. cit.), la encuesta del INE subestima la dimensión del fenómeno, y en el fondo no aplica sobre la medición el consenso que a nivel conceptual ha conseguido parcialmente la tipología de la exclusión residencial.

Un primer intento de adaptar la cuantificación de las personas sin hogar a escala nacional a las categorías de ETHOS lo encontramos en Cabrera (2008).

CUADRO V. Una aplicación de la tipología ETHOS al caso español (resumen).

Categoría	Categorías operativas	Estimación (2003)
Sin techo	1. Vivir en un espacio público	3.200
	2. Refugio nocturno y espacio público durante el día	2.990
Sin vivienda	3. Estancia en centros de servicios o refugios temporales	10.800
	4. Albergues para mujeres	4.400
	5. Centros para inmigrantes y solicitantes de asilo	2.100
	6. Viven en instituciones sin lugar a donde ir a su salida	16.164 (Incluye datos sobre centros de menores)
	7. Alojamiento temporal con apoyo	Sin datos
Vivienda insegura	8. Vivienda sin título legal	Sin datos
	9. Bajo amenaza desahucio	Sin datos
	10. Bajo la amenaza de violencia por familia o pareja	Sin datos
Vivienda inadecuada	11. Viviendo en estructuras temporales y no convencionales	52.051
	12. Alojamiento no apropiado según legislación	112.824
	13. Vivienda masificada. Hacinamiento extremo	1.310.162
TOTAL		1.514.691

Fuente: Cabrera, 2008, p.194. (tabla resumida).

Para ese mismo período, el INE estimó, en su encuesta de 2004, que habría unas 21.900 personas sin hogar, que es aproximadamente la suma de las categorías comprendidas en las situaciones de “sin techo” y algunas de las consideradas en “sin vivienda”. La ausencia de datos fiables referidos a la “vivienda insegura” es muy significativa. Añadiendo la estimación de la “vivienda inadecuada”, calculada en base al censo de 2001 por Cabrera, el

total arroja una cifra de más de millón y medio de personas sujetas a diferentes procesos de exclusión residencial.

Si tenemos en cuenta el incremento del número de desahucios a partir de 2008, las cifras para 2012, fecha de la última encuesta del INE sobre personas sin hogar, serían muy superiores a las 22.938 personas que estima el Instituto.

En cualquier caso, lo que pretendía constatar es la dificultad de la recogida de datos según las categorías de la tipología ETHOS, y la abismal diferencia en la cuantificación que surge de contemplar el problema del *sinhogarismo* como una situación acotada a la exclusión social más severa (a las personas que duermen en la calle o en albergues), o como un proceso dinámico referido a las restricciones en el uso de la vivienda.

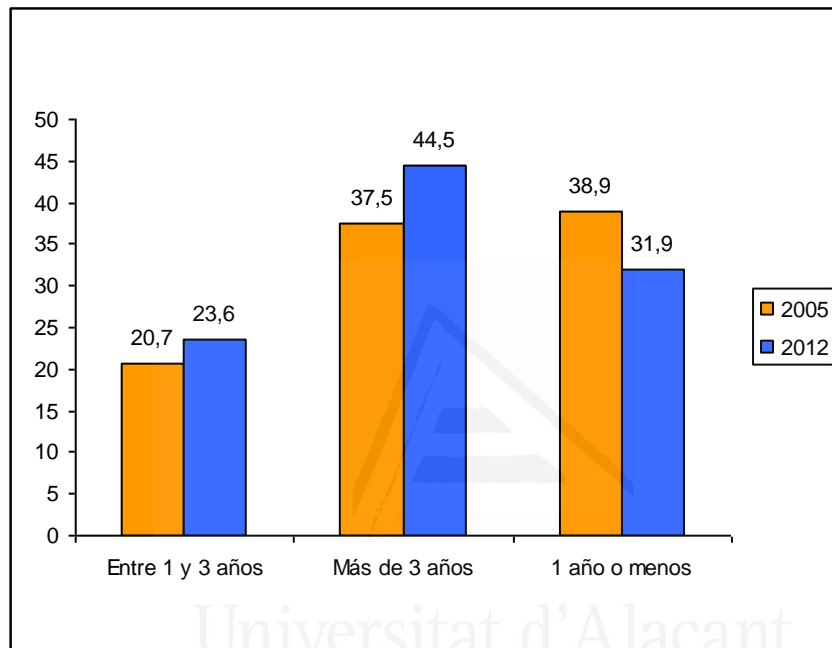
Las organizaciones y las administraciones que diseñan los distintos recursos para personas sin hogar a menudo tienen en cuenta los datos restrictivos que sitúan el fenómeno entre las 20 y 25 mil personas en todo el territorio estatal.

No obstante, si nos atenemos a las respuestas sobre las causas que les han llevado a esta situación, recogidas en el que quizá sea hasta la fecha el estudio más exhaustivo de la exclusión residencial más grave en España (Cabrera, Rubio y Blasco, 2008), encontramos datos significativos. Las personas preguntadas respondieron en un 25% que la falta de empleo, el 22% la carencia de recursos económicos, y un 16% refirieron una separación o ruptura familiar. Un 10% refirieron estar sin hogar debido a su situación de irregularidad documental.

De modo que las situaciones derivadas de procesos económicos y atribuibles a causas estructurales explican, para las personas entrevistadas, un 73% de las situaciones contempladas en el *sinhogarismo* más extremo (el que se reduce a las dos primeras categorías de la tipología ETHOS). Por tanto, cabría suponer que son el resto de las categorías de la exclusión residencial las que finalmente van nutriendo la población estable, aunque en

lento crecimiento sostenido desde los primeros datos de 2005, de personas sin hogar que terminan por utilizar los servicios destinados a ellas, o que directamente acaban viéndose obligadas a habitar el espacio público.

GRÁFICO II. Personas (porcentajes) según tiempo sin alojamiento propio.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2005 y 2012).

El gráfico precedente muestra una comparativa de los datos ofrecidos por el INE en sus dos encuestas de 2005 y 2012, referidos al tiempo sin alojamiento propio que las personas sin hogar entrevistadas llevaban en el momento de la entrevista.

Pese a las variaciones y el aumento de la categoría de “Más de 3 años” entre las dos encuestas, hay que destacar que más del 50% de las respuestas se sitúan en las dos categorías de menos de 3 años. Contando con que el intervalo entre ambas encuestas fue de 7 años, se podría concluir que, lejos de la idea de una cronificación de las personas sin hogar a lo largo del

tiempo, asistimos a un recambio continuado de las personas que entran y salen de la situación de *sinhogarismo*, por lo menos de aquellas personas que son usuarias de algún recurso destinado a personas sin hogar.

La relación de causas autopercibidas de las personas sin hogar, junto a los datos del tiempo sin alojamiento propio, nos hablan, aunque de una manera aproximativa (no existen estudios longitudinales fiables y tampoco series temporales de datos consistentes del INE), de procesos estructurales que se mantienen en el tiempo y que, en base al acceso a la vivienda podrían explicar la persistencia del fenómeno de las personas sin hogar. Más allá de las explicaciones causales referidas a déficits de socialización, enfermedades mentales o adicciones, tan característicos de los estudios sobre los “sin techo” o “transeúntes” desde el punto de vista de la exclusión social severa, y propios de una primera etapa de la investigación social sobre el tema, parece que el estudio de las variables estructurales tiene más consistencia.

En cualquier caso, los estudios cuantitativos, tal como están diseñados, pueden perfilar sólo algunos rasgos muy básicos del *sinhogarismo*, y como hemos visto no llegan a contemplar el problema de la exclusión residencial en todas sus dimensiones.

La cuestión territorial, tan relacionada con las políticas urbanas y el mercado de la vivienda, se ha olvidado a menudo en las investigaciones sobre las personas sin hogar. Por estar éstos orientados normalmente al estudio de las *problemáticas* de inserción de las personas y no tanto a las tendencias que explican fenómenos sociales de largo recorrido.

Los datos recogidos por el INE, desagregados por Comunidades Autónomas, pese a ser escasos, podrían servir —cruzándolos, por ejemplo, con los datos de ingresos medios, el precio de la vivienda y el número de plazas de albergues según la Comunidad Autónoma—, para confeccionar algunos indicadores. Sin embargo, no es este el objetivo de esta investigación. Baste, por el momento, con mencionar que aproximadamente

el 40% de las personas sin hogar (INE, 2012) se localizaban en sólo dos Comunidades: Madrid y Cataluña, lo que viene a reafirmar la idea de que se trata de un fenómeno predominantemente urbano y, en concreto, de las grandes ciudades, donde el acceso a la vivienda es más restrictivo, por un lado, y el número de plazas de albergues temporales es mayor, por otro.

En cualquier caso, una de las evidencias respecto a la medición del *sinhogarismo* es que, dependiendo de las definiciones previas del fenómeno se obtendrán unos determinados datos que, posteriormente, llevarán a aplicar un tipo de medidas políticas u otras. En el informe de la Comisión Europea, *Measurement of Homelessness at European Union Level* (2007), se hacía referencia a la escasez de los datos que hasta ese momento se tenían en todos los países miembros, y la excepcionalidad de poder compararlos a nivel de toda la Unión, por lo que las políticas sobre el fenómeno de las personas sin hogar no se podía afirmar que se basasen en un conocimiento exhaustivo de esta realidad.

Como medida de consenso, se proponía que, respecto a *qué* se debía medir cuando se hablaba de *sinhogarismo*, se adoptase la tipología ETHOS y se recogiesen datos de las seis primeras categorías (ver Cuadro III). Esta recomendación, sugería el informe, debía conllevar en su aplicación la coordinación interministerial en muchos casos, y la adopción de formas estandarizadas en la recopilación de los datos.

Por otro lado, respecto al *cómo* medir, se distinguían tres tipos de medición:

1-*Punto en el tiempo*. Que recoge la cantidad de personas sin hogar que hay en un momento determinado.

2-*Prevalencia*. Mide el número de personas que ha estado sin hogar durante un período, realizando la ratio entre el número de personas estimadas y el recuerdo de los episodios de *sinhogarismo* de las personas en el mismo período.

3-*El flujo del sinhogarismo*. Mide las personas que entraron en algún servicio para personas sin hogar o salieron de él en un determinado período de tiempo.

Cada uno de estos tipos de medida se relaciona, generalmente, con un tipo de políticas y presupuestos para la acción social: la medición del tipo **punto en el tiempo**, se realiza por lo general para la provisión de plazas de albergues y refugios de emergencia; la **prevalencia** puede servir para estimar la necesidad de servicios adicionales de apoyo; y el **flujo** puede ayudar a evaluar las medidas de prevención necesarias.

Como hemos visto hasta aquí, aún queda en nuestro país un importante recorrido de mejora en cuanto a la medición cuantitativa del fenómeno de las personas sin hogar. La adaptación a las recomendaciones europeas, no obstante, pasa por una adecuación de las categorías analíticas y operacionales, y por una coordinación de diversos ámbitos de las administraciones públicas y de las organizaciones y proveedores de servicios que trabajan con personas sin hogar.

El objetivo de este trabajo no es realizar un análisis cuantitativo del fenómeno del *sinhogarismo*, sino esclarecer qué representaciones sociales sustentan determinadas prácticas sociales —y, en concreto, las políticas de atención a las personas sin hogar—, de las que la medición cuantitativa es tan sólo un aspecto.

El hecho de que las políticas de servicios sociales para la atención a las personas sin hogar sea de competencia municipal hace que la relevancia de las mediciones a nivel nacional, o a nivel europeo, sean limitadas, y que en el diseño de programas y en la evaluación de la adecuación de los recursos existentes influyan muchas otras variables, de carácter social, político, y cultural que trataremos de evaluar en el capítulo cuarto.

2. La asistencia a las personas sin hogar en España

En la actualidad, la asistencia a las personas sin hogar en nuestro país viene regulada por el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 (PNAIN), que veremos con más detalle un poco más adelante.

A su vez, la elaboración de los *Planes Nacionales para la inclusión y la lucha contra la pobreza y la exclusión social*, deriva del Tratado de Lisboa (2000), que encomendaba la tarea de la redacción de estos planes a los Estados miembros y establecía el *Método abierto de coordinación social* para la evaluación y la comparación a nivel europeo de los resultados de los distintos planes nacionales, y la presentación de informes y la elaboración de conclusiones políticas aprobadas por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros de la UE.

Desde 2005 el problema de las personas sin hogar cobra relevancia en Europa, y es por ello contemplado en diversos Planes Nacionales. En 2008 se aprobó por parte del Parlamento Europeo una declaración sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública. En 2010 la UE aprobó dotarse de una estrategia europea sobre el problema de las personas sin hogar para resolver el problema antes de 2015.

La nueva Estrategia Europa 2020 se proponía reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en al menos 20 millones. Se proponía la creación de una Plataforma europea contra la pobreza, centrada en definir y aplicar medidas adaptadas a los colectivos y grupos con mayores riesgos como, por ejemplo, las personas sin hogar.

En el “Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2010”, elaborado por la Comisión y el Consejo, se instaba a los Estados miembros a que creasen estrategias centradas en la prevención, la búsqueda de alojamientos subvencionados y permanentes, y un enfoque de “vivienda

primero”, acompañado de servicios sociales complementarios y una mejor administración.

Este último Informe tiene la importancia de mencionar el enfoque “vivienda primero”, por cuanto representa un cambio fundamental en la manera de ver el problema de las personas sin hogar.

En el PNAIN 2013-2016 se recoge parte del espíritu y las recomendaciones de la Comisión y el Consejo, abordando con medidas específicas la atención a los grupos más vulnerables, como las personas sin hogar. Las *Actuaciones* previstas son las siguientes:

Actuación 172.

Diseñar y poner en marcha la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar, atendiendo a las recomendaciones europeas, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y el Tercer Sector de Acción Social.

Actuación 173.

Impulsar la difusión de buenas prácticas en relación con los dispositivos de atención a las personas sin hogar en ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y diputaciones provinciales.

Actuación 174.

Proseguir con la realización de las encuestas a los centros de personas sin hogar y a las personas sin hogar y mejorar la metodología para la definición y obtención de estos datos a través del refuerzo de la cooperación con el Instituto Nacional de Estadística.

Actuación 175.

Realizar, en colaboración con el Tercer Sector de Acción Social, programas dirigidos al establecimiento de equipos multidisciplinares ambulantes de atención sociosanitaria en la calle.

Actuación 176.

Crear dispositivos de acogida en periodo de convalecencia para personas sin hogar con alta hospitalaria y personas con enfermedades terminales, que carezcan de vivienda y otras redes de apoyo, contando para tal fin con el Tercer Sector de Acción Social.

Actuación 177.

Proporcionar alojamiento temporal a personas sin hogar con el fin de prevenir o paliar su deterioro físico y problemas de salud, especialmente, la enfermedad mental, alcoholismo, adicciones y otros estados asociados a su

situación a través de los siguientes programas y considerando la participación del Tercer Sector de Acción Social:

- a. Programas de mantenimiento de pisos tutelados y centros de acogida.
- b. Programas de alojamiento de media y larga estancia.

La Estrategia Nacional Integral sobre Personas sin Hogar se aprobó, mientras se terminaba de redactar este trabajo, el 7 de octubre de 2015, en el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y Dependencia.

De modo que el marco legal que regula las actuaciones a nivel municipal en la atención a las personas sin hogar está en proceso de un posterior desarrollo por parte de los municipios de más de 20.000 habitantes y de las diputaciones provinciales.

Esta articulación está en consonancia con el cambio de paradigma respecto a los estudios sobre el sinhogarismo y los informes que desde 2005 vienen realizando tanto la Red de Expertos Independientes en Inclusión Social, como FEANTSA y el Observatorio Europeo sobre el Sinhogarismo. Por lo que será relevante a la hora de tener en cuenta la investigación empírica sobre un recurso específico como el Centro de Acogida e Inserción para Personas sin Hogar de Alicante.

En todo caso, este giro en las políticas de atención a la personas sin hogar, que se centra en el acceso a la vivienda estable con apoyos de servicios sociales específicos, viene a situarse en un contexto en el que el modelo basado en las figuras del “sintecho” y el “transeúnte” aún tiene preponderancia en todo el territorio nacional, con una red de albergues, refugios y centros de acogida de muy diversa índole, y sujetos a programas de servicios sociales municipales muy distintos entre sí.

La coexistencia de varios modelos, que van desde una visión asistencialista (en muchos casos de carácter confesional) al impulso de nuevas pautas de intervención centradas en la vivienda estable, pasando por los distintos recursos de media y larga estancia, nos habla, en realidad, de varios movimientos en las representaciones sociales sobre las personas sin

hogar, muy relacionados con la crisis de los modos de regulación social en el contexto económico y social de las sociedades más desarrolladas e inmersas en un abierto cuestionamiento del modelo de Bienestar sostenido en el periodo posterior a la II Guerra Mundial.

Es precisamente en estos momentos de crisis y transición cuando mejor se pueden identificar las distintas prácticas sociales y las tendencias más profundas en cuanto a la legitimación de un determinado orden social en base a las concepciones sobre la pobreza y la exclusión social, que se esgrimen habitualmente en los distintos debates sobre la atención a los denominados “grupos vulnerables”.

En el siguiente epígrafe analizaré las implicaciones sociales del denominado modelo “albergue” para la atención a las personas sin hogar, y cómo algunas de sus bases y presupuestos, que afectan a la actuación profesional y el diseño de las políticas públicas, se pueden ver puestos en cuestión, en parte por los recientes desarrollos normativos, pero fundamentalmente por la pujanza de nuevas representaciones sociales respecto al fenómeno del *sinhogarismo*.

2.1. El modelo “albergue” y sus implicaciones sociales

Existen en España un total de 794 Centros destinados a la atención de las personas sin hogar, según la última encuesta del INE de 2014. El siguiente cuadro recoge la consulta realizada a la base estadística, que los diferencia por tipo de Centro y titularidad:

CUADRO VI. Número de centros por actividad principal y titularidad.

TIPO DE CENTRO	TITULARIDAD	
	Pública	Privada
Albergue/Centro de acogida nocturno	41	36
Centro de acogida	67	138
Piso/apartamento de acogida inmediata	32	9
Piso/apartamento de acogida temporal	46	100
Piso/apartamento de inserción social	14	63
Residencia	4	30
Comedor social	12	55
Centro de día	7	53
Otro	19	68
TOTAL DE CENTROS	242	552

Fuente: INE 2014. Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar.

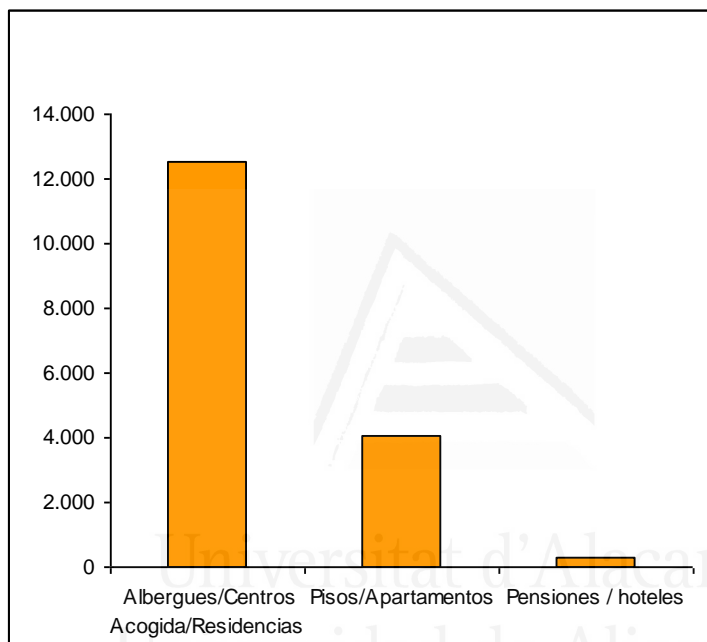
Sólo el 30,5% de los Centros son de titularidad pública, aunque cerca de un 80%, según la encuesta, se encuentran financiados total o parcialmente por la Administración. El número de plazas medias ofertadas durante 2014 por esta red de Centros se situó en 16.684, y aquí encontramos un dato relevante: en la serie temporal sobre la ocupación media de todas las plazas, la ocupación descendió en 2014 casi en un 3% respecto a 2012, a pesar de haberse constatado un incremento de las personas sin hogar en los últimos años.

No se han ofrecido todavía argumentos consistentes que expliquen el carácter contradictorio de este dato (más personas sin hogar, más plazas y menos ocupación de las mismas), pero cabría suponer que los cambios en la estructura social y las nuevas situaciones de carencia respecto a la vivienda, pueden estar desajustando las necesidades de las personas sin hogar con las prestaciones de los servicios que tradicionalmente se han diseñado para atenderlas.

Lo que sí es constatable es el aumento progresivo, desde que se iniciaron las encuestas a Centros en 2003, del número de plazas disponibles en la

denominada Red de Alojamiento. En 2014 siguen siendo los Centros de acogida y los refugios los recursos que más plazas de alojamiento ofrecen a lo largo del año. De las 16.684 contabilizadas, 12.533 correspondieron a centros del tipo “albergues, residencias y centros de acogida”.

GRÁFICO III. Número de alojamientos por tipología.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2014. Ibíd.

Se puede afirmar, por tanto, que el conocido como “modelo albergue” sigue siendo mayoritario respecto a otras opciones como, por ejemplo, el alojamiento de larga estancia en pisos o apartamentos subvencionados y con apoyo profesional. Aún así, la Red estaría lejos de poder alojar a las casi 23.000 personas sin hogar que se han calculado para el conjunto del país en 2014.

Aún más, la llamada Red difícilmente podría denominarse así, ya que pese a los múltiples intentos no existe una coordinación real de los recursos

a nivel nacional, y pocas veces a nivel local. La naturaleza de los distintos servicios, sus orientaciones profesionales y los recursos que ofrecen, y los puntos de partida teóricos e ideológicos que sustentan su actuación social, hacen que estos centros sean un conglomerado muy heterogéneo (Cabrera, 2002), que sólo a partir de las encuestas bienales del INE (2004) ofrecen algunos datos agregados.

El “modelo albergue” se basa en concepciones del *sinhogarismo* ancladas en una representación social referida a los estilos de vida y la subcultura marginal de los “sintecho” o “transeúntes”. Prueba de ello sería que del total de todos los Centros de titularidad pública sólo un 7% dispongan de talleres de inserción (servicios de orientación laboral y búsqueda de empleo) o de educación para adultos, y cerca del 40% no dispongan de atención social (ver Cuadro VI). La mayoría, por tanto, sólo ofrecen los recursos para cubrir las necesidades más básicas, y un gran porcentaje sólo disponen de alojamiento nocturno, normalmente acompañado de un mínimo asesoramiento a la llegada.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CUADRO VII. Centros por tipos de servicios que ofrecen y titularidad.

	Pública		Privada		Total	
	Centros	%	Centros	%	Centros	%
Información y acogida	186	76,9	444	80,4	630	79,3
Orientación y/o derivación	172	71,1	417	75,5	589	74,2
Alojamiento	210	86,8	409	74,1	619	78,0
Restauración (alimentación)	139	57,4	379	68,7	518	65,2
Orientación profesional	85	35,1	269	48,7	354	44,6
Taller ocupacional	38	15,7	154	27,9	192	24,2
Taller de inserción	21	8,7	106	19,2	127	16,0
Educación de adultos	17	7,0	93	16,8	110	13,9
Aseo personal	138	57,0	339	61,4	477	60,1
Lavandería	112	46,3	285	51,6	397	50,0
Act. artísticas/culturales	49	20,2	185	33,5	234	29,5
Cuidados médicos	40	16,5	140	25,4	180	22,7
Atención psicológica	63	26,0	202	36,6	265	33,4
Asistencia jurídica	42	17,4	179	32,4	221	27,8
Atención social	150	62,0	432	78,3	582	73,3
Ropero	79	32,6	219	39,7	298	37,5
Guardería	11	4,5	19	3,4	30	3,8
Intervención en la calle	21	8,7	52	9,4	73	9,2
Acceso a internet	59	24,4	189	34,2	248	31,2
Otras	26	10,7	76	13,8	102	12,8
TOTAL DE CENTROS	242	100,0	552	100,0	794	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE 2014. *Ibíd.*

Los cambios en el seno de los Estados del Bienestar, y su puesta en cuestión por los diversos procesos históricos y políticos ya comentados, unidos a las restricciones de acceso al mercado inmobiliario (lo que algunos autores definen como una completa mercantilización de la vivienda), unidos a factores como el desempleo estructural debido al cambio de modelo productivo y las innovaciones tecnológicas, y las restricciones en el acceso a la sanidad, la educación y los servicios sociales, han venido mostrando la profundidad de un proceso de desposesión de largo alcance.

Un proceso que sólo durante algunos años de consenso en los países desarrollados pudo amortiguarse mediante políticas redistributivas y cierto

reparto de la riqueza, y la adecuación de los servicios públicos (sobre todo a través del proceso de urbanización y modernización de las sociedades más industrializadas).

El proceso de transformación social llevado a cabo en las últimas décadas ha hecho que se revisen muchos presupuestos de la “cuestión social”. Y en estos momentos se encuentra en tela de juicio, precisamente, el tratamiento que las sociedades más desarrolladas han hecho de la cuestión de las personas sin hogar.

A partir de nuevos conceptos (como la exclusión residencial), y nuevos instrumentos de medición y análisis (tipología ETHOS), nos encontramos en una situación que, salvando las distancias, podría recordar a la de la reforma de la asistencia del siglo XVI revisada en la Primera Parte.

Aquí se enfrentan una concepción que aúna la caridad y la terapia en los Centros de Acogida para personas sin hogar y los distintos tipos de albergues, con una cada vez mayor puesta en cuestión de las causas individuales del sinhogarismo, que pone el acento en las condiciones estructurales que prefiguran los procesos de exclusión residencial.

Con sus límites, esta reorientación está empezando a modificar desde el discurso académico a las propuestas y diseños en los llamados “modelos de intervención”. Centradas en la afirmación del acceso a una vivienda digna como derecho fundamental, y no condicionable a ningún tratamiento ni a ningún contrato con un programa de inclusión, las nuevas tendencias en la atención a las personas sin hogar prefiguran, en realidad, una respuesta (con sus oportunidades y sus peligros) que nos interesa especialmente, por cuanto recoge elementos de las representaciones sociales de la pobreza muy antiguos (como la asistencia domiciliaria o la suspensión del “examen de pobres”) en un contexto de fragmentación social y pérdida de legitimidad en los modelos de regulación social que afectan principalmente a las sociedades tecnológicamente más avanzadas.

2.2. *Personas sin Hogar y acceso a la vivienda en España*

El problema de las personas sin hogar se ha venido desligando tradicionalmente de las restricciones de acceso a la vivienda. En el anterior epígrafe se han repasado los estudios que ligaban el *sinhogarismo* a un proceso de exclusión social continuado, que en sus últimos pasos llevaba el deterioro individual tan lejos que algunas personas, por sus características individuales o de pertenencia a un grupo marginal de la sociedad, se mostraban incapaces de acceder y mantener a una vivienda normalizada por sus propios medios.

La representación social que las sociedades del bienestar hacían del “sin techo” o el “transeúnte” han generado los recursos específicos ya comentados (albergues, refugios y centros de acogida), dependientes de los Servicios Sociales municipales y ajenos a las políticas públicas de vivienda. De igual forma, se generó todo un corpus teórico y de investigación psicosocial en torno a las características particulares de este grupo o “colectivo” al que se definía como alejado de las pautas normales de integración en las sociedades salariales.

No obstante, la visión sobre el fenómeno de las personas sin hogar se ha ido ampliando, relativizando las causas individuales, para incorporar los factores estructurales, introduciendo la idea de que el *sinhogarismo* es, efectivamente, un problema de acceso a la vivienda y no una cuestión de estilos de vida marginales. Las condiciones de la crisis económica de los últimos años ha extendido el efecto de esta reorientación:

La explosión de la crisis de las hipotecas y la sucesión de ejecuciones hipotecarias y desalojos ha roto con la sensación de invulnerabilidad ante la exclusión residencial de buena parte de la opinión pública (Sales, 2014, p.12).

La evolución del acceso a la vivienda en España, en los últimos veinte años, se puede considerar como un proceso de mercantilización y privatización continuo que excluyó del acceso a la vivienda a grandes sectores de la población de rentas más bajas, mientras permitió un proceso de acumulación de capital en activos inmobiliarios sin precedentes. La llamada “burbuja inmobiliaria” actuó como motor económico de la modernización española desde la segunda mitad de los noventa hasta el inicio de la crisis financiera en 2006-2008.

De hecho, el sector de la construcción en España representaba, en 1999, el 7,30% del PIB, muy por encima de la media europea y de otros países como Italia, Portugal o Grecia, donde oscilaba entre el 4 y el 5% (Betrán, 2002, p.30).

El relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, emitió un informe en 2008 en el que concluía que el derecho a la vivienda había sido vulnerado sistemáticamente en España con la participación activa de las Administraciones.

El informe de UN-Habitat (2013, p.6), relataba que en el periodo 2001-2010 España había construido cerca de 7 millones de inmuebles, mientras la población había crecido en 5,2 millones y el precio de la vivienda se duplicó.

Las políticas de vivienda centradas en las subvenciones al ladrillo y el estímulo de la compra mediante el crédito hipotecario, desregulando el mercado de la vivienda y desincentivando el alquiler en beneficio de la propiedad, adecuaron el marco legal necesario para la explotación del negocio de la vivienda, en detrimento de la cobertura de las necesidades básicas en cuanto al alojamiento.

El peso del pago de la hipoteca sobre los ingresos pasó de un 37,6% en 1997 a un 51,2% en 2007. Y en toda esa década el endeudamiento de las familias creció del 55% al 130% (Colau y Alemany, 2012, p.54).

Pero no se trata sólo de un periodo excepcional de acumulación en base a la producción de bienes inmuebles, sino que las pautas del acceso a la vivienda tienen un carácter histórico. Como sucedió con la mercantilización del trabajo humano, también la mercantilización de la vivienda es el relato de la imposición de unas formas determinadas de exclusión e inclusión social a través de instrumentos políticos, económicos e ideológicos de distinto alcance.

Desde la apertura del periodo desarrollista del franquismo, el mercado de la vivienda en España ha tenido unas características particulares que explicarían el actual estado del acceso a la misma, y que afectará a la forma en que se conceptualiza el derecho a una vivienda adecuada y, por tanto, cómo se aborda el problema de las personas sin hogar, que son quienes de forma más evidente ven vulnerado ese derecho en las sociedades de consumo contemporáneas.

La política de vivienda, durante el periodo de modernización franquista, debe ser entendida

como la puesta en marcha de un largo y complicado proceso que, a partir de una carencia extrema, acaba por llevar a la creación de un genuino mercado de la vivienda inscrito en los mecanismos propios de los mercados de consumo (Betrán, 2002, p.29).

Para ello, las políticas destruyeron a través de las sucesivas “leyes de arrendamientos urbanos” (1945, 1955, 1965) el mercado del alquiler, con el fin de incentivar la compra masiva de viviendas. Se estimuló la promoción privada para que asumiese la construcción de viviendas baratas, financiando la diferencia de coste para los constructores y manteniendo así el beneficio industrial de su producción.

Del mismo modo, se constituyeron diversas ayudas, directas e indirectas, que fomentaban la compra de vivienda de nueva construcción en detrimento

del mercado de segunda mano, y conllevando así el deterioro del parque inmobiliario preexistente al penalizarse económicamente la rehabilitación y el mantenimiento.

Como marco general de este movimiento hacia la mercantilización de la vivienda (que incluía la obsolescencia programada de la ciudad ya construida), se le añadió necesariamente la liberalización de los créditos hipotecarios, permitiendo que las rentas derivadas del uso del suelo y sus mejoras entrasen en el circuito de la economía financiera, y creciese el volumen de negocio en base a unas políticas urbanísticas fuertemente expansivas.

En su origen las ACTUR (actuaciones de urbanización urgente), planificadas desde el Ministerio de la Vivienda franquista, tuvieron como fin prioritario generar suelo residencial, en la idea de que una disposición de suelo urbano masiva reduciría los costes finales de la vivienda. Hipótesis desmentida ya entonces, pero que se volverá a plantear en las sucesivas olas urbanizadoras a partir de este marco normativo de la producción del espacio.

No fue hasta el periodo de transición a la democracia cuando las políticas urbanísticas expansivas tuvieron mayor éxito, llegando a urbanizar entre 1985 y 2000 más territorio que en toda la anterior historia del país. Las reformas de la Ley del suelo de 1975, y las posteriores de 1990 y 1998, siguieron la misma línea, al tratar de influir sobre los precios finales de la vivienda interviniendo en el mercado del suelo, a través de la desregulación de las condiciones para su uso.

Sin embargo, el suelo y sus mejoras presenta unas condiciones particulares como factor de producción de la vivienda que lo hacen difícilmente asimilable a cualquier otra mercancía. El suelo tiene una disponibilidad espacial y temporal muy limitada (por su localización y por sus vínculos de naturaleza jurídica); además, está atravesado por un conjunto de fuerzas históricas, ideológicas y políticas que se resisten a ser

reducidas a un cálculo de su valor en función única del rendimiento económico.

Todas estas peculiaridades y sus condicionantes alejan la producción inmobiliaria en general y la de viviendas en particular [...] de esa simpleza mercantil de la oferta y la demanda (Roch, 2004, p.32).

En la producción ingente de viviendas del periodo democrático, ya no se trataba tanto de conseguir alojar de manera urgente a una población semiurbana a precios baratos, sino de conseguir movilizar a las rentas medias para que su capacidad de ahorro, y de endeudamiento, fuese dirigida hacia el mercado inmobiliario. En palabras de Betrán: “ya no se trata de tener un techo, sino un estatus” (ob. cit., p.46).

Al promover esta movilidad residencial, en base a la construcción de nueva vivienda, sobre todo de renta libre —que las políticas públicas incentivaban por acción y por omisión—, la estratificación de la demanda de inmuebles en base al las rentas familiares hizo que los precios subiesen y que la espiral de la compra de una vivienda en base al crédito, habitualmente contando con la vivienda anterior como capital inicial, generase una dinámica ascendente, que dejaba las viviendas mas antiguas para uso de las rentas más bajas, y en muchas ocasiones quedaban abandonadas por sus propietarios al no encontrar el rendimiento económico suficiente por su arrendamiento en el restringido mercado del alquiler.

El crecimiento urbano de la primera etapa democrática se produjo, por tanto, a costa del aumento del parque de viviendas abandonadas⁷. La segregación urbana que produjo este movimiento de las rentas medias y los capitales familiares hacia las nuevas urbanizaciones y zonas residenciales ha

⁷ España sigue siendo líder en Europa, con más de 3 millones de viviendas vacías según el INE en 2011.

sido un rasgo distintivo del desarrollo urbanístico en España hasta nuestros días.

Pero esta movilización necesitó de la liberalización del sistema financiero para que los grandes bancos pudiesen entrar en el mercado de los créditos hipotecarios, que hasta los años ochenta había estado en manos de las cajas de ahorro y las instituciones de crédito estatales.

Analizando todos estos procesos en profundidad, algunos autores han concluido que

El objetivo real del Estado no ha sido subsanar necesidades de vivienda, sino promover la industria de la construcción y el sector financiero hipotecario (Betrán, ob. cit., p.48).

Prueba de ello sería el papel que los planes de vivienda de los distintos gobiernos democráticos hayan estado muy por debajo de la media europea, y que, en el plan de vivienda 2001-2005, la construcción de la vivienda protegida se destinase a tramos de renta superiores en cinco veces al salario mínimo interprofesional. Con ello el destino final de la mayor parte de la vivienda protegida no eran los grupos que mayores dificultades presentaban en el acceso a la vivienda, sino los grupos con capacidad de endeudamiento para generar un movimiento al alza de los precios de los bienes inmuebles, fomentando la compra de vivienda de nueva construcción.

Otro dato significativo es que en España el gasto público en vivienda osciló, durante los años de mayor crecimiento, entre 0,95-1 puntos porcentuales del PIB, a la cola de todos los países del entorno europeo, que oscilan entre el 4 y el 2 por ciento.

La falta de sentido social y solidario de este gasto se hace más patente cuando se advierte que menos del 20% está destinado a ayudas directas a la vivienda. La mayor parte de las ayudas se realiza mediante deducciones fiscales y desgravaciones. Y la más importante de ellas se lleva a cabo

mediante deducciones en el IRPF, ahondando así en la brecha de la desigualdad en el acceso a la vivienda dado su carácter regresivo, que no sólo no ayuda más a quienes más dificultades tienen para acceder y mantener una vivienda, sino que aumenta la ayuda conforme aumenta el precio de los inmuebles (privilegiando, además, la vivienda libre frente a la protegida).

Durante el periodo del conocido como *boom inmobiliario*, a pesar de la oferta abundante de suelo urbanizable, de la liberalización y flexibilización del crédito y de la construcción ingente de inmuebles, los precios de la vivienda, en lugar de bajar —como una perversamente ingenua confianza en las leyes de la oferta y la demanda proclamaba que sucedería—, no dejaron de subir. Igualmente crecieron el endeudamiento de los hogares para hacer frente a los pagos de la vivienda habitual, el stock de viviendas vacías, el número de personas sin hogar y las plazas disponibles de albergues y centros de acogida.

¿Cómo se puede explicar este fenómeno? Una de las respuestas más consistentes es la que pone en relación todos estos datos, en apariencia contradictorios, con una lógica determinada de producción del espacio, que es reflejo de procesos de desposesión más amplios inscritos en el desarrollo de las sociedades modernas desde el inicio de la industrialización:

se trata de una dinámica cuyo objeto es construir un determinado orden urbano, muy alejado de la ciudad tradicional y convertir el espacio de la ciudad en un campo de acumulación diferenciado y estratificado. Es un campo en el que los protagonistas son los grupos de clase y estatus que acumulan sus rentas a lo largo de periodos muy extensos en forma de su alojamiento, o de una sucesión de alojamientos que constituyen su biografía inmobiliaria, y todo ello en espacios muy precisos en los que los umbrales de renta necesarios para acceder a ellos constituyen garantías de exclusión para los grupos sociales inferiores. La capacidad de excluir de

forma eficaz se alimenta de alzas permanentes, mientras la capacidad de acumulación se mantenga, ya que de lo contrario dejaría de cumplir su función. También se convierte en garantía del valor patrimonial alcanzado y en estímulo para mantener el mecanismo activo (Roch, 2004, p.37).

La segregación residencial, la destrucción del territorio y la quiebra de las políticas redistributivas a nivel urbano han ido de la mano en todo este proceso de mercantilización de la vivienda. Al constituirse como un bien de inversión segura, una forma de ascenso social y un mercado financiero con rendimientos astronómicos a corto plazo, el problema del acceso a la vivienda cobró unas dimensiones dentro de los procesos de exclusión que, lamentablemente, se han omitido en la mayor parte de los estudios sobre el *sinhogarismo*. Aquí, como en la *Carta robada* de Poe, parece que aquello más difícil de ver es lo que se muestra con más evidencia.

Por ello, las personas sin hogar siguen siendo objeto de la actuación de los Servicios Sociales, la caridad y la beneficencia, y las intervenciones terapéuticas para su inserción social, pero cuesta mucho más que lo sean de las políticas de vivienda.

Por un lado, porque las políticas de vivienda son, precisamente, las que han puesto en marcha este mecanismo de exclusión residencial y desposesión del espacio social, consiguiendo que “cada proletario se convierta en propietario”, y que los procesos de segregación se mantuviesen siempre en marcha y rindiendo beneficios para las rentas más altas.

Y por otro lado porque, como se ha visto, históricamente las personas sin hogar, los pobres y vagabundos, han constituido una *estirpe de Caín* (Geremek, 1991) sobre la que distintas sociedades han construido una legitimación más o menos coherente de sus formas regulación social.

De modo que, desde este punto de vista, es bastante coherente que la Constitución Española recoja en su artículo 47 el derecho a la vivienda,

mientras más de 3 millones de inmuebles permanecen vacíos y casi 1 millón y medio de personas sufren la exclusión residencial en diferentes grados.

En este sentido, las últimas novedades en materia de derecho urbanístico a nivel europeo, y los intentos de adaptación de las normativas estatales y de las Comunidades Autónomas, han tratado de reivindicar el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental. Un trabajo reciente (Ponce y Fernández, 2010) remarcaba la importancia del Derecho Urbanístico

para articular soluciones residenciales que permitan acabar con el *sinhogarismo*, rompiendo así la concepción tradicional de que éste es sólo un problema de servicios sociales (p.40).

Sin embargo, parece claro que la sola función del Derecho, por más que se conceptualice como una *lucha por el derecho* como hacen los autores, encontrará muchas dificultades para hacer extensivo y universal el acceso a la vivienda en función de las necesidades sociales dentro de la coyuntura actual. Coyuntura en la que el consenso en torno al *imprescindible* crecimiento económico dista mucho de haberse fisurado como resultado de la crisis en los países más desarrollados.

Los procesos que excluyen del acceso a la vivienda no sólo funcionan en su aspecto negativo, como negación de derechos fundamentales, sino que también construyen en positivo la afirmación de un orden social determinado.

Este orden, por encima de las formas de gobierno político, mantiene un consenso casi universal respecto a qué es lo posible y lo deseable dentro de las políticas de vivienda, de la participación en la vida social y de los usos del espacio público. Quienes quedan excluidos en distintos grados de estos ámbitos, a menudo, también comparten los argumentos fundamentales sobre el crecimiento económico y la legitimidad para acceder o no a determinado

nivel de vida de aquellos que se encuentran por debajo de ellos en la escala social.

En este sentido, tiene especial relevancia el papel que la denominada *intervención social* cumple en la consolidación y refuerzo de este consenso, y en el caso del *sinhogarismo* lo analizaré en el capítulo cuarto, con motivo de la investigación en el Centro de Acogida e Inserción.

Así,

la gran fragmentación existente entre los colectivos excluidos y la irrupción en la escena urbana de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), de nuevo y viejo cuño, cuyos intereses frecuentemente entran en colisión con los de la población a la que supuestamente apoyan, contribuyen de modo dramático a la imposibilidad de reconocerse como sujetos sociales autónomos, capaces de hacer valer sus derechos (Díaz y Lourés, 2004, p.97).

Por ello, a la hora de abordar el concepto de la “exclusión residencial”, debemos tener siempre presente a qué procesos corresponde, qué papel ocupa el modelo inmobiliario dentro del contexto español y cómo se articula éste con el capitalismo industrial globalizado. La creación de lo que Roch (2003) denominó “ciudad inmobiliaria” es uno de los aspectos que adopta el proceso de urbanización postfordista en todo el planeta.

No podemos caer, por tanto, en la misma trampa sobre la que hemos advertido respecto al concepto de exclusión social, y describir la exclusión residencial como un aspecto desligado de los procesos de desposesión en las sociedades industriales avanzadas. El fenómeno del *sinhogarismo*, incluido dentro de la exclusión residencial, no sería un extremo marginal, ni un caso particular sobre el que disponer *medidas especiales*, sino que representaría un aspecto más de la expulsión social global que cobra visibilidad fundamentalmente en las grandes ciudades de los países más desarrollados.

Expulsión que no se entendería si no generase, al mismo tiempo, procesos de integración a gran escala y consensos amplios en cuanto a los objetivos del crecimiento económico y las formas de regulación social necesarias para mantenerlo.

Por tanto, al abordar el papel de la vivienda en los procesos de exclusión es necesario adoptar una mirada global amplia

que relacione las estructuras residenciales con la organización social, para desde esta conexión determinar los nuevos encajes que se están produciendo como consecuencia de los cambios sociales que se vienen desarrollando en las sociedades “post-industriales” [...] basado en una concepción de la vivienda que la defina como un elemento esencial de la organización social. [...] No se puede aislar la vivienda, entendida como necesidad, de los procesos sociales, que la convierten en un objeto esencial para vivir en sociedad (Cortés y Paniagua, 1997, pp. 93-94).

La vivienda no puede, por tanto, asimilarse a un objeto de consumo más dentro de las sociedades modernas. Es, en sí mismo, un factor de integración y reproducción social.

A un nivel muy básico, en la reproducción de las estructuras familiares, la socialización primaria y el aprendizaje de los principios de autoridad en base a los roles familiares.

En un nivel medio por lo que se refiere a las relaciones de vecindad, los servicios urbanos presentes en el barrio, la adscripción a determinados centros educativos y sanitarios públicos, y la consideración social de vivir en determinada zona de la ciudad.

Y a un nivel macro, porque representa un estadio determinado de los procesos de modernización, de las relaciones de dependencia y autonomía dentro del ámbito urbano, de la configuración del espacio social y de las posibilidades de participación activa en la vida de la ciudad.

En todos estos niveles, la vivienda cumple un papel fundamental. Y todos ellos pueden definirse como factores de integración en el funcionamiento *normal* de la sociedad, porque cuando hablamos de la reproducción social que tiene lugar en el *hogar*, tenemos que decir que se trata de la reproducción de unas determinadas relaciones sociales que la sociedad global considera como *normales*. Con sus fisuras y sus grietas, por supuesto, ya que no se trata ni de un proceso unilateral ni neutro, sino que es el resultado de un proceso histórico (y biográfico) con sus tensiones y conflictos.

El hecho de *habitar* un espacio significaría, precisamente, la posibilidad de participar en su transformación y tomar partido por las diferentes formas de entender las relaciones sociales dentro de la ciudad, espacio de conflicto y civilización.

Por ello, cuando hablamos de exclusión residencial, no nos referimos a la mera imposibilidad de acceso físico o legal a un alojamiento, sino que entendemos que esa *exclusión* es, mirándola desde un punto de vista más amplio, una *inclusión en relación de dependencia*, bajo unas determinadas condiciones socio-políticas, que van desde la estructura del mercado inmobiliario hasta la dificultad de mantener relaciones sociales no mediadas por el consumo de masas.

Es muy complicado (y quizá ocioso, como he intentado demostrar) tratar de determinar si la pérdida de la vivienda es la que provoca los procesos de exclusión o son éstos los que pueden causar la pérdida de la vivienda. Y quizá lo único que podemos afirmar de manera general es que los procesos de empobrecimiento normalmente están correlacionados con situaciones de residencia precaria o de vivienda inadecuada, inhabitable o, directamente, inexistente.

Situar en contexto la posición respecto a la vivienda de distintos grupos sociales puede ayudar a modificar las representaciones sociales del *sinhogarismo* más centradas en las variables psicosociales y de

comportamientos “desviados” que, a menudo, estigmatizan la pobreza. Pero, si no se amplía el marco, más allá de la tenencia legal de un inmueble, se corre el riesgo de volver a reducir los procesos de desposesión social a una situación personal o particular, desligada de las formas de acumulación y enriquecimiento, que han tenido en el sector inmobiliario, precisamente, uno de los motores más importantes para la valorización del capital, y la organización política de la sociedad que lleva aparejada.

Por todo ello, vamos a analizar en el epígrafe siguiente el modelo de “vivienda primero”, más conocido por su nombre en inglés *Housing First*, que en los últimos años se está apuntando como una solución para la erradicación del *sinhogarismo*. Considerando que, a priori, este modelo parte de un principio epistemológico alejado de las primeras investigaciones sobre los “transeúntes” o “sin techo”, y que al adoptar la tipología ETHOS se encuentra enmarcado en coordenadas diferentes al mayoritario “modelo albergue”, tiene interés dedicarle una especial atención.

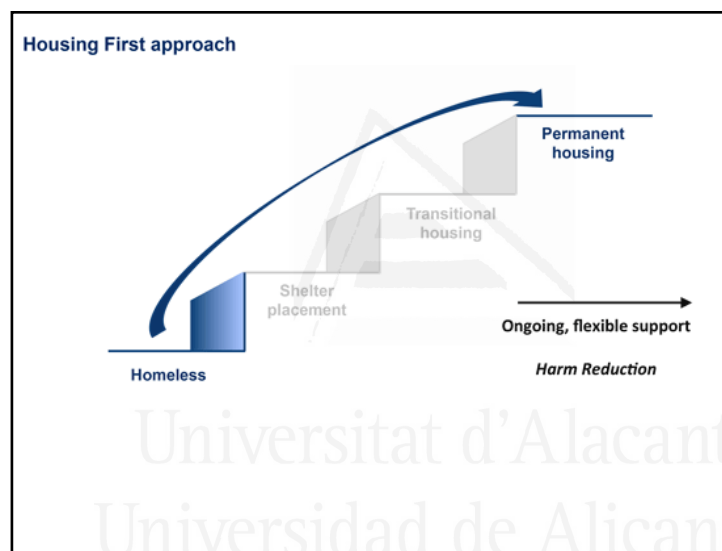
2.3. El modelo Housing First, ¿un cambio de paradigma?

Hace unos veinticinco años comenzó a gestarse en EE.UU. un modelo de intervención social con las personas sin hogar que se diferenciaba del tradicional modelo de albergue o refugio para transeúntes. Basado en la experiencia de estos Centros y en la aparente irresolubilidad del problema destinando ese tipo de recursos como respuesta mayoritaria, y contando con los resultados de las investigaciones sobre las condiciones, necesidades y demandas de las personas sin hogar, se puso en marcha una forma de acción social que cambiaba el punto de vista sobre el *sinhogarismo* de manera radical: se trataba de comenzar por cubrir la necesidad de vivienda de la

forma más rápida y estable posible. A continuación se ofrecía el apoyo social necesario en el propio domicilio de la persona.

Esto reducía el tiempo de estancia en la calle de las personas que no disponían de alojamiento, mejoraba la asistencia social, dignificaba la vida de las personas y prevenía futuros episodios de falta de alojamiento (Tsemberis, 2010).

El diagrama básico de esta aproximación al problema del *sinhogarismo* sería el que sigue:



Fuente: FEANTSA

Frente al tradicional modelo “en escalera” (*Continuum of Care*), que tiene en la visión restringida de la exclusión social severa su conceptualización teórica, y en el albergue su recurso más inmediato y generalizado, el enfoque HF opta por pasar directamente al alojamiento en pisos individuales, de forma permanente. En lugar del tratamiento ofrecido, que en ocasiones contempla el paso por viviendas de transición mientras la persona es *preparada* para la vida normalizada, se opta aquí por ofrecer la

ayuda cuando el problema principal del *sinhogarismo*, es decir el acceso a una vivienda digna y su mantenimiento, queda resuelto.

Coherente con la visión de la “exclusión residencial”, que hace del acceso restringido a la vivienda un factor fundamental en la explicación del *sinhogarismo*, el modelo comienza por encontrar la situación habitacional más digna y estable, presuponiendo la autonomía y autodeterminación de la persona para ejercer su derecho a la vivienda sin necesidad de aceptar ningún contrato terapéutico ni condición para la reinserción social. El apoyo profesional se lleva a cabo mientras la persona lo demande y durante el tiempo que ésta considere necesario, pero en ningún momento la vivienda se considera como moneda de cambio u objetivo final de una exitosa reinserción social.

Los regímenes de tenencia de la vivienda, en cada uno de los proyectos de este tipo que se llevaron a cabo en algunas ciudades (como Nueva York, Washington, Los Ángeles, San Francisco o Boston), fueron distintos. En algunos casos eran subsidios federales los que cubrían los gastos de la vivienda y su mantenimiento, aportando las organizaciones un mínimo apoyo financiero. En otros era el mercado privado de la vivienda el que ofrecía el inmueble y las organizaciones aseguraban los depósitos para los pagos en un inicio. Muchas eran las variantes, teniendo en cuenta que en los EE.UU. no existe una política de vivienda pública como se puede concebir en algunos Estados europeos.

Sólo existen dos condiciones para el acceso a un programa de *Housing First* de las personas sin hogar que lo soliciten: 1) destinar al menos 1/3 de las rentas percibidas para costear en alquiler de la vivienda y 2) aceptar la visita de un profesional al menos una vez a la semana. No se exigía el cumplimiento de ningún plan de inserción ni objetivos con plazos para abandonar la vivienda. En lugar de diseñar lo que la persona *debía hacer* para salir del *sinhogarismo*, se partía de la visita en el domicilio consolidado para plantear la pregunta: *¿Qué necesitas?*

El siguiente cuadro recoge los ocho puntos básicos de la filosofía del programa *Pathways to Housing First* (PHF), junto a una descripción de las implicaciones que tiene respecto a la representación social tradicional de los “transeúntes” o “sin techo” asociada al modelo de albergues temporales y refugios de emergencia.

CUADRO VIII. Comparación de los principios HF y el modelo actual de intervención con personas sin hogar.

Principio HF	Comparación con el “modelo albergue”
1. La vivienda es un derecho.	A la entrada en un albergue se reconoce que ese derecho es sustituido por la habitación en un recurso por un tiempo definido. Sólo el <i>éxito</i> en un proceso de reinserción tendrá el acceso a la vivienda como resultado.
2. Respeto y empatía con las personas atendidas.	Más allá de la profesionalidad de quienes atienden los programas (que no se pone en duda), las condiciones de vida en un Centro de Acogida o un Albergue no siempre respetan la intimidad, la autonomía y la determinación de la persona.
3. Apoyar durante el tiempo que se necesite.	La mayoría de los albergues y centros de acogida tienen tiempos acotados para llevar a cabo su intervención.
4. Alojamiento permanente en pisos individuales.	Se utilizan en ocasiones recursos como viviendas tuteladas, pero no son permanentes, no dan ninguna seguridad legal ni contrato de arrendamiento y no suelen ser individuales.
5. Separación de la vivienda y los servicios de ayuda.	En los Centros de acogida los servicios profesionales suelen estar en el mismo lugar del alojamiento.
6. Autodeterminación y elección de la persona.	Las condiciones estructurales, y el obligado cumplimiento de un itinerario de inserción para permanecer en los recursos de más larga estancia, pone límites evidentes a la autodeterminación.
7. Orientación para la recuperación.	Suele darse, aunque al final del proceso, la mayor parte de las veces, la persona sigue sin alojamiento estable.
8. Reducción del daño.	Las normativas y reglamentos de los Centros y Albergues hacen que personas con problemas de adicciones en activo prefieran no hacer uso de estos recursos, o que tengan muchas dificultades para permanecer en ellos cuando sí lo hacen.

Fuente: PHF y elaboración propia.

Varios estudios hacen aproximaciones similares, y comparan los resultados de los distintos modelos y sus puntos de partida teóricos (Busch-Geertsema y Shalin, 2007; Ridgway, 1990; Sahlin, 1998).

En todos ellos la necesidad de una transformación del modelo “en escalera” —y su correlato de centros temporales, albergues y residencias—, se convierte en una conclusión inevitable al constatar la persistencia del problema del *sinhogarismo* y cómo la carencia de una vivienda estable agrava los procesos de exclusión, alimentando un círculo vicioso que mantiene a un determinado grupo de personas entrando y saliendo de los recursos para personas sin hogar o viviendo en las calles.

Dejaré para el capítulo quinto la discusión sobre los diferentes resultados de las investigaciones que se han llevado a cabo para evaluar el impacto de los programas HF en la reducción del *sinhogarismo* y algunas de las críticas que ha recibido. Por ahora me interesa, sobre todo, lo que este nuevo modelo supone para la representación social de las personas sin hogar, en particular entre algunos de los profesionales que las atienden.

Ya he hecho referencia al *Dictamen del CESE sobre “El problema de las personas sin hogar”* (2012/C 24/07), en el que se recogía la recomendación de implementar un enfoque de “vivienda primero” y el objetivo de la erradicación del *sinhogarismo* en Europa. Varias ciudades europeas han puesto en marcha programas de este tipo, formando parte del proyecto *Housing First Europe*, cuyos resultados se han publicado recientemente (Busch-Geertsema, 2014).

En 2013, la Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social, publicó un informe titulado *El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid* (EAPN-Madrid, 2013), donde se comentaban ampliamente algunos resultados provisionales de las experiencias europeas y se reivindicaba este

modelo frente a las tradicionales respuestas sociales que han tenido lugar. No obstante, advertía de la inevitable coexistencia entre las políticas de HF con el “modelo albergue”.

La reciente aprobación en nuestro país de la *Estrategia Nacional Integral sobre Personas sin Hogar*, recoge ya, en parte, esta nueva visión aunque de forma muy general y sin prever los instrumentos que las Comunidades Autónomas (responsables de las políticas de vivienda) y los municipios (responsables de los servicios sociales para personas sin hogar), deberían implementar para conseguir llevar a cabo una política de erradicación del *sinhogarismo* desde un modelo de “vivienda primero”.

Algunas organizaciones sí han comenzado a llevar a cabo experiencias de este tipo, cuyos primeros resultados se expusieron en la *Jornada Internacional: Impulsando el desarrollo del modelo Housing First en España. Presentación de resultados del programa Hábitat* (RAIS, 2015).

Parece que la tendencia al desarrollo de este modelo en España es clara. Sin embargo, las condiciones desiguales de las políticas de vivienda en cada Comunidad Autónoma, el papel que el negocio inmobiliario ha jugado en el desarrollo económico de las últimas décadas y la articulación de unos servicios sociales herederos de un modelo de Estado social truncado, hacen que las representaciones sociales del *sinhogarismo* en pugna encuentren un contexto social particularmente reacio a considerar la vivienda como un derecho. Permanece muy arraigada la visión de la vivienda como una inversión o un patrimonio familiar que hay que merecer y defender.

Todavía falta mucha investigación en este sentido, sobre todo a escala local, que aúne las representaciones sociales sobre el *sinhogarismo* con las condiciones de acceso a la vivienda en una ciudad determinada, y con los servicios municipales para las personas sin hogar y sus resultados.

La exclusión residencial no se reduce a la situación de las personas sin hogar, pero la solución al *sinhogarismo* tampoco puede plantearse sin contar

con los procesos de exclusión residencial más amplios y las implicaciones que tiene para el funcionamiento de la sociedad general.

Dado que la exclusión residencial, desde el punto de vista sociológico, no se puede considerar como una mera *disfunción* en el ajuste de la oferta y la demanda de vivienda, sino que hay que entenderla como una parte fundamental del funcionamiento *normal* de las sociedades capitalistas avanzadas, tendremos que ampliar nuestra visión todo lo que sea posible para entender el problema en todas sus dimensiones.

De modo que, aunque sea evidente que hay un cambio en las concepciones sobre las personas sin hogar en los fundamentos de las políticas HF, responder a la pregunta de si representan o no un cambio de paradigma en cuanto a las representaciones sociales de la pobreza, la exclusión y el *sinhogarismo*, necesitaría de estudios longitudinales que sólo en algunas ciudades de EE.UU., donde estas experiencias tienen una larga trayectoria, son posibles.

De momento, a nivel teórico, podemos situarnos en el contexto actual en el que dos modelos de intervención sobre el problema del *sinhogarismo* sostienen visiones muy diferentes del acceso a la vivienda y, por tanto, puntos de partida epistemológicos y de intervención social en muchas ocasiones divergentes.

Se podría decir que el “modelo albergue” se enraizaría en una visión que declara el “derecho a techo” como mínimo exigible en unas sociedades en las que el acceso al pleno empleo, a las rentas urbanas y los salarios indirectos de los servicios públicos aseguraban un mínimo *bienestar*, mientras el crecimiento económico se mantuviera en alza.

A partir de los años ochenta, como ya he comentado en otros epígrafes, estas *sociedades del bienestar*, que fueron mucho más un proyecto que una realidad para la mayor parte de habitantes del planeta, experimentaron una profunda crisis de legitimidad. La crisis social que subyacía a la crisis económica y financiera mundial de la última década ha puesto de relieve

que, sin asegurar el derecho al acceso a una vivienda adecuada, la fragmentación social en curso volverá inviables muchas sociedades que se contaban entre las más desarrolladas.

El modelo HF vendría entonces a subrayar estas condiciones estructurales y a poner en cuestión las justificaciones que el “modelo albergue” daba en base a variables psicosociales individuales o teorías de la sociología de la desviación. Reivindicaría así el “derecho a la vivienda” como un paso más en las políticas de integración y la prevención de una fractura social que se ensancha a medida que la crisis se profundiza.

Pero, por lo que hemos dicho hasta aquí, restaría un último paso para poder contemplar desde un punto de vista sociológico global el problema del *sinhogarismo*: entender que es en realidad el “derecho a la ciudad” lo que constituye el eje vertebrador de las dinámicas de inclusión/exclusión que se han venido sucediendo desde los inicios de la industrialización y la consolidación de una cultura material determinada. A continuación trataré de desarrollar este punto y ofrecer una conclusión a los argumentos ofrecidos a lo largo de este capítulo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3. El “derecho a techo” y el “derecho a la ciudad”

Aproximarnos al fenómeno del *sinhogarismo* desde el ámbito de la sociología urbana nos abre nuevas perspectivas para conceptualizar las relaciones entre las personas sin hogar, los dispositivos de asistencia y los modelos de urbanización dentro de las sociedades capitalistas avanzadas.

La urbanización acelerada, desde el inicio del proceso de industrialización, ha generado distintas expresiones espaciales del proceso de acumulación, que han tenido a las ciudades como principales protagonistas de las transformaciones sociales, y de las pugnas entre distintas formas de entender la relación entre la igualdad y la libertad, que se encuentran en la base de muchos de los movimientos políticos, sociales y urbanos que conocemos desde hace aproximadamente dos siglos.

Lo que Lefebvre denominó *La revolución urbana* (1972), prometía una extensión del proceso de integración a escala planetaria, del que la primera industrialización era tan sólo una fase de acumulación desorganizada. Pero las promesas de la urbanización mundial distan mucho de haberse cumplido. Al contrario, se podría afirmar que el proceso de urbanización acelerada de la era industrial ha estado en el origen del crecimiento de la desigualdad (Harvey, 2007b), de los movimientos internacionales del capital y la autonomización del sistema financiero (Smith, 2012), de los conflictos internacionales por el acceso a las fuentes de energía (Los amigos de Ludd, 2007), la fragmentación social en las metrópolis globales (Fernández Durán, 1993), y de una expulsión generalizada de los espacios de integración (Sassen, 2015).

Este proceso, multidimensional, que generaliza una forma determinada de producción del espacio social, ha tenido como consecuencia la destrucción paulatina de la ciudad como lugar de conflicto y de civilización, para extender una tipología de urbanización cuyo principal factor de

crecimiento es la continua puesta en duda del “derecho a la ciudad”. De este modo se producen procesos regionales diferenciados en la competencia global de agregados urbanos por atraer las inversiones de un capital internacional con un carácter fuertemente especulativo.

No se trata tanto de la pérdida de derechos individuales, que desde este punto de vista serían la consecuencia final de la ausencia de una participación colectiva en la orientación de los procesos de urbanización planetaria:

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es [...] uno de los más preciosos pero más descuidados de nuestros derechos humanos (Harvey, 2013, p.20).

Por lo general, a la hora de abordar el fenómeno del *sinhogarismo*, se ha tratado del “derecho a techo”, como derecho individual y de participación de la riqueza producida socialmente. Pero, si extendemos el campo de la mirada sociológica, nos encontramos con las restricciones del “derecho a la ciudad” como límite impuesto por procesos de alcance mucho mayor, que nos abocan a tratar la urbanización, la reestructuración capitalista, y los problemas energéticos para el crecimiento urbano continuado, como variables fundamentales para entender cualquier fenómeno de exclusión residencial que tenga lugar en las ciudades.

3.1 La urbanización del mundo y la destrucción de las ciudades

Desde los inicios del desarrollo capitalista el mercado inmobiliario ha funcionado como un sector estratégico al que remitir los beneficios en periodos de bonanza inmovilizando capital. De este modo la ciudad industrial se comportó, en parte, como un depósito de capital fijo acumulado por una producción previa (Harvey, 2007b).

Las dinámicas de creación de valor a partir del uso y edificación del suelo urbano han sido históricamente las que han condicionado el acceso a la vivienda dentro del mundo moderno, y ha estado siempre marcada por la carencia, la segregación y la especulación. La construcción de la mercancía vivienda atiende, según explicó Harvey en su clásico estudio, a determinadas características del suelo urbano que la diferencian de cualquier otra mercancía:

El suelo y sus mejoras tienen una localización fija. Esta localización absoluta confiere privilegios monopolistas a la persona que posee el derecho a determinar el uso de dicha localización. [...] El suelo y sus mejoras son mercancías de las que ninguna persona puede prescindir. Yo no puedo existir sin ocupar un espacio, no puedo trabajar sin ocupar un lugar y sin hacer uso de los objetos materiales localizados en ese lugar y no puedo vivir sin una vivienda del tipo que sea. [...] El suelo y sus mejoras, y los derechos relacionados con él, proporcionan la posibilidad de almacenar riquezas (tanto para los individuos como para la sociedad). [Y] han sido históricamente el depósito más importante de valores almacenados (p. 164).

Esto hace posible que la estructura urbana reproduzca las jerarquías inauguradas por el capitalismo industrial, donde “el rico puede dominar el espacio, mientras el pobre se encuentra atrapado en él.”

De Vries (1987, pp.340-341) propuso dos modelos de urbanización que habían estado presentes en la historia de Europa: 1) la creación de nuevas ciudades y 2) la concentración urbana. En la primera, los nuevos núcleos de vida urbana se abren *dentro de la sociedad*, y su crecimiento se debe fundamentalmente a los requerimientos de las innovaciones técnicas y de organización de la acumulación de capital. Por lo general, la creación de nuevos núcleos urbanos tuvo lugar en momentos de una acumulación “desequilibrada”, con fuerte presencia de las iniciativas empresariales (individuales y familiares) y poca regulación social sobre el proceso. Era la ciudad la que se extendía al conjunto del territorio y del espacio social.

En el segundo caso, el de la concentración urbana, la ciudad *se enfrenta con la sociedad*. El proceso se ve facilitado por la concentración de funciones y por las innovaciones que abaratan ese proceso. Crece también el control, desde la ciudad, de actividades ampliamente difundidas en el conjunto de la sociedad. Esta variante de la urbanización se producía en momentos de acumulación que De Vries denomina “equilibrada”, donde las regulaciones sociales sobre la urbanización eran más fuertes. Aquí son las personas las que acuden desde el resto del territorio a la ciudad.

El proceso de industrialización temprana y la etapa de desarrollo económico tras la II Guerra Mundial podrían ser dos ejemplos de estos momentos históricos de la urbanización. De Vries se preguntaba, a principios de los años ochenta del pasado siglo, si el proceso de crecimiento urbano por concentración, que había tenido lugar en los países más desarrollados durante la postguerra, no había cambiado ya hacia un nuevo período de fundación de nuevos espacios urbanos en el contexto de un proceso de acumulación “desequilibrado”.

Esa nueva realidad urbana que incorporaba cada vez más ámbitos del territorio a su dinámica de expansión económica fue bautizada por Jean Gotman en los años sesenta como “megalópolis”. La articulación de megaregiones urbanas del capitalismo postindustrial parece dar la razón a ese cambio que De Vries apuntaba y sobre el que, sin embargo, albergaba algunas dudas.

Esta nueva creación de ciudades se da en un contexto tecnológico muy diferente al de la primera urbanización de Europa, con un capitalismo integrado a escala planetaria y patológicamente dependiente de los combustibles fósiles no renovables para mantener su crecimiento. Por ello, el nuevo ciclo de creación de ciudades se daría en un contexto sociopolítico y demográfico muy particular, que vendría a producir dinámicas urbanas inéditas en la historia de la modernización.

Una de sus particularidades ha sido, como ya he dicho, la creación de un inmensa variedad de procesos de expulsión del “derecho a la ciudad”, y la generalización de una dinámica socioespacial planetaria que, parafraseando a Mumford (2012), habría generalizado la “ciudad hipertecnológica” y la “ciudad vertedero” como sus productos más reconocibles.

En España el desarrollo de las ciudades fue tardío (Capel, 1990), al punto que la mayor parte de la trama urbana ha sido construida en los últimos ciento cincuenta años. Es a partir del siglo XIX cuando al sur de los Pirineos comienzan a encontrarse paralelismos con el proceso de urbanización que se estaba dando en toda Europa ante el ascenso de la cultura material del industrialismo. En ocasiones las condiciones de vida relatadas en las *coketowns* inglesas tenían aquí un correlato aún peor, aunque en escala inferior.

La creciente demanda de viviendas urbanas y alojamientos temporales para trabajadores de las manufacturas, muchas veces migrados de zonas rurales, permitieron a la burguesía naciente inaugurar un proceso de especulación del suelo que en algunos casos sustituía como motor de

desarrollo económico a la producción misma de mercancías para el comercio. Las desamortizaciones de Madoz (1836) y Mendizábal (1855-1856) dieron lugar a una reparcelación urbana que permitió a las ciudades dar cabida a las nuevas actividades y a una masa de población flotante que se hacinaba en los tugurios habilitados a tal fin. En muchas ocasiones, el crecimiento de una ciudad no tuvo como causa directa un aumento de la producción y la industria, sino la división administrativa del nuevo Estado que creó capitales de provincia por la localización de delegaciones del poder central.

Este crecimiento de un sistema artificial de recursos inauguraba una dinámica de migración hacia los centros de poder, reforzada por la mecanización del campo y la pérdida de influencia y el declive de ciudades que habían sido relevantes por su artesanía y su pequeña industria. El proceso de concentración de poder, y el de los nuevos medios de producción industrial, pusieron en cuestión el *hogar* de muchos, y hasta la culminación de nuestros días, ha generado una dinámica urbana basada en la inestabilidad y la usurpación⁸.

Lo que está sucediendo con las ciudades a principios del siglo XXI expresa, por tanto, la creación de un nuevo espacio social que ya no tiene nada que ver ni con la ciudad como forma histórica de habitar el espacio ni con el urbanismo de los dos primeros siglos de industrialización. Es la descomposición de las relaciones sociales y la creación de poderes cada vez más ajenos a la vida en común lo que se está expresando en la nueva construcción de espacios e infraestructuras (Agulles, 2014, p.46).

Las pautas de desarrollo urbano, que implican la destrucción de la ciudad como espacio de convivencia, y que se vienen apreciando en los países más

⁸ Se haría mal atribuyendo las continuidades aquí descritas a una simple proyección ideológica: la ley de desahucios vigente en nuestro país data de 1909.

desarrollados (Gacía Vázquez, 2011), junto a la homogeneización de las formas de habitar el espacio social (Muñoz, 2010), marcan las pautas de un modelo de civilización occidental que puede haber entrado en una etapa de crisis permanente, en la que las medidas coercitivas y el crecimiento de poderes omnímodos sobre las poblaciones urbanas crecerá, en la misma medida en que lo hace la incertidumbre sobre su capacidad de reconversión y las revueltas urbanas que expresan un descontento sin alternativas claras.

El acceso a una vivienda en la ciudad ha estado siempre sujeto a estas condiciones, y el tratamiento de aquellos expulsados de la dinámica urbana, y atrapados en su espacio, no puede escapar a este ulterior desarrollo de la urbanización.

En algún momento de este inicio del siglo XXI probablemente se haya alcanzado un hito en la historia de la humanidad: por primera vez la población del globo es mayoritariamente urbana (UN-Habitat, 2008, p.12). Pero las condiciones de esta urbanización planetaria son acordes a la nueva fase del industrialismo tecnológico, y la precariedad residencial, el desarraigo y la miseria urbana son las situaciones mayoritarias frente a unos pocos núcleos urbanos privilegiados en alza, que se blindan ante la visión del desastre que los circunda. Si contamos los numerosos campos de refugiados, villas miseria, favelas, slums, poblaciones residentes en vertederos, masas desplazadas por conflictos armados, nuevos asentamientos de migraciones masivas del mundo rural... nos encontramos frente a un verdadero *planeta de ciudades miseria* (Davis, 2007).

Los desheredados de este mundo ya no pueden ser contenidos en la visión tradicional del vagabundo o el mendigo de las grandes ciudades, sino que representan la generalización a escala planetaria de aquel proletariado en harapos de las primeras ciudades industriales. Para ellos están reservadas las próximas políticas de intervención militar en contextos urbanos.

En las metrópolis del mundo desarrollado la miseria pasa a ser contemplada como un crimen al que hay que combatir con todos los

instrumentos al alcance. La intervención militar en espacios urbanos sería un último extremo de una corriente más amplia que tiene en el control del espacio público una de sus principales preocupaciones a la hora de asegurar la *gobernanza*. Sobre todo en el contexto de la crisis de legitimidad mundial que se ha abierto en las formas de regulación social y que tiene en el crecimiento por todo el planeta del *slum* su forma espacial más reconocible⁹.

El intento de importar a Europa las políticas de “tolerancia cero”, inauguradas en las grandes ciudades estadounidenses a finales de los noventa (Waquant, 2000), ha tenido el correlato normativo de múltiples regulaciones del espacio público, en las que la criminalización de la pobreza y el hostigamiento a las personas sin hogar han cobrado un papel relevante (Tosi, 2007; Doherty et al, 2008; Bergamaschi *et al*, 2014).

Estas medidas van desde la privatización creciente de espacios públicos (como las estaciones de transporte urbano, o algunos parques y zonas de paseo), hasta la inclusión de un mobiliario urbano “anti-sintecho” con bancos individuales o divididos por barras para impedir tumbarse, pasando por el refuerzo de la presencia policial con el argumento de la prevención de ataques terroristas en emplazamientos urbanos clave, o a través de las llamadas Ordenanzas Cívicas. En la Comunidad Valenciana, a través de la *Ordenanza de Protección del Espacio Urbano*¹⁰.

Este desarrollo normativo respecto al uso del espacio público se ha dado, además, en un contexto en el que, como he señalado anteriormente, las representaciones sociales sobre las personas sin hogar tendían a asegurar el “derecho a la vivienda”, conceptualizando el *sinhogarismo* como un

⁹ Ver el informe de UN-Habitat de 2011 con elocuente título: *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*.

¹⁰ Promulgada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que prevé la capacidad sancionadora de los municipios en base al artículo 139 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, modificada por la Ley 57/2003 para la Modernización del Gobierno Local. En su Capítulo Tercero, la *Ordenanza* permite sancionar la “Ocupación del espacio público por conductas que adoptan formas de mendicidad”.

problema social y no individual. Por ese motivo, la conjunción de políticas represivas con los intentos de reorientar las formas de asistencia a las personas sin hogar es muy representativa de un momento de crisis no sólo económica y financiera, sino de los valores mismos de las sociedades capitalistas avanzadas. Lo que pueda deparar la combinación de estas tendencias en los próximos años está por ver.

Pero es en los momentos de crisis donde las transformaciones de la realidad exigen que el conocimiento se adapte y busque nuevas vías de comprensión para los fenómenos sociales. Por ello he considerado necesario ampliar el concepto del *sinhogarismo* partiendo de la conceptualización del “derecho a la ciudad”, punto de conflicto fundamental, a mi entender, en el contexto actual.

3.2 *Por una mirada crítica sobre el sinhogarismo*

En este capítulo he tratado en primer lugar de rastrear las formas en las que se ha conceptualizado a las personas sin hogar en nuestras sociedades contemporáneas. A partir del concepto de exclusión social y de las investigaciones de corte psicológico o epidemiológico, se realizó una primera aproximación a la naturaleza del fenómeno en nuestro país.

La sociología, durante los años ochenta, también emprendió un análisis que, si bien apuntaba algunas causas estructurales, centró su atención en la visión esencialista de los “transeúntes” o “sin techo”, y desarrolló una valiosa labor en la cuantificación y en las formas de medir la incidencia y dimensión del *sinhogarismo*. Sin ellos, es probable que hoy no contásemos con las primeras encuestas del INE sobre centros y sobre personas sin hogar que he utilizado en este capítulo.

Pero estas investigaciones, a menudo, no rebasaban el ámbito de lo descriptivo para pasar, enseguida, a las recomendaciones sobre el número de plazas de albergues necesarias, las prácticas profesionales más adaptadas, los centros y recursos que mejor cobertura podrían dar a las necesidades de la población “sin techo”, etcétera. Además, los problemas de medición cuantitativa constatados están estrechamente ligados con la estructura administrativa de los recursos para personas sin hogar, que a su vez tienen que ver con una determinada política social, con la total desconexión con las políticas de vivienda y, finalmente, con una representación social de la pobreza y el *sinhogarismo* como función de la combinación entre causas estructurales y déficits de socialización.

Por todo ello, he intentado ampliar el punto de vista, y esbozar la relación existente entre los procesos de urbanización, la creación de riqueza en el capitalismo avanzado, los procesos de expulsión social que se están dando a escala planetaria, y las políticas que se destinan para las personas sin hogar.

El hecho de que España sea el país europeo con más inmuebles vacíos y mantenga los gastos públicos en vivienda muy por debajo de la media europea, a la vez que alcanza récords en desahucios, nos debe hacer pensar en la relación que une a una persona sin hogar con un gran fondo de inversión internacional que comienza a comprar inmuebles en España con vistas a un relanzamiento del mercado inmobiliario tras las políticas de ajuste llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos desde 2008.

Pero para ello es necesario salir del estrecho margen que ofrecen las definiciones sobre el *sinhogarismo* tradicionales, y tratar de contemplar los fenómenos dentro de un proceso de desposesión inaugurado por la industrialización y la urbanización capitalista. Sólo así la “exclusión residencial” puede tener una función crítica, más allá de la necesaria ratificación del acceso a la vivienda como un derecho fundamental.

Las fuentes de las que emana ese derecho son, al mismo tiempo, las que mantienen en marcha los procesos de crecimiento económico y las

dinámicas urbanas que expulsan de sus tierras, de la utilización de sus recursos naturales, de sus pueblos y aldeas, del acceso a los servicios urbanos, del empleo y de los servicios públicos, a una cantidad abrumadora de la población mundial. Desde los habitantes de los *slums* —casi 830 millones (UN-Habitat 2011, p.3)— hasta las clases medias y trabajadoras de los países más desarrollados.

En este contexto, la aparición de las políticas *Housing First*, primero en EE.UU. y recientemente en Europa, pueden suponer un cambio importante en cuanto a las formas de abordar el problema. Sin embargo, si se mantiene restringido el debate a las oportunidades de acceso o propiedad de una “vivienda digna”, nos encontraremos con que los procesos globales del capitalismo actual enmarcan sus procesos de generación de valor en dinámicas urbanas supranacionales, y en el desarrollo de mega-regiones urbanas y enclaves estratégicos, desde las tecnópolis a las ciudades vertederos, pasando por los centros históricos gentrificados de muchas ciudades europeas y los grandes proyectos de desarrollo urbano (Díaz, 2007). En estos procesos es el “derecho a la ciudad” aquello que está en cuestión fundamentalmente.

Por tanto, el *sinhogarismo* sería una forma radical de negación del acceso al espacio social de la ciudad que, al mismo tiempo, ejerce la función de límite inferior para los procesos de exclusión, dado que “verse en la calle” sería el último peldaño en la movilidad social descendente. Esta función de límite que cumple el *sinhogarismo* es esencial para la reproducción social, ya que la visibilidad de la extrema indigencia en las calles supone un factor de movilización para los argumentos criminalizadores de la pobreza, la seguridad ciudadana y las normativas de regulación de los usos del espacio público. En el otro extremo, el hecho de poseer en propiedad una vivienda, no perderla y en lo posible rentabilizar su valor en el mercado (a través incluso de varias generaciones), se convierte en un factor de integración

definitivo, y favorece la aceptación del orden instituido y de las relaciones sociales imperantes en las sociedades capitalistas avanzadas.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO CUARTO

PERSONAS SIN HOGAR Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ALICANTE

1. Del albergue para transeúntes al Plan de Atención para Personas Sin Hogar (PAPSH)

Desde 1999 el municipio de Alicante cuenta con un Plan de Atención a Personas sin Hogar (PAPSH), que vino a sustituir a la política de acción social que destinaba un albergue temporal para la atención de las necesidades de los llamados por entonces “transeúntes”.

El albergue se hallaba situado en el edificio de la antigua estación de autobuses (el emplazamiento mismo ya hablaba de una visión determinada sobre la problemática). Contaba con dos espacios colectivos, uno para hombres y otro para mujeres, en los que habían dispuestas literas, a modo de *barracón*, y al que se accedía sólo a la hora estipulada para la pernoctación. Las condiciones de alojamiento eran muy deficitarias, y previstas exclusivamente para una población de paso. Los servicios de orientación, asesoramiento y acompañamiento para la inserción social no se encontraban dentro de las prestaciones de este recurso. Aunque existía un Centro de Día, gestionado por Cáritas, en el otro extremo de la ciudad, al que las personas sin hogar podían acudir para el desayuno y la comida, y que contaba con algunos profesionales dedicados a la intervención social (trabajadoras sociales, psicóloga, y monitores).

Con la implantación del PAPSH en 1999 se constituyó una política municipal más amplia para la atención a las personas sin hogar, que culminaría con la apertura, ya en 2002, del Centro de Acogida e Inserción para Personas sin Hogar de Alicante (CAI), en el que se combinaba el alojamiento temporal con programas de larga estancia para la inserción, y se dotaba al recurso con un Equipo Multidisciplinar y de un Centro de Día para el diseño, acompañamiento y evaluación de los programas de inserción social. Este Centro de titularidad municipal, desde su apertura, ha sido concursado para su gestión por entidades externas al gobierno municipal. Y durante este tiempo ha sido la Fundación Salud y Comunidad, radicada en Barcelona, la que ha gestionado el Centro.

El marco legal que regulaba la adopción del PAPSH era la **Ley 7/1985**, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y la **Ley 5/1997** de 25 de Junio, reguladora del sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Dicha ley especificaba en su artículo 26:

[...] se realizarán actuaciones tendentes a favorecer la integración social de aquellos colectivos específicos que por una u otra causa se encuentran en situaciones carenciales, tales como marginados, transeúntes [...]

En su última revisión, de 2008, el PAPSH recoge la normativa de la **Ley 27/2013**, de 27 de diciembre, que en su apartado 26 dispone:

Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: [...]

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y *la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público

La regulación más reciente del Centro se puede hallar en la última *Memoria de Contratación*, de 2014, en la que se hace explícita la vocación del gobierno municipal de mantener un recurso destinado a las personas sin hogar que

desarrolla prioritariamente acciones de acogida, asistencia, inclusión social y prevención de situaciones de exclusión grave de personas sin hogar y complementariamente urgencias sociales, configurándose como servicio integral de personas sin hogar, centralizando las prestaciones básicas de alimentación, vestido, alojamiento y aseo personal, incluyendo actuaciones de índole psicosocial que promuevan la integración de las personas en situación de exclusión social grave.

En lo referido a la justificación social del PAPSH (1999) se encuentra lo que puede ser un cambio explícito en las formas de abordar el fenómeno de las personas sin hogar, que abandonaba un marco de referencia centrado en el fenómeno de los “transeúntes”, para pasar a integrarlo en las categorías de la exclusión social:

El fenómeno de las personas sin hogar, tiene como referente básico la situación respecto a la vivienda, siendo definida como aquellos que carecen de un alojamiento o no pueden acceder a él por sus propios medios, o son incapaces de mantenerlo sin apoyo.

Hasta hace poco era comúnmente usado el término transeúnte para denominar a este grupo de población, pero hay que matizar que este término no debe servir de base para la categorización general del colectivo, ya que ha estado largamente inducido por las propias respuestas institucionales desarrolladas.

No obstante hay que tener en cuenta que este hecho no invalida su existencia, obedeciendo también a causas psicosociales y, por lo tanto, que deba ser un sector objeto de atención social. [...] Un análisis lógico nos lleva

a enmarcar la realidad social de las personas sin hogar bajo el paradigma de la exclusión, ya que es obvio que todas las personas sin hogar son excluidos (pp.5-7).

Se advierte, por tanto, un cambio de terminología en la adscripción del fenómeno de las personas sin hogar a lo que el documento llama “el paradigma de la exclusión”, en clara referencia a los desarrollos del concepto de exclusión social que se dieron contemporáneamente a la redacción del plan.

En el documento se hace referencia a la exclusión como un proceso, aunque, al mismo tiempo, se intentan extraer las regularidades sociodemográficas y sociales de las personas sin hogar como “personas excluidas”. Se advierte, por tanto, una doble dimensión y una ambigüedad patente en tratar la exclusión como un proceso social, que depende de variables estructurales, y la definición de una categoría de personas concretas que será la población destinataria del recurso (CAI), que el PAPSH trata de definir en todo momento como un modelo de atención integral alejado de tratamientos asistenciales anteriores.

En su revisión de 2008, el documento aporta ya tres características relevantes en cuanto al “perfil” social de las personas destinatarias del Centro de Acogida e Inserción, contando con los datos de las Memorias de Actividad de los años precedentes:

1-Heterogeneidad del colectivo en cuanto a sexo, edad, estado civil, situación laboral y procedencia.

2-Polaridad del colectivo en relación a la implicación en su propio proceso de inserción.

3-Existencia de distintas variables que inciden en el proceso de inserción como son: tiempo en la calle, enfermedades asociadas, dependencias, expectativas, facilitando o dificultando el mismo (pp.5-6).

No obstante, cuando se desarrollan estas características, y como veremos en el análisis de las memorias que van de 2008 a 2011, lo que el PAPSH llama “heterogeneidad” de la población se acerca, más bien, a una continuidad, que es la misma que se encuentran en los datos a nivel nacional: varones, en su mayoría solteros, separados o divorciados, en edad de trabajar, sin recursos económicos y con una situación de desempleo de larga duración.

El documento advierte, además, de algunas dificultades añadidas para el éxito de un itinerario de inserción, en estos términos:

Las siguientes variables que facilitan o dificultan el proceso y que, podrían relacionarse con el tiempo en la calle, son la **existencia de patologías asociadas**. Destacando entre ellas las adicciones, principalmente al alcohol, y la existencia de trastornos mentales (p.7).

Sin embargo, no se aportan datos concretos para tal afirmación, y tampoco se hace referencia a la co-variabilidad de las situaciones de dependencia a distintas sustancias o las enfermedades mentales, con el hecho de carecer de un alojamiento estable y seguro. En cualquier caso, se puede entender que se habla aquí de una evaluación diagnóstica por parte de los distintos profesionales del PAPSH, que no cuenta con la “autopercepción” del proceso de exclusión.

El documento elabora tres niveles de intervención, el individual, el grupal y el comunitario, y desarrolla a continuación las especificidades de cada uno de los programas de alojamiento según la población de referencia y los servicios que se les destinan. Los programas de Acogida, Baja Exigencia, e Inserción, se corresponderían con distintos niveles de exclusión y desarraigo, con problemas añadidos de dependencias y “desestructuración

personal”, y con la voluntad de iniciar un proceso de cambio para su reinserción social.

Se hace evidente la vocación *progresiva* del modelo y su adscripción implícita a lo que se ha denominado *Continuum of Care*, en base a un diagnóstico previo de la situación social. Aunque el documento entiende que esta evaluación debe contar con la “demanda del usuario, la problemática detectada y las alternativas de inserción”, el peso del criterio técnico es fundamental. En cualquier caso, se destinan para los distintos programas una mayor o menor intensidad en cuanto al acompañamiento profesional ofrecido y también una duración determinada para cada uno de los programas.

Llama la atención la inclusión de un programa de “Emergencia”, en el que se prevé el uso del CAI para familias ante situaciones de “desahucios, ola de frío, etcétera”, sin que se haga referencia al papel que deberían cumplir en este punto los Servicios Sociales de Base ni las políticas públicas de vivienda.

Pero será en la parte de la definición de los objetivos específicos para el denominado “Programa de Inserción” donde encontremos más explícitamente una referencia al modelo de intervención para el funcionamiento del CAI que lo diferenciaría del antiguo albergue para transeúntes:

- 1-Prestar una atención integral tanto a las necesidades básicas como los problemas socio-sanitarios asociados a los procesos de exclusión.
- 2-Movilizar las potencialidades individuales para la consecución de hábitos y habilidades socio-personales.
- 3-Promover su inserción socio laboral a través del establecimiento de objetivos a corto, medio y largo plazo que consoliden actitudes favorecedoras del proceso de cambio (p.18).

Aquí se deja ver cómo el tratamiento integral propuesto aborda las situaciones de exclusión como carencias de hábitos y habilidades socio-personales, e insiste en la necesidad de promover (“movilizar”) cambios a nivel conductual (“de actitudes favorecedoras”), para conseguir determinados objetivos que, curiosamente, no mencionan explícitamente el acceso a una vivienda estable (en los aspectos físicos, legales, de habitabilidad y adecuación), sino que se habla de la “inserción socio-laboral” como objetivo específico.

Además, se plantean plazos muy determinados para conseguir estos objetivos, según un proceso de cambios personales en diferentes peldaños, que el PAPSH define en 3 niveles. Un primer nivel de adaptación, convivencia y aceptación de la normativa del Centro, que duraría entre **10 y 15 días**. Un segundo nivel, donde se asentaría el compromiso con un proceso de inserción y se adquirirían habilidades para la búsqueda de empleo y la capacitación profesional, que ese estima en **9 meses**. Y un tercer y último nivel, donde se conseguiría la “autonomía personal” y el acceso al mercado laboral a través de los distintos servicios, públicos y privados, de intermediación laboral. Este último tramo de la intervención tendría una duración de **3 meses**.

A parte de cierta arbitrariedad en la definición de estos plazos, es reseñable que, en ningún momento de todo el proceso, se citen las condiciones de permanencia en el recurso, ni el acceso a una mayor estabilidad residencial como objetivo, y que los esfuerzos se centren, mayoritariamente, en una adecuación de las capacidades personales para la búsqueda de empleo y no tanto en la vivienda estable.

Un breve análisis textual del documento, que consta de 32 páginas (una vez eliminados anexos y bibliografía), da algunos resultados relevantes:

1-El término “transeúnte/s” es utilizado en 7 ocasiones, frente a las 11 en que se utiliza el término “exclusión social” y las 17 en las que se alude a las

“personas sin hogar”. Además, el contexto del uso de “transeúnte” es, a menudo, el de la constatación de sus limitaciones o en las citas de las normativas y Leyes reguladoras donde se recogía este término.

2-La mención de la asistencia a las “necesidades básicas” en 10 ocasiones, junto a las 10 ocasiones en que se alude a la “intervención social o psicosocial”, contrastan claramente con el número de veces, 4 en total, en que aparece el término “vivienda tutelada”. Por lo general, este último concepto aparece como un recurso de apoyo para la intervención, pero sin más contenido en cuanto a plazas, duración de la estancia, régimen de habitabilidad, etcétera.

3-Por último, es muy relevante la ausencia de cualquier mención en todo el documento a conceptos como “exclusión residencial”, “políticas de vivienda” y/o “alquiler social”. Y aún más que no haya ninguna referencia a FEANTSA o a la tipología ETHOS, teniendo en cuenta que, si bien el plan original es de 1999, hemos manejado para este análisis su revisión de 2008.

De cualquier modo, no se trata de un “análisis de contenido” con las definiciones exhaustivas e instrumentos que esta técnica requiere, se trata tan sólo de una aproximación, que debería completarse con investigaciones de este tipo más detalladas.

Para finalizar este apartado, comentaré un último desarrollo del PAPSH que puede vislumbrarse en la *Memoria de Contratación* del CAI para el año 2014. Recopilando la experiencia de doce años, desde que se pusiera en marcha el recurso municipal en 2002, la *Memoria* dice:

Con relación al perfil de personas sin hogar, hemos podido constatar tras la valoración de las diferentes situaciones personales, que ***aunque existe un patrón ligado a este fenómeno***, relacionado con adicciones en activo, enfermedad mental, bajos niveles de empleabilidad y ruptura o inexistencia de relaciones familiares y/o afectivas, estamos asistiendo a una mayor variedad de situaciones, ***agravada por la crisis económica, el aumento en***

las desigualdades sociales y la pérdida de derechos sociales. Esta situación exige que en la atención a personas sin hogar, sea necesario planificar respuestas diferenciadas para los distintos perfiles de población que combinen la demanda explícita de las personas, con un trabajo personalizado que permita alcanzar mayores cotas de integración social y de participación en su propio proceso de incorporación social (p.4. Subrayados míos).

Es decir, se sigue planteando que existe un patrón de conducta o perfil personal independiente de la posición respecto al acceso a la vivienda, pero por primera vez se hace mención a condiciones estructurales que pueden “agravar” estas situaciones, refiriéndose a la crisis económica y la pérdida de derechos sociales.

No obstante, tras este análisis detallado de los presupuestos de los que parte el PAPSH, y a los que debe atender el recurso municipal (CAI), se puede afirmar que ha habido un esfuerzo durante estos años por transformar el “modelo albergue” y acercarse paulatinamente al fenómeno del *sinhogarismo* desde la perspectiva de la excusión social. Sin embargo, las referencias a las capacidades individuales y las habilidades sociales sigue estando presente de manera abrumadora, frente a una total ausencia de otros enfoques centrados en el acceso a la vivienda como derecho, y la adopción de las categorías analíticas que, desde 2010, estableció la Comisión Europea.

El “modelo en escalera” es el que el CAI representa de forma más clara. El pliego de condiciones técnicas del último concurso incluye la habilitación de unas viviendas en régimen de semi-tutela, dentro del mismo edificio, como forma de “promover la autonomía y dignificar la atención de las personas sin hogar”. Las características de estas viviendas se abordarán en la parte final de esta tesis, cuando se discutan los condicionantes

estructurales para la posible aplicación de las políticas *Housing First* en la ciudad de Alicante.

Una vez esbozado el marco legal y los presupuestos teóricos de partida del PAPSH, que se articula casi exclusivamente en el trabajo que se realiza en el CAI, tendremos que problematizar estos puntos de partida formales con la práctica real de la asistencia en el Centro, con sus tensiones y paradojas, y finalmente con la evaluación que los resultados muestran respecto a la acción social sobre el fenómeno de las personas sin hogar.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2. El Centro de Acogida e Inserción desde dentro: un trabajo de campo

La investigación que se recoge a continuación, sobre el recurso municipal de atención a personas sin hogar en el municipio de Alicante, tiene algunas características particulares que hay que comentar. La principal sería la posición que el investigador adopta dentro del micro contexto sociológico del Centro. Lejos de abordar su estudio en esa condición de *forastero* que requiere que el intérprete esté alejado de los hechos, partí de una posición dada: formar parte del equipo que trabaja en el Centro.

De este modo una participación efectiva, es decir “poner el cuerpo en situación de ver, oír y actuar desde dentro”, me permitía captar lo que más me interesaba para este trabajo: cuáles son las representaciones sociales sobre la pobreza y las personas sin hogar en la que se sustentan las prácticas profesionales en un recurso de esta naturaleza.

La teoría de las Representaciones Sociales se ha utilizado generalmente en la investigación aplicada desde la Psicología Social. Las representaciones sociales se definirían de forma general como “modalidades de pensamiento práctico orientadas hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal” (Jodelet, 1986). Pero su aplicación a los profesionales de la atención social requeriría de un desarrollo más concreto para darle contenido al concepto. Una definición operativa, que además se aplica a un estudio sobre los profesionales del trabajo social en formación, sería la que recoge Bueno (2000, pp.30-31):

es una forma de conocimiento elaborado socialmente, compartido por el grupo, que tiene una orientación hacia la práctica, y por consiguiente orientado a la construcción de una realidad social [...] es el proceso de una actividad y de la apropiación de la realidad [...]

El estudio de esta construcción social de la realidad se puede realizar a través de un diseño experimental, como en el caso de Bueno, o participando directamente en la construcción de la misma, pero manteniendo la referencia teórica y el análisis durante todo el tiempo que dure la participación.

No estaríamos, por tanto, ante una investigación de corte antropológico que utilizase la “observación participante” como técnica en la recogida de datos para contrastar determinadas hipótesis. Sino que se acercaría a una “Investigación Acción Participante” en la que las hipótesis van surgiendo de la praxis social, determinadas por múltiples variables que escapan al control del investigador. Para contrarrestar los posibles sesgos subjetivos de esta metodología he intentado recoger lo que los profesionales *dicen y hacen*, y lo que las personas sin hogar *dicen y hacen* en el contexto del Centro, cumpliendo unos roles determinados y formalmente establecidos.

Pero también he querido interpretar lo que los datos de las Memorias de Actividad del Centro, la arquitectura del espacio y los procesos de trabajo formales *dicen* implícita y explícitamente sobre las distintas concepciones del *sinhogarismo*, los procesos de exclusión social y los itinerarios de inserción.

Los problemas que surgen al mantener esta doble condición de ser sujeto y objeto de la investigación se comentarán en cada uno de los epígrafes, describiendo en cada caso cómo se han tratado de solucionar los sesgos introducidos por variables que escapaban a mi control. De manera que las posibles desventajas de contar con un diseño de investigación tan abierto se pudiesen compensar por la amplitud de las impresiones recogidas.

Por ejemplo, en lugar de realizar entrevistas o pasar un cuestionario a los profesionales del Centro responsables de diseñar los itinerarios de inserción para las personas sin hogar, he participado directamente, como profesional, de su elaboración. Así, lo que los profesionales me han contado sobre su

trabajo se ha visto contrastado por lo que *realmente* hemos hecho durante los más de siete años que hemos trabajado juntos.

En el caso de esta investigación, no ha habido necesidad, por tanto, de un diseño experimental previo. La participación en las reuniones semanales del llamado Equipo de Intervención, formando parte del mismo, me han permitido observar no sólo cómo se desarrollan discursivamente dichas representaciones sociales, sino cómo cambian con el tiempo, cómo el Equipo construye un discurso propio sobre el *sinhogarismo* y sus causas, y cómo se adapta a los cambios que surgen del entorno social más amplio con tal de justificar su existencia misma como grupo profesional.

Al no sostener una división del trabajo explícita entre quién investiga e interpreta y quién actúa, se rompe la situación artificial de una entrevista, un cuestionario o un grupo de discusión, realizado en un momento determinado y normalmente sin posterior relación ni con el proceso de análisis ni con los resultados obtenidos. Además, la situación de introducir a un “investigador” dentro de un contexto tan atravesado por discursos muy elaborados, produce en los profesionales sesgos marcados y difíciles de eliminar. Ya que el hecho de hallarse “bajo investigación” —cuando su trabajo normalmente consiste en realizar entrevistas parecidas que “investigan” la situación de las personas sin hogar— es suficiente para movilizar determinadas alertas y autocensuras que llevan a reproducir lo que se podría llamar un “relato automático”, donde la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace es salvaguardada por un discurso colectivo, como “trabajador del Centro”, que tiende a matizar las aristas, los conflictos y las incongruencias entre discurso y acción.

Por otro lado, no se debe interpretar que el investigador se haya camuflado en todo este proceso, como si fuese Günter Wallraff en *Cabeza de turco*. Al contrario, al no ser considerado como un agente externo, que mantiene ocultos sus propios objetivos de investigación y que desaparecerá en un momento u otro del grupo, he podido expresar mis opiniones, las

contradicciones que surgían en el proceso de trabajo y los conflictos entre determinadas formas de poner en práctica la acción social, en igualdad de condiciones. Es decir, al estar en la situación en la que a mí se me *pagaba* por hacer lo mismo que al resto, he podido investigar de primera mano cómo el Equipo intentaba *integrar* posiciones que cuestionaban determinadas representaciones sociales sobre las personas sin hogar y qué contradicciones y límites se asumían en ese proceso.

Respecto a las personas que vivían en el Centro, he mantenido entrevistas personales y he dinamizado grupos de los que fue surgiendo un conocimiento difícilmente estandarizable como el que puede rastrearse en los cuestionarios generalmente diseñados para saber qué dicen y hacen las personas sin hogar (Cabrera, 1998).

No obstante, las más de 500 entrevistas semi-estructuradas que he realizado a distintas personas, que servían como “valoración diagnóstica” para el acceso a alguno de los programas de larga estancia (ver epígrafe 2.1 b), han sido una fuente de conocimiento inestimable sobre lo que las personas sin hogar dicen respecto a su situación, cuáles son las causas a las que atribuyen su falta de estabilidad residencial, y cómo se articula un discurso en muchas ocasiones divergente de los argumentos profesionales.

Pero, además, al mantener en el tiempo la relación con estas personas, al continuar hablando e interactuando con ellas dentro del contexto de la “intervención social”, he podido observar cómo esos discursos iniciales, y la autopercepción del proceso de exclusión social, se iban matizando y adaptando a las exigencias y compromisos adquiridos con los distintos profesionales, y cómo se producía una confluencia paulatina de los mismos, en una especie de *entente cordiale* que muchas veces duraba lo que duraba la estancia en el Centro.

Otra de las ventajas del método de investigación aplicado ha sido la de constatar de primera mano los límites estructurales del trabajo con las personas sin hogar en el marco de un Centro que responde

fundamentalmente al “modelo albergue”, pero que intenta incentivar procesos de inserción que vayan un poco más allá de la mera asistencia a las necesidades básicas. He podido así analizar la relación con las políticas municipales aplicadas desde la Concejalía de Acción Social y las paradojas que se producen cuando entran en conflicto los objetivos de la organización que gestiona el Centro, la agenda urbana del gobierno municipal y el criterio técnico de los profesionales que asisten a las personas sin hogar.

Por ejemplo, el hecho de que la ocupación del Centro bajase del 80% en algún periodo era motivo de cierta alarma por parte de los técnicos municipales que, ante esta situación, preveían un posible recorte de presupuesto para el recurso en años posteriores. La organización que gestiona el recurso debía atender a esta posible amenaza para sus intereses, mientras que a los profesionales se les demandaba (no de forma demasiado explícita) que actuasen en consecuencia, flexibilizando el acceso o siendo más cautos a la hora de proponer bajas del Centro.

El objetivo que podía presuponerse propio de una política de acción social —es decir, que disminuyese el número de las personas sin hogar que necesitan del Centro— quedaba así en suspenso. La disonancia cognitiva entre un trabajo que apuesta por la inserción social y, al mismo tiempo, la necesidad de mantener altos los niveles de ocupación, tendía a provocar lo que se podría llamar una “crisis por ausencia de sentido”, que obligaba a reconstruir las representaciones sociales y, por tanto, adaptar las prácticas de la atención.

Todos estos matices no aparecen en ninguna Memoria de Actividad, ni se encuentran definidos en los documentos oficiales sobre los objetivos y organización del recurso: son las *rugosidades* que una mirada externa a menudo no puede captar.

Se ha adoptado, por tanto, una mirada cualitativa, es decir

una aproximación que se centra en la vida cotidiana, concibiendo esto no como un concepto abstracto o programático, sino como un intento de observar la realidad más allá de su dinámica institucional u oficial; esto es, acudiendo a los lugares y acontecimientos próximos, complejos y completos donde se sintetizan, de manera totalizadora, los diferentes niveles de la realidad social (Alonso, 1998, p.50).

La rica complejidad que surge de una investigación que no ha definido su diseño previamente conforme a unos criterios positivistas demasiado rígidos, se vuelve en algunos momentos inabarcable. Por contraposición, el recurso a las técnicas habituales de las entrevistas, cuestionarios y grupos de discusión (o el simple análisis del discurso de los documentos formales generados por los profesionales), hubiese *producido* un conjunto de datos estandarizados que dejarían fuera todo lo que hace que una representación social determinada ostente una posición preponderante frente a otras, y cómo puede modificarse e incluso asumirse por las mismas personas sobre las que se aplican las distintas acciones coherentes con dicha representación.

El siguiente problema, una vez adoptada una estrategia cualitativa que recurre a *lo que tiene a mano* para poner en marcha una metodología pragmática, es el de la legitimidad para producir una interpretación propia sin que los particulares intereses del investigador prevalezcan sobre la realidad.

Una vez más, la respuesta de Alonso me parece válida:

La investigación cualitativa, antes que de un modelo de comprobación formal, depende de una creatividad sancionada no sólo por la legitimidad del encuentro subjetivo con los propios sujetos de la investigación, sino también por su propia efectividad estratégica al hacer inteligible lo social, y por su apelación al contexto en lo que se refiere a reclamar los “saberes comunes” del mundo social y profesional en el cual el analista participa (Alonso, 1998, p.224).

Es, por tanto, “hacer inteligible lo social”, es decir poner de relieve las representaciones sociales que sustentan las prácticas profesionales, lo que he intentado conseguir a través del trabajo mismo dentro del Equipo y, sobre todo, a través del *diálogo* no sujeto a una distribución previa de roles (investigador-investigado) y no acotado en el tiempo. De modo que *lo dado* se deriva de una determinada *práctica* social y profesional, que no delimita un campo determinado para su estudio, sino que *ya está* envuelto en él desde el inicio. De esas fuentes es de donde nace la legitimidad de la interpretación.

De cualquier modo, también se han utilizado las entrevistas semi-estructuradas, se han analizado los documentos formales del Centro, y se han interpretado los datos estadísticos producidos por la Memorias. Pero siempre teniendo en cuenta, desde un marco teórico *crítico*, cómo todo esto ha ido construyéndose socialmente, qué subyacía en los consensos y acuerdos que se adoptaban respecto a la mejor forma de abordar el fenómeno de las personas sin hogar; y, fundamentalmente, cómo el hecho de participar en la construcción de la realidad que estaba al mismo tiempo analizando iba a orientar las conclusiones de la investigación más que hacia la Ciencia —en el sentido que le dio Habermas como “ideología” (1984)—, hacia el *compromiso* con determinada explicación de la exclusión residencial y las formas de combatirla.

2.1. Organización y funcionamiento del CAI

Con tal de ahorrar descripciones farragosas, trataré en este epígrafe sólo algunos aspectos de la organización y el funcionamiento del CAI, siguiendo el criterio de si son relevantes o no para el modelo de intervención “en escalera” que he definido en el análisis del PAPSH, y hasta qué punto son coherentes con las representaciones sociales derivadas de la exclusión social y el *sinhogarismo* como problemas de una población con dificultades para la inserción, atribuibles fundamentalmente a variables personales.

a) La arquitectura del edificio

El edificio donde se instaló el CAI, en 2002, había servido antes como Centro de Menores. Tiene tres plantas de altura. Cuenta con instalaciones deportivas, cocina y comedor con capacidad para 90 personas, y servicios de lavandería, ropero, consigna y duchas externas. En la planta baja se sitúa un amplio hall con dos puntos de atención donde el personal auxiliar atiende a las personas que entran por primera vez al Centro. A ambos lados del primer punto de atención se encuentra, a la derecha, el Centro de Día, donde está habilitado un pequeño recibidor con sillones y un tablón de anuncios de las actividades del Centro, las salas de talleres educativos y ocupacionales, y una biblioteca. A la izquierda se encuentra un gran espacio diáfano que, cuando el edificio albergaba el Centro de Menores, hacía las veces de gimnasio.

También en esta planta baja se ubican los despachos individuales del Equipo de Intervención profesional del Centro, y una sala de espera para las personas que tienen alguna cita con ellos. Al otro lado de los despachos se encuentran la lavandería, el comedor, y la cocina.

Las primera y segunda planta albergan las habitaciones, con capacidad para dar alojamiento a 52 personas. Pueden ser habitaciones individuales, pero más frecuentemente se comparten con otra persona o, en ocasiones, con otras dos. Las habitaciones tienen alrededor de 15-20m². Los baños y duchas en las plantas son compartidos. El acceso a las habitaciones sólo está permitido de 22:00 a 08:00, para la pernoctación. El resto del día no son accesibles salvo petición expresa de la persona y siempre que sea acompañada por un profesional.

En la tercera planta hay habilitadas tres viviendas semi-tuteladas, donde podrían alojarse entre 10 y 13 personas, y cuyas características y funcionamiento se abordarán más adelante.

La característica fundamental de la arquitectura del CAI es su dependencia de un modelo preexistente de “macrocentros” para el alojamiento de menores en riesgo de exclusión. La impersonalidad del mismo, las restricciones de espacio y de acceso a las habitaciones, y la falta de intimidad, son las características que mejor definen este tipo de alojamientos para personas sin hogar.

Sin duda, el CAI mejora las condiciones del anterior albergue y su disposición en *barracones* con literas, pero mantiene límites obvios a la autonomía y la libre disposición del espacio. Las habitaciones tienen un mínimo mobiliario, que se reduce a una mesilla de noche por cama, y a una taquilla de hierro por persona, con un ancho de aproximadamente 30 cm. y un fondo de 60 cm. El resto de pertenencias deben depositarse en la consigna de la planta baja. La normativa no permite la decoración o la introducción de enseres en las habitaciones.

En muchos aspectos nos encontraríamos ante lo que Augé (2008) denominó *no lugares*. Es decir, construcciones en las que lo que prima es el tránsito y no el habitar. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que algunas personas residen en el Centro durante un año o más. La apropiación de un espacio de estas características, y la coexistencia con personas que sólo

están de paso durante seis días, hace que la misma arquitectura y organización del espacio promueva una convivencia difícil. Curiosamente, los problemas de convivencia, a menudo, pueden ser tratados como problemas personales de adaptación al entorno y de déficits de habilidades sociales.

La división de los espacios destinados a los profesionales y los espacios comunes de quienes conviven en el Centro es también clara. El acceso al pasillo donde se ubican los despachos de los profesionales está controlado por un punto de atención donde el personal auxiliar distribuye las demandas de atención. La interacción, por tanto, tiende a delimitarse en las entrevistas *formales*, aunque dependiendo de los profesionales estos límites pueden flexibilizarse.

En conjunto, los espacios comunes se ofrecen a la mirada del personal auxiliar en todo momento (hay presencia profesional los 365 días del año, las 24 horas). En los lugares de acceso de más difícil control, se instalaron entre 2008 y 2009 cámaras de vigilancia que pueden ser revisadas desde uno de los puestos de atención del hall. Para el acceso al comedor las personas deben guardar una cola, y al llamamiento por su nombre y apellidos, en base a un listado diario, van pasando tras firmar en el mismo.

Muchos de estos aspectos de control, a lo largo de mi experiencia en el Centro, han tratado de modificarse o flexibilizarse, encontrando siempre muchos problemas a la hora de adaptar un criterio más centrado en la autonomía y la auto-determinación con una arquitectura destinada, precisamente, a lo contrario.

Para evitar los posibles conflictos que se puedan dar en el acceso a los espacios comunes, como el comedor y el alojamiento, el Ayuntamiento dispone de la presencia de la Policía Local a las horas de la comida, la cena y el acceso a las habitaciones. De igual modo, al tratarse de un edificio municipal, la policía nacional puede en cualquier momento realizar

inspecciones rutinarias o acceder al recinto para identificar a las personas que se encuentran allí, aunque esto ha sido siempre conflictivo.

El aspecto arquitectónico remite, en todo caso, a lo que Goffman (1972) definió como “instituciones totales”, en las que el individuo, al entrar por la puerta, acaba siendo definido por el espacio sin apenas capacidad para interactuar con el mismo, transformarlo o adaptarlo a sus necesidades. No se puede hablar de una disposición en Panóptico, al estilo de Bentham (Foucault, 2002), pero sí de una tendencia a que los espacios sean *transparentes*, en todo momento accesibles a la mirada de los profesionales y, en caso necesario, de las fuerzas de seguridad.

Cómo se pueden desarrollar aquí itinerarios de inserción y la “movilización” de las capacidades personales que el PAPSH entiende como uno de sus objetivos específicos, es algo difícil de responder. Mi experiencia es que la inadecuación de estos espacios a los objetivos es una de las primeras impresiones que una mirada atenta puede desvelar. Y es algo que, de todos modos, experimentan de forma más directa las personas que acceden al Centro dentro de un programa de larga estancia. Prueba de ello sería que, a partir de 2010, se incluyó como uno de los motivos de baja del Centro la “presión por el contexto”, ya que esto mismo era lo que declaraban algunas personas que se marchaban, sin haber resuelto su situación de carencia de vivienda, al no poder conciliar durante más tiempo las restricciones que el espacio y su organización imponen con sus necesidades.

Los aspectos de la normativa interna, y los usos restringidos de los espacios más íntimos, chocan a menudo con una “apropiación del espacio” que, a medida que pasa el tiempo, es inevitable que se produzca por parte de las personas que residen en programas de larga estancia.

Las divergencias que surgen entre un discurso profesional que aboga en todo momento por responsabilizar a la persona del cumplimiento de sus objetivos, con la casi nula capacidad de las personas para influir sobre su

entorno más inmediato, genera constantemente un proceso de atribuciones sociales conflictivo. De este modo, la organización social del espacio, y una arquitectura destinada a la asistencia bajo el criterio de la no-autonomía, hablan de una representación social concreta, heredera de las Casas de Misericordia que Miguel de Giginta ideó en el siglo XVI, pero imbricadas en un contexto social e histórico muy distinto: con la profesionalización de los servicios sociales, la prohibición de la mendicidad en la ciudad, y los objetivos de los programas de inclusión social.

b) El equipo humano

Hay un total de 31 profesionales trabajando en el CAI. Las labores de atención social, acompañamiento y orientación en los programas de inserción y larga estancia están atendidas por 9 profesionales (3 trabajadoras sociales, 1 psicóloga, 1 enfermero, 2 educadoras y 1 educador, y 1 integrador social). El personal dedicado a la asistencia de los servicios generales, como cocina, lavandería y tareas auxiliares lo componen 19 personas, de las cuales 7 tienen alguna formación en intervención social y son las encargadas de mediar en los espacios comunes. El equipo directivo y de administración lo componen 4 personas (1 directora, 1 subdirector, 1 coordinadora y 1 administrativa).

Al proponerse el Centro, según el PAPSH, como un recurso de “atención integral”, encontramos una diversidad y heterogeneidad en los profesionales bastante alta. Desde el personal de cocina y lavandería a la dirección, hay diferencias evidentes en cuanto a capacidad de decisión, formación específica sobre los procesos de exclusión social y retribución salarial. La organización del organigrama en forma jerárquica también habla de algunos aspectos que pueden ser disonantes a la hora de abordar el trabajo de equipo, y orientar determinadas decisiones en base a criterios profesionales.

Esto es relevante, por cuanto la demarcación de un determinado *status* dentro del Centro según la capacitación profesional y la naturaleza de las tareas que se desempeñan —y fuera de él en base a la posición salarial que se ostenta—, influirá en las representaciones sociales que se sostengan para la práctica profesional. Una visión más asistencialista, cercana a lo caritativo, pero a la vez más personal y directa, se puede rastrear claramente en los puestos con menos cualificación profesional; y un posicionamiento más elaborado técnicamente y relativamente consciente de los procesos de exclusión, pero más distante y formal, en los puestos de mayor cualificación. No obstante, no son divisiones rígidas, sino que son puntos de referencia, que en casos particulares se modifican y se van transformando con el tiempo, pero que son un fondo común a tener en cuenta.

En cualquier caso, el hecho de contar con un equipo de estas características hace que la *ratio* de profesionales respecto al número de personas atendidas en los distintos programas sea mucho mayor que en los Servicios Sociales de Base, lo que vendría a reforzar la idea de una focalización de las políticas de inclusión en las situaciones y colectivos de mayor vulnerabilidad y más *visibles*, a partir de la crisis en los modelos de regulación de las sociedades de bienestar, y en contraposición a la universalización de los servicios públicos. Además, todo el personal depende directamente de la Fundación que gestiona el Centro, sin ser considerado parte del cuerpo de funcionarios municipales (aunque la cláusula de subrogación en caso de cambio en la licitación da cierta estabilidad laboral al personal).

La utilización de personal voluntario en el Centro está muy acotada y definida, por lo que, durante mi experiencia, no se ha producido una tendencia a la desprofesionalización, que sí ha tenido lugar en otros servicios municipales. Encontramos por tanto, en cuanto a la situación del equipo humano, la permanencia de una gestión privada, aunque tiende a equipararse con el servicio público, y encuentra en los objetivos del PAPSH

un marco bien definido de la actuación profesional y los objetivos del Centro. La adscripción que el PAPSH hacía al “paradigma de la exclusión” se encuentra firmemente asentada en los profesionales que diseñan y acompañan los itinerarios de inclusión, por lo que no se dan divergencias claras en el discurso y los actos con las políticas municipales, salvo casos excepcionales y situaciones extraordinarias.

Esta será una de las condiciones por las que la representación social de las personas sin hogar se mantiene más estable dentro del equipo de intervención social, y al mismo tiempo representará un límite estructural claro a la hora de abordar el *sinhogarismo* desde el marco más amplio de la exclusión residencial, como veremos más adelante.

c) Los procesos de acceso, intervención y salida

En aplicación del PAPSH, el CAI recoge distintos programas, con diferentes regímenes de estancia y apoyo profesional, según un diagnóstico previo y la demanda que las personas realizan. En todas las situaciones de acceso se presupone la voluntariedad de la persona. El programa de Acogida, que permite una estancia de 6 días y cubrir las necesidades básicas durante ese tiempo es, con diferencia, el que atiende a un mayor número de personas al año. Como veremos después en el análisis de las Memorias del CAI, se pueden plantear ciertas dudas en cuanto a que todas las personas que hacen uso de este programa puedan ser adscritas a alguna de las categorías de la exclusión residencial, pero el hecho de pasar por el Centro ya las hace formar parte de la cuantificación del fenómeno de las personas sin hogar, lo que no deja de ser problemático.

Quienes quieren acceder al llamado Programa de Inserción, que plantea una estancia máxima de 1 año, no son la mayoría (sólo 95 personas de las más de 900 atendidas en 2014). Para acceder, la persona necesita mantener

cuatro entrevistas con distintos profesionales: la trabajadora social, la psicóloga, el enfermero y el educador. Las entrevistas atienden a la tipología de entrevista semi-estructurada, que valora la situación social, recoge la demanda y la autopercepción del proceso de exclusión que la persona relata. Desde el punto de vista del tratamiento “integral” que recoge el PAPSH, esta instancia de valoración supone un primer paso para la evaluación del proceso de exclusión social y el pronóstico de inserción que el Equipo elaborará en base a la información recogida por los distintos profesionales.

Las reuniones semanales del Equipo, que valora la idoneidad del acceso de las distintas personas, es el momento en el que cristalizan las distintas representaciones sociales y en el que la coherencia entre discurso y práctica se pone a prueba. Durante los ocho años de mi participación en estas reuniones he podido constatar cómo se han ido modificando algunos criterios de acceso, pero se ha mantenido una estructura fundamental en la elaboración del criterio técnico sobre la exclusión social de las personas sin hogar. Los rasgos fundamentales en la construcción de este criterio, que es finalmente una construcción social de la problemática del *sinhogarismo*, son los siguientes:

1-Individualización de la problemática. El trabajo de valoración se aborda desde el enfoque de *casos sociales* mediante el que se estructura también la organización de los Servicios Sociales municipales. Todas las entrevistas de valoración son por ello incorporadas a la herramienta informática común (ficha social) a todos los Centros Sociales y Comunitarios del municipio. El *caso* es expuesto por una de las trabajadoras sociales y el resto de profesionales van incorporando a su valoración las distintas dimensiones de la exclusión social que pueden afectar al proceso de inserción (adicciones, trastornos del ánimo, enfermedades mentales, problemas de salud y dependencia, perfil de empleabilidad, déficits educativos, uso previo de los Servicios Sociales, etcétera).

2-Peso de las variables personales. En el pronóstico de inserción cada área de exclusión tiene un peso distinto. El área psicológica y las adicciones, por ejemplo, tienen un peso específico a la hora de la valoración, en consonancia con la representación social del *sinhogarismo* que atribuye a estas variables el protagonismo a la hora de no poder acceder a una vivienda normalizada. Las actitudes y posibles conflictos que hayan surgido durante el proceso también son relevantes. Se produce así, a menudo, el conocido como “efecto Mateo”, por el que aquellas personas que más posibilidades de inserción muestran son las que mejor puntuación obtienen en el baremo, mientras que aquellas que presentan mayores dificultades obtienen puntuaciones más bajas. Aquí es donde se produce una tensión mayor entre el discurso de la inclusión social y la práctica profesional que debe distribuir cada *caso* en un escalafón concreto de la exclusión. La naturaleza dialéctica del proceso de exclusión se pierde de vista en favor de una prescripción detallada de las áreas de mejora que la persona debe abordar.

3-Estandarización numérica. El producto final de la valoración, a través de un baremo en el que se puntúa la vulnerabilidad al mismo tiempo que se hace un pronóstico de inserción, es una cifra que por debajo de 50 no permitiría el acceso al programa de inserción. Las contradicciones que surgen a la hora de reducir a un número esta decisión movilizan a menudo en el Equipo todo un proceso de atribuciones sociales específicas que concluyen finalmente en una decisión formal de acceso o negación del mismo. Cerca del 95% de las valoraciones concluyen con una respuesta positiva. Pero es el proceso de esa construcción social de la problemática lo que más me interesa. Como mostrará el análisis de las Memorias, lo más significativo es que el diagnóstico que realiza el equipo, a menudo, no es compartido en su totalidad por las personas que solicitan realizar un proceso

de inserción. En el análisis de las respuestas sobre la “autopercepción” del proceso de exclusión, esta conclusión se verá reforzada.

Una vez que la persona accede al Programa de Inserción, su estancia en el alojamiento la delimita la consecución de los objetivos que se marquen en el diseño de un itinerario individualizado de inserción. A través de entrevistas de seguimiento semanales, y de los apoyos profesionales y actividades grupales que el Centro desarrolla, la persona deberá reforzar todas las áreas personales y capacidades que haya acordado con el Equipo, fijando los plazos que aparecen recogidos en el PAPSH, y que ya se han comentado.

En este punto, el trabajo profesional consiste a menudo en reducir y tratar de integrar las disonancias que se dan entre el criterio de los distintos profesionales del Centro, las condiciones de convivencia que ofrece un “macrocentro” de este tipo, y la necesidad de participación del “espacio social” que sigue en suspenso mientras la persona sigue siendo identificada como persona sin hogar. La ocupación del tiempo en distintas actividades, que sólo de forma muy indirecta tienen que ver con la carencia de vivienda, se constituye así como un proceso de negociación constante entre los profesionales y los denominados “usuarios”. Así, a la construcción social de la problemática, le sigue la disposición de talleres, actividades, entrevistas y espacios de participación, cuyo objetivo no explícito es la adaptación individual a las condiciones de la exclusión residencial, asumiendo una situación de dependencia muy cercana al *estigma* (Goffman, 2006).

El proceso de salida del Centro se da habitualmente como una ruptura unilateral de esa construcción social de la problemática. En ocasiones debida a la persona y en ocasiones al criterio técnico de los profesionales. Como veremos en el análisis de las Memorias, no es ni muchos menos mayoritaria la situación de una salida satisfactoria del Centro en posición de acceder a una situación residencial estable. El proceso de dar la baja del programa a una persona, que también tiene lugar en las reuniones semanales

del Equipo, es otro momento en el que las representaciones sociales se enfrentan a la práctica profesional y se ponen a prueba. Es aquí donde el criterio profesional debe tender más al consenso, y donde el grupo articula un discurso más cerrado en torno al protagonismo de las variables personales que dificultan el proceso de inserción. Obviamente, las variables estructurales quedan totalmente en suspenso, porque de darles cabida dentro del discurso de las causas del éxito o el fracaso personal en la inserción social, se haría evidente una “ausencia de sentido” que el grupo tiende a evitar como forma de mantener la coherencia entre discurso y acción, y permitir así la reproducción del grupo mismo.

No obstante, el papel de multitud de variables intersubjetivas, y las variaciones del contexto, hacen que existan matices y que esta interpretación no esté cerrada. En los últimos años, además, he podido observar una evolución hacia formas más *abiertas* de discusión, y la incorporación de nuevas herramientas para definir las intervenciones, que ante el peso evidente de las variables estructurales ha tendido a modificar el discurso y las prácticas profesionales. Algo que no deja de ser problemático con la adscripción a los objetivos y presupuestos teóricos del PAPSH, que desde 2008 no se han revisado.

2.2. Lo que dicen las personas sin hogar y lo que dicen los profesionales

Ya he comentado antes los resultados de algunos trabajos de investigación que ponían de relevancia el hecho de que las personas sin hogar atribuyen su situación, mayoritariamente, a variables estructurales como las carencias económicas, la falta de empleo o las dificultades para acceder al mercado de la vivienda.

Aquí se encuentra una brecha insalvable entre las representaciones sociales que atribuyen a las personas sin hogar determinados patrones de

comportamiento (lo que se suele entender cuando se habla de *sinhogarismo* como un estilo de vida) que sólo mediante su normalización a través de un proceso de inserción social situará a la persona en condiciones de acceder a una vivienda digna y mantenerla.

Analizando las Memorias anuales del CAI, se puede observar también este fenómeno de discrepancia entre lo que los profesionales de la atención dicen sobre las causas de la situación de estar sin hogar y lo que las personas sin hogar dicen de sí mismas.

Se han tomado datos de las Memorias en cuatro años consecutivos donde se recogían las causas del *sinhogarismo*, diferenciadas por problemática “verbalizada” y “diagnosticada”. La serie se interrumpió en 2012, porque a partir de ese momento las Memorias no recogían ya esos datos, aunque el método de evaluación diagnóstica no se haya modificado, y por mi experiencia los datos hayan seguido una pauta muy parecida.

CUADRO IX. Problemáticas verbalizadas y diagnosticadas de la situación de sin hogar en el CAI.

AÑO	2008		2009		2010		2011	
	Verbalizada	Diagnosticada	Verbalizada	Diagnosticada	Verbalizada	Diagnosticada	Verbalizada	Diagnosticada
Administración económica	13	43	3	19	5	9	2	10
Alcohol	16	32	4	13	11	12	8	12
Drogas ilegales	19	31	13	34	13	16	13	15
Emocional	0	0	4	9	4	8	2	8
Exrecluso	1	1	0	0	2	2	2	3
Familiar	8	8	6	21	16	26	37	24
Inmigración	8	13	0	28	4	17	2	13
Juego	6	11	2	4	4	4	2	2
Laboral	127	37	122	6	67	2	70	0
Salud	0	0	1	1	4	1	0	0
Salud Mental	7	18	5	14	6	8	6	9
Sin hogar	1	15	6	24	9	24	3	39
Patología dual	0	0	0	0	0	3	5	16

Fuente: Memorias anuales del CAI. Años correspondientes.

Lo primero que llama la atención es la disparidad de criterios a la hora de situar la causa de la situación de estar sin hogar en el acceso al empleo, que durante todos los años contemplados es la causa señalada por un mayor número de personas que pasan por el Programa de Inserción. Sin embargo, el diagnóstico profesional, a cada año transcurrido, lo ha aplicado menos. Siempre es, además, la categoría que mayor discrepancia produce entre el diagnóstico profesional y la autopercepción de la persona, llegando, en el último año, a no contemplarse siquiera como causa en ningún caso, a pesar de que 70 personas (un 46% del total) dijese que era la falta de empleo lo que no les permitía acceder a una vivienda.

En el mismo periodo fueron ganando relevancia, por otro lado, categorías como las de “Salud Mental” o “Patología dual”, o el diagnóstico de una problemática “Familiar”. Pero lo más sorprendente es la categoría “Sin Hogar”, es decir aquella que atribuye la causa de estar sin hogar a sí misma. Este tratamiento tautológico del *sinhogarismo* ya hemos visto en otro apartado a qué tipo de representación social de la pobreza y las personas sin hogar remite: aquella que pone más énfasis en la marginalidad, los estilos de vida, y una supuesta cultura de la pobreza. Evidentemente, son muy pocas las personas que autoperciben la causa de verse en la calle como parte de una vocación o una forma de vida “elegida”, aunque ese estereotipo se encuentre muy extendido. Sin embargo, el criterio profesional del CAI lo ha diagnosticado cada vez más a medida que pasaban los años. ¿A qué puede responder esto?

Por la experiencia de las reuniones semanales de evaluación de *casos*, podría aventurar una explicación: al constatar las dificultades estructurales de acceso al empleo, sobre todo a partir del agravamiento de la crisis económica en los sectores de la construcción y el turismo, la intervención social debe encontrar formas de explicación del *sinhogarismo* que legitimen un trabajo de inserción que en pocas ocasiones puede culminar con el acceso al mercado de trabajo. De ahí que otras categorías señaladas como

causas de estar sin hogar cobren mayor relevancia, en detrimento de las condiciones estructurales. A un nivel micro sociológico, esto supondría una búsqueda de coherencia entre discurso y acción que impida la pérdida de sentido de la tarea del grupo. Es decir, profundizar más en un trabajo “personal” sería el correlato lógico ante una situación económica que estructuralmente deja sin empleo a cerca de seis millones de personas en todo el país.

El argumento precedente se reforzaría al constatar el análisis de las Memorias que no se puede atribuir el diagnóstico denominado “Sin hogar” a un aumento del número de personas categorizadas como “Crónicas” (más de 3 años sin alojamiento propio). Los datos del siguiente cuadro muestran cómo, en todo el periodo, el porcentaje de las personas que llevaban menos de 6 meses sin alojamiento fueron siempre más del 60% y los denominados “Crónicos” nunca pasaron del 13%.

CUADRO X. Tiempo sin alojamiento propio. (Porcentajes respecto al total de personas atendidas en el Programa de Inserción).

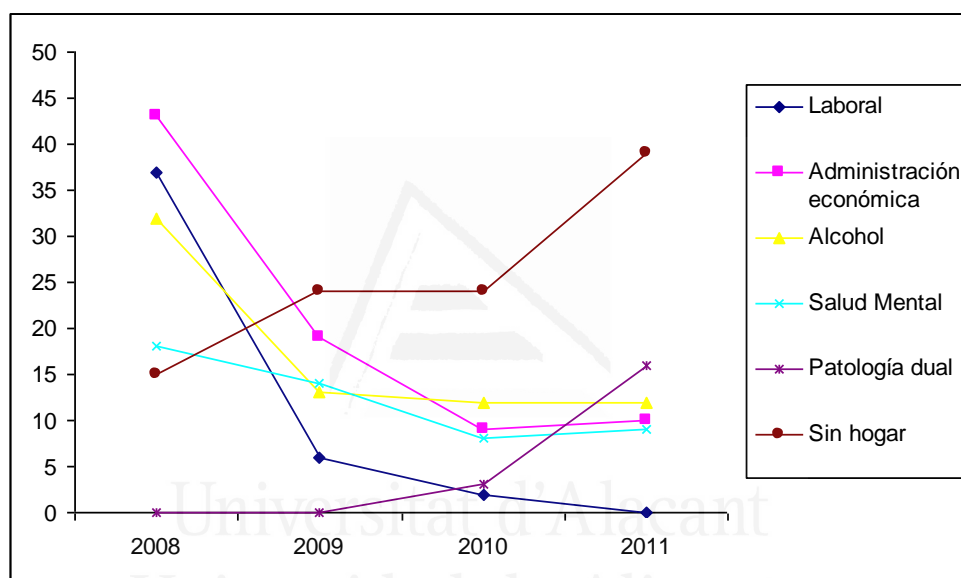
	2008	2009	2010	2011
Incipiente (menos de 6 meses)	62,4	54,0	77,4	66,7
Habitual (más de 6 meses y menos de 3 años)	26,6	33,0	16,4	23,7
Crónico (más de 3 años)	11,0	13,0	4,1	9,6
Número total de personas	218	178	143	156

Fuente: Memorias anuales del CAI. Años correspondientes.

Es decir, existe una constante renovación de las personas sin hogar que acuden al Centro, que en su mayoría dicen encontrarse sin alojamiento por causas económicas y de acceso al empleo, y un porcentaje estable (o que disminuye) de personas que llevan más de tres años en esta situación. Sin embargo, el equipo profesional diagnostica la condición de “Sin hogar”

como una de las causas más frecuentes de no disponer de un alojamiento propio. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del número de diagnósticos según algunas de las causas en los años correspondientes.

GRÁFICO IV. Causas diagnosticadas (número de veces) para el acceso al Programa de Inserción según año.



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias anuales del CAI.

Las tendencias más destacables vienen a reafirmar los argumentos expuestos. Desde 2008 hay un marcado descenso de los diagnósticos que remiten al empleo o a la situación económica, mientras aumenta de forma constante el diagnóstico “Sin hogar”.

Por otro lado, el relativo descenso de las categorías “Alcohol” y “Salud mental” se ve compensado por el ascenso de la categoría “Patología dual”, que, al tratarse de una categoría mixta, recoge tanto adicciones como trastornos mentales que se presentan asociados.

En resumen, los diagnósticos que hacen referencia a causas estructurales descienden en todo el periodo, y aumenta la descripción de la problemática como una consecuencia de los estilos de vida o las variables psicosociales.

Que estas tendencias se den, precisamente, en un periodo en que el contexto socioeconómico de una crisis profunda acentúa las dinámicas excluyentes que afectan a un mayor número de personas, puede estar hablando de un paulatino alejamiento de los criterios profesionales sobre las personas sin hogar en Alicante respecto a las transformaciones de una realidad social más amplia.

Como he expuesto en la *Primera Parte* de esta tesis, el hecho de que las transformaciones sociales y económicas se produzcan a un ritmo distinto que los cambios en las representaciones sociales parece ser una constante en las formas de tratamiento histórico de la pobreza. Esta discrepancia se hace evidente en los datos estadísticos que hemos analizado, pero entender cuál es su dinámica, y cómo se construye, necesita de una evaluación más cualitativa.

El análisis de las entrevistas semi-estructuradas que he realizado a las personas que pasaron desde 2008 a 2011 por el Programa de Inserción, revela algunas pautas en la elaboración del discurso sobre la “autopercepción” de la situación de exclusión social. Pero sobre todo arroja luz sobre el *modo* en que se articula ese discurso durante las entrevistas y como el criterio profesional puede producir determinadas respuestas, de la manera que se resume a continuación:

1-Mayoritariamente las respuestas que las personas dan a la pregunta de “¿Cuál es la causa por la que te encuentras en esta situación?”, se centran en causas estructurales, del tipo “falta de recursos económicos” o “problemas para acceder al empleo”, en consonancia con los datos cuantitativos analizados. Las dinámicas familiares conflictivas suelen señalarse, pero referidas habitualmente a una situación inmediata de convivencia que

termina con la salida de la persona del núcleo familiar sin disponer de una alternativa de alojamiento adecuada a su nueva situación.

2-La posición del profesional que realiza la entrevista es determinante en la respuesta obtenida. Si la pregunta se remite a las causas inmediatas de su situación, sin hacer ninguna valoración previa del recorrido biográfico, a menudo surgen los condicionantes estructurales como primera respuesta. Sólo si se insta a la persona a que rastree en su pasado los orígenes más profundos de su inestabilidad residencial se produce un discurso que, en ocasiones (no siempre), describe la interacción entre estos condicionantes y las decisiones personales y pautas de conducta que los han podido potenciar. Aquí se produce un efecto difícil de valorar mediante el estudio cuantitativo. El hecho de “profundizar” en la historia personal, queriendo ver más allá de la situación inmediata, genera las respuestas que el entrevistador tiene ya, de algún modo, previstas. Decía Valery que el conocimiento, por definición, se hallaba en la superficie de las cosas y no en lo profundo, porque en lo profundo es donde hay menos luz para ver. En el caso de las entrevistas de valoración puede suceder algo parecido. Las causas profundas de la exclusión social a menudo sólo remiten al individuo, ya que en la profundización se deja atrás todo aquello que está expuesto a la luz de forma más evidente: la carencia económica que no permite mantener una vivienda. De este modo, como las consecuencias del proceso de exclusión acaban afectando *personalmente*, suele acabarse por invertir la perspectiva y pasar a hablar de lo que *personalmente* ha hecho alguien para verse sin hogar.

3-Como excepción a esta dinámica de producción del discurso, aquellas personas que arrastran una historia de adicciones, que hacen explícita desde un primer momento, se manejan en un nivel discursivo cercano a la anamnesis, y cuando han pasado por otras terapias (como suele suceder) conocen perfectamente los resortes del lenguaje profesional. Sitúan en todo

momento la responsabilidad de su situación en su conducta adictiva. Y así su autopercepción dista de ser problemática: identifican un solo factor de manera clara: “soy drogadicto, por eso estoy en la calle”. Esto facilita mucho el proceso de diagnóstico al profesional que, de este modo, se ve reafirmado y orientado a dar una respuesta positiva en el proceso de valoración. Sin embargo, cuando las personas que construyen ese discurso basado en su conducta son preguntadas por sus objetivos a largo plazo, aluden a la estabilidad económica a través del empleo y el acceso a una vivienda como factores de inserción y condicionantes en la mejora o agravamiento de sus adicciones.

El mero hecho de la “interrogación” realizada durante las entrevistas de valoración, supone ya plantear una duda sobre lo evidente. El proceso para valorar si la persona estaría en condiciones para acceder a un Programa de Inserción, en realidad está reforzando el cuestionamiento de su derecho a la vivienda. Este cuestionamiento es estructural, como ya he dicho, y no responde a inclinaciones perversas de los profesionales. Todo lo contrario: la interrogación es coherente con una representación social ampliamente aceptada sobre los procesos de exclusión en las personas sin hogar, que el mismo PAPSH describe de manera explícita.

Sin “profundizar” en las variables personales y psicosociales, sería imposible articular posteriormente un programa de inserción basado en la consecución de objetivos que lleven a la meta final de la autonomía y el acceso a la vivienda normalizada. El modelo *Continuum of Care* necesita de esta interrogación. Porque es una pregunta que se realiza a nivel social dentro de una crisis de valores en las denominadas sociedades de bienestar. Pero ante la situación de un individuo concreto, dentro de un recurso especializado y que focaliza su ayuda en un determinado “colectivo”, la pregunta que la sociedad se hace a sí misma acabará siendo devuelta al propio sujeto.

El papel del profesional de la exclusión social sería, en este caso, el de transmisor de esa interrogación, que puede realizarse de distintas formas y estilos, pero cuyo resultado es siempre el mismo: el individuo debe adaptarse y mejorar personalmente para conseguir acceder a la vivienda.

De ahí es de donde surgen las discrepancias fundamentales entre lo que los profesionales dicen de las personas sin hogar y lo que éstas dicen de sí mismas. Esta discrepancia afectará a los resultados que se obtienen en el Programa de Inserción y, sobre todo, a la resolución del problema del acceso restringido a la vivienda. Sin embargo, esto no será óbice para que el recurso se mantenga, e incluso amplíe sus prestaciones y servicios, en la medida en que las condiciones de la crisis económica se vean agravadas.

2.3. Lo que dicen los datos de las Memorias anuales

Para finalizar este apartado analizaré los resultados de las Memorias del CAI entre 2008 y 2011, en dos aspectos concretos. El “perfil sociodemográfico” de las personas sin hogar en Alicante y los “resultados obtenidos” por el Programa de Inserción.

Trataré de demostrar que, igual que pasa con los datos a nivel nacional, y en consonancia con los estudios europeos, no se puede definir a las personas sin hogar como un *colectivo* con características marginales respecto al conjunto de la sociedad en base a una supuesta multiplicidad de sus problemáticas. Sino que más bien encontramos que las regularidades a lo largo del tiempo en cuanto a las variables sociodemográficas nos están llamando la atención sobre otros aspectos importantes.

De todos modos, este tipo de perfiles sólo son útiles a un nivel descriptivo muy básico, porque las condiciones particulares de recogida de estos datos (en el momento en que la persona está sin alojamiento, pero no

antes ni después), reclaman un tratamiento prudente a la hora de hacer generalizaciones.

a) El perfil sociodemográfico

Se analizan los datos referidos a las variables de sexo, edad, formación y situación laboral, que recogen las distintas memorias para los años comprendidos entre 2008 y 2011. El cambio en el formato de las Memorias, a partir de 2012, hace que no se pueda continuar la serie temporal. Pero como en anteriores casos, por mi experiencia, las variaciones han sido mínimas. Ya que no han variado las tendencias, ni la forma de recoger los datos, sólo la forma de presentarlos.

CUADRO XI. Perfil sociodemográfico de las personas que pasaron por el Programa de Inserción del CAI, 2008-2011 (porcentajes respecto al total de personas atendidas).

		2008	2009	2010	2011
Sexo	Hombre	81	83	86	82
	Mujer	19	17	14	18
Edad	18-30	17	18	16	16
	31-40	31	40	42	42
	41-50	36	33	29	29
	51-60	16	9	12	15
Estado civil	Soltero	47	45	54	53
	Casado	7	8	8	8
	Separado o divorciado	39	38	29	29
	Viudo	1	6	0	0
	Pareja estable	5	3	8	9
Formación	Educación primaria finalizada o sin finalizar.	86	82	82	83
	Secundaria	12	13	16	16
	Superior	2	6	1	1
Situación laboral	Activo	Sin datos	4	4	0
	Desempleado con prestación	Sin datos	5	11	9
	Desempleado sin prestación	Sin datos	89	81	78
	Pensionista	Sin datos	2	0	3
	Otros	Sin datos	0	4	10

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias anuales del CAI.

Los datos recogidos en las Memorias nos hablan de un perfil que atendería en su mayoría a varones, entre 31 y 51 años, solteros o separados y/o divorciados, con un nivel formativo primario en situación de desempleo y sin prestación. Atendiendo a que, además, las causas que identifican como causa inmediata de su pérdida de la vivienda son mayoritariamente las

referidas al empleo y a las dificultades de administración económica de sus hogares anteriores, es difícil sostener que las pautas de conductas marginales o las actitudes poco favorecedoras para la inserción sean determinantes.

En cualquier caso, esa “realidad” de las personas sin hogar, que mantiene que sus procesos de exclusión son significativamente distintos a los procesos estructurales que se dan en la sociedad general, es en gran parte una construcción de la propia dinámica de atención profesional, y del diseño del recurso municipal para la atención a las personas sin hogar. Si el PAPSH defendía en su justificación de 1999, con buen criterio, que la problemática de los “transeúntes” era en gran parte construida por el propio diseño del albergue previo, aquí se encuentran indicios suficientes para sostener el mismo argumento respecto al CAI.

Un análisis de los resultados obtenidos por el Programa de Inserción nos revelará hasta qué punto está siendo efectivo este modelo de intervención basado en la filosofía del *Continuum of Care*.

b) Los resultados

Es difícil, cuando se habla de la intervención social con personas en exclusión, la medición de los resultados obtenidos. En el caso del Programa de Inserción del CAI, cuando la baja del Centro se da en determinadas condiciones, y el Equipo de Intervención así lo acuerda, se tramita la finalización del expediente sin que haya un posterior seguimiento ni, por lo general, se prevea un contacto futuro con las personas. Las condiciones que habitualmente se marcan para decidir la baja como “Consecución de objetivos” atiende sólo en parte a lo que la persona diga de su situación, y se requiere que o tenga ingresos suficientes por alguna renta mínima, o haya accedido a un empleo demostrable durante al menos dos meses, o encuentre un alojamiento también verificable, aunque no se pone demasiado énfasis en

las condiciones legales, de habitabilidad o de adecuación del alojamiento. En cualquier caso, se cuentan multitud de variables subjetivas que pueden hacer variar el criterio técnico, por lo que, atendiendo a estos condicionantes puede que el porcentaje esté algo subestimado, dado que no siempre es posible verificar con seguridad la situación en la que una persona se marcha del Centro.

CUADRO XII. Resultados del Programa de Inserción del CAI (Porcentaje de personas respecto al total atendidas).

	2008	2009	2010	2011
Consecución de objetivos	5,6	6,7	6,8	14,0
Bajas voluntarias comunicadas	41,7	26,4	28,8	25,0
Bajas voluntarias no comunicadas	(*)	21,9	17,8	17,4
Incumplimiento de objetivos	34,4	25,3	23,3	25,0
Se mantienen en el programa al cierre del año	18,3	19,7	23,3	18,6

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias anuales.

() En este año, no se diferenció entre “comunicadas” y “no comunicadas”.*

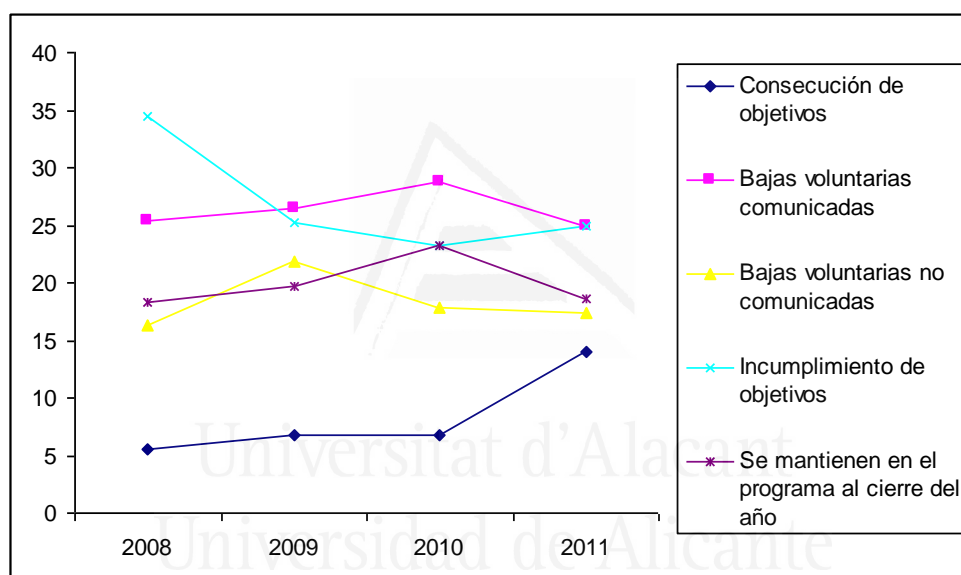
Los datos muestran cómo, durante todo el periodo estudiado, las bajas por “Consecución de objetivos” no pasaron del 14%, mientras que, entre un 50 y un 68%, abandonaron el Programa antes de conseguir ingresos mínimos, un empleo o vivienda en algún régimen de arrendamiento. Hay que ser cautos con la lectura de estos datos, sobre todo en cuanto a la motivación atribuida a las bajas voluntarias, y en especial aquellas que no son comunicadas. Pero sí es significativo que los incumplimientos del itinerario de inserción estén siempre muy por encima de la consecución exitosa del mismo.

Esto puede reafirmar el argumento sostenido de que el diseño de los programas de inclusión atienden a una representación social de las personas sin hogar que se ha mantenido poco acorde con los resultados obtenidos y con las evidencias de los datos sociodemográficos. Las inercias de una

dinámica así son difíciles de modificar, y mi experiencia en este sentido reafirma las conclusiones aquí descritas.

No obstante, pequeñas modificaciones en la *mirada* profesional sobre la problemática, y la flexibilización de algunos criterios de intervención, han conseguido variar tendencias importantes que no se pueden obviar.

GRÁFICO V. Evolución de los resultados del Programa de Inserción en el CAI (Porcentaje respecto al total de personas atendidas).



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias anuales.

El aumento de experimentado entre 2010 y 2011 de las “Consecuciones de objetivos” y la disminución progresiva de las bajas por otros motivos, nos hablan de una tendencia a la mejora del servicio, lo que hay que tener en cuenta para la posterior discusión sobre los modelos de intervención en Alicante. Dentro del modelo *Continuum of Care*, y aun dentro de una representación social que parte de la exclusión severa de las personas sin hogar como referente teórico en la intervención, caben realizar procesos de mejora que siempre irán en beneficio de las personas atendidas.

No obstante, según todo lo analizado en este apartado, los límites del modelo son evidentes. Y, en cualquier caso, atienden a una definición muy restringida del problema de las personas sin hogar. Definiciones que, desde 2010, se están poniendo en duda por parte de distintas organizaciones e instituciones del ámbito europeo, y que reclaman una transformación en los modelos de intervención con el objetivo, no sólo de mejorar las condiciones de atención, sino de erradicar el problema.

En el siguiente apartado, veremos cómo el modelo residencial de Alicante, y su desarrollo urbano en las últimas décadas, ha consolidado determinados procesos de exclusión residencial que reafirmarían la necesidad de nuevos enfoques para la investigación social. Un conocimiento más amplio del problema de las personas sin hogar, junto a la constatación de los límites de los modelos actuales de intervención en Alicante, propiciarían orientaciones alternativas para la acción social.

3. El desarrollo urbano en Alicante, el modelo residencial y las personas sin hogar

En el periodo que va de 1999 a 2014, la ciudad de Alicante creció casi de forma continuada. Tanto su población (Cuadro XIII) como el número de viviendas construidas aumentó (Cuadro XIV). Aunque este desarrollo, según los barrios, tuvo un ritmo distinto y que se puede atribuir a causas diferentes.

CUADRO XIII. Crecimiento de la población de Alicante y variación interanual.

Año	Población	Var. interanual (valor absoluto)	Var. interanual (valor porcentual)
1999	272.432		
2000	276.886	4.454	1,6
2001	283.243	6.357	2,3
2002	293.629	10.386	3,6
2003	305.911	12.282	4,2
2004	310.330	4.419	1,4
2005	319.380	9.050	2,9
2006	322.431	3.051	0,9
2007	322.673	242	0,1
2008	331.750	9.077	2,8
2009	334.757	3.007	0,9
2010	334.418	-339	-0,1
2011	334.329	-89	0
2012	334.678	349	0,1
2013	335.052	374	0,1
2014	332.067	-2.985	-0,9

Fuente: Cutillas, 2011, p.335 (hasta 2008). Elaboración propia en base a datos del Padrón Municipal (2009-2014).

CUADRO XIV. Tipo de viviendas municipio de Alicante. Variación intercensal.

Tipo de vivienda	1991	2001	2011	Variación intercensal 1991/2001 (valor porcentual)	Variación intercensal 2001/2011 (valor porcentual)
Total	132.075	154.058	186.515	16,6	21,1
Viviendas principales	82.695	103.293	132.635	24,9	28,4
Viviendas secundarias	33.252	28.663	28.705	-13,8	0,1
Viviendas vacías	15.791	21.060	25.170	33,3	19,5
Viviendas vacías respecto al total (%)	11,9	13,6	13,4	1,7	-0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE Censos de Población y vivienda.

El desarrollo urbano generó nuevas centralidades, concentrado un mayor crecimiento en los barrios de la periferia que en los del Centro. Pero hay que distinguir entre una periferia que debió su aumento de población a la mejora relativa del poder adquisitivo de las clases medias y trabajadoras por un lado, y al turismo residencial por otro, de otra periferia (diseminada sobre todo por los barrios de la conocida como Zona Norte) que se debió a las llegada de trabajadores migrados y las clases de menores rentas (Cutillas, 2011).

Barrios como Garbinet, Polígono de Babel y Polígono de San Blas experimentaron significativos aumentos de su población, en base a la nueva construcción de zonas residenciales para clases medias. Las urbanizaciones atraían a una población que, al socaire de la mejora relativa de los ingresos y el empleo, y la capacidad de endeudamiento fomentada por la flexibilidad de los créditos hipotecarios durante el periodo, pudieron mudarse a estas nuevas residencias con características particulares en cuanto a dotaciones colectivas y relación con el tejido urbano preexistente. Muchas familias de San Blas y de Plà/Carolinas se mudaron a zonas colindantes de urbanizaciones residenciales, en el Polígono de San Blas y Garbinet respectivamente, manteniendo cierta relación con el barrio adyacente, pero

accediendo a lo que se suponía una mejora cualitativa en cuanto a las dotaciones residenciales (piscinas comunitarias, pistas deportivas, zonas verdes, seguridad) que se ofrecían en exclusiva a los nuevos habitantes de estas urbanizaciones.

Las zonas de Playa San Juan, Albufereta, Cabo de las Huertas, Vistahermosa y Palmeral-Urbanova, zonas habituales de segundas residencias, también crecieron en población. Su crecimiento puede atribuirse, en gran parte, al turismo residencial de carácter internacional, que ha tenido un papel importantísimo en el crecimiento desbocado del sector inmobiliario en la provincia (Díaz y Lourés, 2008). Pero también podría explicarse, en parte, por lo que podríamos llamar un movimiento de “mejora patrimonial” en base al cambio de residencia cerca del mar, similar al que se daba en los casos de las urbanizaciones antes comentadas, pero realizado por familias con rentas más altas.

En ambos casos, el crecimiento de la ciudad se debía a un desarrollo económico basado fundamentalmente en el turismo y en el sector de la construcción. La construcción de viviendas en el municipio de Alicante, como se muestra el Cuadro XIV, aumentó en un 21% en el periodo 2001-2011, mientras que el crecimiento interanual medio de la población total fue de un 1,24% (1999-2014). Esto tuvo también su impacto en la estructura del empleo:

De hecho, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), entre el primer trimestre de 1998 y el primero de 2006 el porcentaje de población ocupada en la construcción en la provincia de Alicante [había] pasado del 8,38% al 14,80%. En ese mismo periodo, la población ocupada en la industria [había] descendido desde el 27,05% al 19,30%, dando cuenta de una preocupante pérdida de empleo en la industria y un peso creciente en la construcción y en los servicios poco cualificados que

coloca a la economía provincial en una situación de vulnerabilidad creciente (Díaz y Lourés, 2008, p.83).

El motor del sector inmobiliario impulsó esta dinámica poblacional que hizo también crecer los precios de la vivienda y aumentar el endeudamiento de las familias. Mientras, por otro lado, el tanto por ciento de viviendas vacías respecto al total del parque inmobiliario del municipio siguió suponiendo —siempre según las estimaciones del INE— el 13% de las viviendas: 25.170, concretamente, en 2011.

Respecto a los barrios de la conocida como Zona Norte, los incrementos de población más importantes durante el periodo tuvieron lugar en los barrios de Colonia Requena, Virgen del Remedio, Juan XXIII y Virgen del Carmen (antiguas Mil Viviendas), que absorbieron la demanda menos solvente y en condiciones de mayor precariedad de la población trabajadora extranjera (sobre todo en Colonia Requena), que desde la segunda mitad de los noventa fomentó un rápido incremento poblacional del municipio. Estas zonas de barrios obreros habían perdido población de forma continuada en los periodos intercensales de 1981/86, 1986/91 y 1991/96 (Díaz y Lourés, 2004, p.91), para volver a ganarla durante el periodo 2001-2011 con la incorporación de los trabajadores inmigrantes.

De modo que la movilidad demográfica en la ciudad nos deja dos pautas de suburbanización: 1) hacia las zonas de nueva construcción para las clases medias y en la franja litoral para las rentas más altas, y 2) hacia los barrios de la Zona Norte para las clases de menos rentas. En este último caso, las condiciones de las viviendas, su régimen de tenencia en subalquileres sin contrato de arrendamiento y las dificultades económicas de su población, pueden dar una idea de la dimensión de la vulnerabilidad a la exclusión residencial que se puede dar en estas zonas. En claro contraste con la movilidad ascendente hacia las nuevas zonas de urbanizaciones y hacia los residenciales a la orilla del mar de la población con más rentas. Y, sobre

todo, en contraposición a la inversión extranjera en segundas residencias que ha supuesto, en municipios de la provincia como Torrevieja, que el número de viviendas casi doble el de habitantes censados. En el siguiente cuadro se ofrecen datos de dos periodos intercensales y la variación porcentual de algunos de los barrios de Alicante comentados.

CUADRO XV. Porcentajes de crecimiento/decrecimiento en dos periodos intercensales. Algunos barrios de Alicante.

Barrio	1991/96	2001/2008
Colonia Requena	-9,94	15,07
Garbinet	---	17,20
Virgen del Remedio	-9,67	4,11
Virgen del Carmen (*)	-45,77	3,00
Cabo de las Huertas	58,48	2,78
Playa de San Juan	49,92	12,73
Palmeral-Urbanova-Tabarca	---	4,25

Fuente: Díaz y Lourés, 2004, (1991/96) y Cutillas, 2011 (2001/08).

(*)La gran pérdida de población de este barrio se debe al proceso de remodelación y realojo que se dio desde principios de los noventa, y que implicó el derribo de muchos edificios.

No obstante, no se puede afirmar que esta dinámica poblacional haya constituido barrios semejantes a guetos dentro de la ciudad¹¹, pero sí se advierte una dinámica de crecimiento urbano diferenciada que, en cualquier caso, ha ido privilegiando las afueras en detrimento de los barrios del Centro, lo que supuso la necesidad de realizar nuevas obras para la mejora de la circulación del tráfico rodado (ampliación de Alfonso X, Vía Parque, Bulevar del Plà, etc.), con marcados déficits en el transporte público y los servicios urbanos de algunos barrios.

Pero, sobre todo, se advierte una tendencia a la segregación socioespacial en determinados barrios de las familias con mayor vulnerabilidad a los

¹¹ A excepción de Parque Ansaldo, cuyas características, proceso de desalojo y demolición no podemos abordar aquí.

procesos de exclusión residencial. El hecho mismo de la existencia del Plan Especial para la Zona Norte¹² da cuenta de esta relativa concentración de la pobreza en algunos barrios de la ciudad, que se corresponden con los que históricamente acogieron a las familias trabajadoras más pobres durante los años setenta y ochenta del pasado siglo.

El proceso por el que Alicante se incorporó a la competencia global de ciudades vino precedido por más de cuarenta años de explotación del conocido modelo de desarrollo de *sol y playa*, que el franquismo inauguró y que continuó durante el periodo democrático con otras formas pero idéntico contenido.

El sector turístico ha sido uno de los motores económicos de la provincia, que ligado a la expansión territorial y la promoción de la nueva construcción ha generado un modelo muy reconocible por proporcionar uno de los crecimientos especulativos más espectaculares de Europa Occidental, devastando a su paso gran parte del territorio del litoral (Díaz, 2004 b, p.116).

La circulación de capital a través de la industria turística internacional ha supuesto la incorporación de toda la provincia (la marca comercial conocida como Costa Blanca) a un mercado con fuerte competencia, y que ha supeditado cualquier política de desarrollo a un crecimiento basado en la ganancia inmediata. Estas políticas son más claras cuanto mayor es la vocación turística del municipio.

En lo que afecta a las personas sin hogar este hecho tiene su impacto, ya que municipios como Benidorm o Torrevieja carecen de cualquier recurso

¹² En la página web del Ayuntamiento de Alicante se puede leer, al respecto, lo siguiente: “El Plan Integral ‘Barrios Zona Norte de Alicante’ tiene su origen a finales del año 2004, momento en el que los vecinos se reúnen con el Sr. Alcalde para demandar actuaciones en sus barrios que frenen la situación de progresivo deterioro físico y social que sufrían, fundamentalmente relacionadas con la seguridad ciudadana, actuaciones en espacios públicos y cuestiones educativas.”

para la atención a las personas sin hogar¹³, y en aplicación de sus ordenanzas —y de la salvaguarda de la tranquilidad para el sector turístico y de ocio— a menudo desalojan a la población sin hogar de sus calles pagándoles un billete de autobús con dirección al CAI de Alicante, que, pese a ser un recurso de carácter municipal, se ha convertido en referencia en toda la provincia.

Vemos, así, cómo la dinámica urbana regional tiene su repercusión en las políticas locales, y cómo una determinada forma de atención a las personas sin hogar (la de la adecuación de macrocentros temporales), funciona complementariamente a un modelo de desarrollo depredador y fuertemente especulativo.

La insistencia en este modelo y la ausencia de cualquier noción de límite para el crecimiento de la construcción en base al turismo, han hecho que los desequilibrios se acrecienten y que el sector haya entrado en crisis, sin que quepa vislumbrar ninguna otra estrategia por parte del gobierno local y los intereses privados más que aquella que se mantiene a la espera de “mejores tiempos”. Tiempos que, de todos modos, por cuestiones físicas ineludibles, no podrán volver a ser lo que eran.

Este proceso de acumulación desordenada, que pretendió extender un modelo urbano basado en el consumo turístico residencial y de ocio a toda la ciudad, ha desatendido multitud de otros aspectos del desarrollo urbano, realizando costosas y a menudo ruinosas inversiones en proyectos de parques temáticos (léase Terra Mítica¹⁴) o la renovación del puerto y su marina deportiva para uso de un ocio exclusivo (léase Casino y Volvo Ocean Race), que sin embargo se asientan en un fuerte consenso en torno a

¹³ Según los datos recogidos en Díaz (2004 b, p.122), en 2004 estos municipios tenían un 15,85 y un 15,5% respectivamente de sus viviendas vacías, y un 61,1% y un 32,2% de segundas residencias, infrautilizadas durante la mayor parte del año.

¹⁴ Para un estudio detallado de las implicaciones territoriales y del modelo de desarrollo de Terra Mítica, ver Díaz y Lourés (2010).

la idea de que este tipo de actuaciones representan un beneficio inmediato para la vida de *toda* la ciudad.

El sobredimensionamiento de las viviendas construidas en el periodo que va de 1991 a 2011, y el altísimo porcentaje de viviendas vacías e infrautilizadas, chocan con las necesidades de vivienda y los procesos de segregación socioespacial que se concentran en algunos barrios de la ciudad, en lo que sería su extremo más visible. Pero, además, pueden hallarse otras situaciones de carencia grave y de inadecuación residencial diseminadas por toda la ciudad (como el hacinamiento, la permanencia en el hogar familiar hasta la edad adulta, los problemas de acceso a contratos de arrendamiento de inmigrantes sin papeles, las personas mayores solas, etc.) que no se recogen habitualmente cuando se habla de los procesos de exclusión.

Más del 80% de las viviendas construidas en Alicante, en el periodo del *boom*, lo fueron en régimen de renta libre. La oferta se orientaba a sectores de rentas medias y altas que encontraban en los productos inmobiliarios de nueva construcción una oportunidad de movilidad social y una inversión “a futuro”, mientras la ciudad ya construída era desatendida en beneficio de otros proyectos urbanos más rentables para el modelo de desarrollo turístico (léase ampliación del Aeropuerto del L’Altet, el frustrado Palacio Internacional de Congresos en el Monte Benacantil, o la inefable Ciudad de la Luz).

Proyectos que, en la mayoría de los casos, hipotecaron la capacidad de financiación local sin cumplir las promesas de prosperidad para una gran parte de los sectores de menos renta y, sobre todo, para aquellas personas con mayores problemas para el acceso a la vivienda. En todo este periodo, como hemos visto, la ocupación media del CAI continuó ascendiendo, y el número de personas distintas que utilizaron alguno de los recursos ofrecidos nunca disminuyó.

Este régimen urbano y el modelo residencial que se fue desarrollando en la ciudad, acumularon desequilibrios evidentes y problemas estructurales

que, sin embargo, no han sido suficientes para un cambio de rumbo. Ni siquiera en el último periodo en el que la crisis económica y la contracción drástica del sector de la construcción han hecho aumentar el malestar social y las críticas a un modelo de desarrollo fundamentalmente excluyente:

En nuestro país la burbuja inmobiliaria y sus derivados constructivos han llegado a absorber cerca del 70% del crédito al sector privado y a extender el virus de la especulación a todo el cuerpo social, a la vez que se sobredimensionaba el suelo urbanizable y el parque de vivienda secundarias y/o desocupadas, ocasionando una superdestrucción de los asentamientos, los ecosistemas y los paisajes precedentes. Lo que hace que todo el mundo sufra el “deterioro ambiental” y que muchos tengan que acabar pagando el aquelarre de beneficios y plusvalías obtenidos por unos pocos durante el auge, en un juego económico que necesitaba expandirse continuamente para evitar su derrumbe (Naredo, 2009, p.313).

Las dinámicas excluyentes no se han dado solamente en cuanto al acceso a la vivienda, como veremos enseguida, sino también en cuanto al “derecho a la ciudad”. Las condiciones del urbanismo neoliberal han generado una globalización de los mercados inmobiliarios, profundizando las dinámicas de mercantilización de la vivienda, que en el caso de la provincia de Alicante ha sido más que evidente. Los desequilibrios territoriales, las consecuencias para el entorno físico, la reestructuración hacia una ciudad postfordista, han sido paralelos al aumento de las situaciones de vulnerabilidad para un mayor número de personas.

El aumento del precio de la vivienda, que supone una oportunidad para los inversores extranjeros y un *nicho* de mercado para operadores inmobiliarios internacionales, es al mismo tiempo una de las causas de la pérdida del “derecho a la ciudad” que se ha extendido en las dos últimas décadas. Los procesos por los que el desarrollo urbano escapa de la

planificación local y al más mínimo control democrático serían el corolario a esta secuencia de privatizaciones del espacio social.

En este contexto será donde debemos enmarcar las políticas de asistencia para las personas sin hogar y el recurso municipal que he estudiado en este capítulo. Porque son dinámicas que se retroalimentan. La pérdida de control comunitario sobre la articulación del espacio social está íntimamente ligada con los procesos de segregación urbana y con la aparición de la exclusión residencial como un fenómeno dialéctico que, estudiado en todas sus dimensiones, nos sitúa en coordenadas distintas a las que son habituales cuando se aborda el fenómeno de las personas sin hogar desde la *asistencia social*.

En los epígrafes siguientes analizaré, en base al concepto de *régimen urbano*, cómo la profundización de la crisis y sus consecuencias sociales podrían afectar a los consensos previos que sostuvieron la segunda etapa desarrollista más importante después del franquismo de los años sesenta. De igual modo, se tratará de adaptar la visión crítica del *sinhogarismo*, esbozada en el capítulo tercero, a la situación concreta de la ciudad de Alicante, con la finalidad de proyectar las conclusiones hacia un ámbito más global.

3.1 Los regímenes urbanos y el modelo residencial de Alicante

El análisis de las formas de desarrollo de las ciudades ha desembocado, en los últimos años, en los análisis de los llamados regímenes urbanos, *urban regime analysis*. Un régimen urbano es un mecanismo para la construcción de decisiones colectivas respecto al desarrollo de la ciudad. Su análisis trata de identificar los diversos actores y alianzas que se dan en un determinado contexto y cómo devienen en preponderantes y se mantienen estables en el

tiempo, o se ven modificados por distintos factores. La permanencia de un determinado régimen urbano se ve facilitada por los lazos que un bloque local hegemónico construye con los grupos de interés económico mejor posicionados (Díaz, 2010).

En periodos de un ingente desarrollismo, como el que hemos descrito para la provincia y la ciudad de Alicante, la consolidación de un régimen urbano basado en una coalición de los gobiernos municipales y autonómicos con los intereses económicos locales e internacionales, ha constituido uno de los factores más importantes en la pérdida del “derecho a la ciudad”. El funcionamiento de estas *máquinas de crecimiento* orientadas fundamentalmente al desarrollo económico ha configurado también un modelo residencial específico para la ciudad de Alicante, y desde este punto de vista ha legitimado las formas de atención a las personas sin hogar que se han dado en el municipio desde 2002 hasta el presente. Ha sido, además, una forma de fortalecimiento de un orden social determinado:

Las máquinas de crecimiento se refuerzan con la confluencia de unas elites locales que consiguen afianzar su poder a partir del desarrollo de las condiciones legales, económicas y políticas que respaldan sus intereses (Díaz, 2010, p.278).

La descentralización en materia de urbanismo y vivienda hacia las Comunidades Autónomas durante los ochenta, fomentó en primer lugar las condiciones para el desarrollo de políticas territoriales específicas. En la Comunidad Valenciana, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) de 1994, constituyó el marco legal necesario para la formación de distintos regímenes urbanos locales en los que el protagonismo de las empresas promotoras inmobiliarias fue determinante.

De hecho, la estructura de la propiedad del suelo se modificó drásticamente desde la segunda mitad de los años noventa, al pasar muchos

terrenos de pequeños propietarios a manos de empresas promotoras (Gaja, 2005) que, partiendo del ámbito local, se convirtieron en grandes conglomerados de intereses económicos ligados al crecimiento del negocio inmobiliario relacionado con el turismo.

Que un crecimiento económico acelerado y sin control sea el paso previo para un posterior reparto de la riqueza y el consecuente progreso social es algo que la historia más reciente se ha encargado de desmentir con muchos ejemplos. De igual forma, que el desarrollo urbanístico en estas dos últimas décadas en Alicante haya construido miles de inmuebles nuevos, no ha significado que el acceso a la vivienda haya sido más igualitario, ni que el modelo de ciudad se encaminase a un cierto progreso de la vida social. Más bien al contrario, el régimen urbano desarrollista ha tenido como consecuencia la limitación del “derecho a la ciudad”, es decir, de la participación efectiva en el espacio social, de la posibilidad de habitarlo y controlar sus transformaciones. Y deja, como herencia, un modelo residencial con fuertes dinámicas excluyentes, que se refuerzan por una visión asistencialista y superada de la asistencia social para las personas que han perdido su hogar.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de los hogares en el municipio de Alicante según el régimen de tenencia de la vivienda principal:

CUADRO XVI. Régimen de tenencia de la vivienda principal en el municipio de Alicante.

Régimen de tenencia	Personas	Porcentaje
Propia, por compra, herencia, donación.	123.885	37,7
Hipotecada, pendiente de pagos.	146.025	44,5
Alquilada.	40.700	12,4
Cedida gratis o a bajo precio.	5.670	1,72
Otra forma.	11.820	3,6
Total	328.100	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2011

El mayor porcentaje de viviendas se encuentran sujetas a hipotecas, y el régimen de alquiler es muy restringido, en sintonía con la media nacional. Además, hay casi 17.500 viviendas en las que el régimen de tenencia se podría calificar como “vivienda insegura”, aunque el INE no ofrece datos más detallados de las condiciones de las viviendas “cedidas o a bajo precio”, o de esas “otras formas” de estar en una vivienda sin tener contrato de arrendamiento y sin ser propietario de la misma.

En todo caso, es reseñable que más del 80% de la vivienda se encuentre en régimen de propiedad. Un rasgo particular del mercado inmobiliario español, con sus antecedentes históricos y políticos que ya he comentado en otro epígrafe, que se repite en el caso de la ciudad de Alicante.

Si miramos la situación respecto al desempleo, nos encontramos con que las situaciones de vulnerabilidad a la exclusión residencial se multiplican:

CUADRO XVII. Número de parados o inactivos en el hogar respecto al régimen de tenencia de la vivienda en el municipio de Alicante.

Número de parados o inactivos en el hogar	Con hipoteca	Alquiladas	Cedidas	Otras formas
Total	53.545	16.060	2.600	5.260
Ningún miembro desempleado	25.670	5.835	1.390	2.380
Un miembro	17.830	5.500	845	1.945
Dos miembros	6.815	3.465	280	735
Tres o más	3.225	1.260	80	200
% de 2, 3 o más personas paradas o inactivas en el hogar.	18,70	29,42	10,76	17,77

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2011

En las dos últimas categorías del “número de parados o inactivos en el hogar” se acumulan porcentajes significativos. Casi un 30% de las personas que viven en régimen de alquiler forman parte de un hogar donde 2, 3 o más personas del mismo están desempleadas o inactivas. Un 19% se encuentran en la misma situación de desocupación, pero con una vivienda que soporta pagos por una hipoteca.

El impacto del desempleo, junto a unos regímenes de tenencia que privilegian la propiedad y el endeudamiento de las familias, revelan una estructura restringida de acceso a la vivienda donde, entre un veinte y un treinta por ciento de las personas estarían en una situación de inseguridad económica a la hora de afrontar los pagos por su residencia habitual¹⁵.

¹⁵ Los desahucios de viviendas, alquileres, locales y fincas en la provincia de Alicante aumentaron un 372% de 2008 a 2013. A estos datos hay que añadir 6.822 ejecuciones hipotecarias tramitadas, aunque que no todas terminasen con un desalojo. Diario Información: “El número de desahucios en la provincia aumenta un 370% en los últimos cinco años” (23/03/2013).

CUADRO XVIII. Tamaño de los hogares por superficie de la vivienda habitual. Municipio de Alicante.

Tamaño del Hogar	Superficie útil de la vivienda		
	Entre 30 y 60 m ²	Entre 61 y 120m ²	Entre 121 y 180 m ² o más
1 persona	6.395	26.450	1.935
2 personas	3.815	33.795	3.135
3 personas	2.050	21.510	2.865
4 personas	890	18.720	3.370
5 personas	350	4.400	1.105
6 personas o más	185	1.225	270

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, 2011.

Respecto a las situaciones de hacinamiento según la vivienda habitual, podemos hacernos una idea aproximada mediante el Cuadro XVIII, donde se presentan datos del número de componentes del hogar respecto a los metros cuadrados disponibles de la vivienda habitual. Un 5,56 % de personas solas residen en viviendas de entre 121 y 180 metros cuadrados. Mientras que un 3,86% de los hogares de 4 personas cuentan con viviendas de 60 metros cuadrados o menos. El dato más llamativo es que hasta un 10,63% de las familias más numerosas (6 personas o más), se alojan en viviendas de 60 metros cuadrados o menos.

Pero la distribución de los hogares según la superficie de la vivienda habitual se muestra más desigual si efectuamos el cálculo del tanto por ciento del parque inmobiliario que cada tipo de hogar ocupa respecto al total de viviendas disponibles:

CUADRO XIX. Porcentaje respecto al total de viviendas (por superficie) que ocupan los distintos hogares (por tamaño). Municipio de Alicante.

Tamaño del Hogar	% Respecto al total de viviendas disponibles según superficie.		
	Entre 30 y 60 m2 (Total: 13.820)	Entre 61 y 120m2 (Total: 106.145)	Entre 121 y 180 m2 o más (Total: 12.675)
1 persona	46,27	24,91	15,26
2 personas	27,60	31,83	24,73
3 personas	14,83	20,26	22,60
4 personas	6,43	17,63	26,58
5 personas	2,53	4,14	8,71
6 personas o más	1,33	1,15	2,13

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, 2011.

Cerca de un 40% de las viviendas de entre 120 y 180 m2 están ocupadas por familias compuestas por una sola persona o por dos. Mientras que alrededor del 10% de las viviendas de menos de 60 m2 están ocupadas por familias compuestas por 4 o más personas. Observamos, así, en ambos extremos, rasgos de una ocupación regresiva de la superficie disponible de viviendas, en la que las familias de menos componentes ocupan un tanto por ciento importante de las viviendas más grandes, y en las viviendas más pequeñas se sigue agrupando un porcentaje significativo de los hogares más numerosos.

Esta somera aproximación al modelo residencial de Alicante sólo ofrece una “foto fija” de las situaciones que se pueden estar dando en el acceso a la vivienda. Sin embargo, los procesos de fragmentación social y las dinámicas de la exclusión residencial requerirían de más estudios e investigaciones longitudinales para la ciudad. La bibliografía al respecto, sin embargo, es muy escasa.

Nos conformaremos, sin embargo, con este breve esbozo que relaciona el modelo residencial con las dinámicas de un régimen urbano determinado, que se extendió aproximadamente desde 1994 —año de promulgación de la

LRAU— hasta 2008, con el inicio de la crisis económica y financiera. Crisis cuyos resultados para el modelo de desarrollo de la provincia de Alicante han sido especialmente virulentos por su dependencia del sector inmobiliario y de la construcción relacionados con el turismo internacional.

Muchos de los consensos que permitieron engrasar esta máquina de crecimiento se han puesto en cuestión en los últimos años. Las plataformas ciudadanas contra los desahucios, las paralizaciones de algunos megaproyectos urbanos y construcciones residenciales por parte de algunas agrupaciones ciudadanas conocidas como los *Salvem*, iniciaron una pugna por la recuperación del “derecho a la ciudad” que, poco a poco, ha ido calando en la conciencia ciudadana hasta promover el cambio político en algunos municipios de la provincia.

Las denuncias por los casos de corrupción, muy ligados al sector inmobiliario y a las políticas urbanas, han hecho mella también en algunos de los consensos que sostenían el régimen urbano desarrollista. Los próximos años dirán si estos cambios institucionales y la presencia de los movimientos sociales conseguirán un cambio en el régimen urbano hacia formas de planificación centradas en la conservación y utilización del parque inmobiliario ya existente, y hacia una mayor redistribución de las rentas urbanas.

Por el momento, el consenso sobre la atención a las personas sin hogar en centros residenciales temporales, sustentados en el “modelo albergue”, no se ha puesto en cuestión en España, y tampoco en esto Alicante ha sido una excepción. Con frecuencia, cuando se aborda el fenómeno del *sinhogarismo* y la necesidad de reforzar las políticas públicas se sigue apelando al aumento de plazas de los albergues o a la creación de *equipos de calle*. Pero no se suele hablar del modelo residencial ni de las políticas de acceso a la vivienda.

En el siguiente epígrafe abordaré algunos cambios que se están produciendo a escala local y que podrían abrir una ventana de oportunidad

para introducir los fundamentos de una política de *Housing First* en la ciudad de Alicante. Son cambios casi imperceptibles en los que, por mi condición de trabajador del sector de los Servicios Sociales dedicados a las personas sin hogar, he tenido oportunidad de participar —y en algunos casos impulsar—, pero que encuentran límites estructurales claros, y que necesitarán de posteriores investigaciones para evaluar su dimensión. Sobre todo, en lo que respecta a una transformación de las representaciones sociales sobre las personas sin hogar y las prácticas profesionales que sostienen.

3.2. Las personas sin hogar en Alicante

Lejos de poder comenzar este epígrafe con una estimación de la dimensión del problema de las personas sin hogar en Alicante, hay que constatar que las formas diseñadas para su cuantificación y los datos que ofrecen las memorias del recurso municipal (CAI), están muy alejadas de adoptar la tipología ETHOS, lo que supone un problema casi insalvable. Las situaciones de carencia residencial grave necesitarían, a nivel local, de una colaboración entre distintas Concejalías, y entidades como el Patronato de la Vivienda, que está lejos de conseguirse.

Uno de los pocos trabajos realizados sobre la desigualdad y la vivienda en Alicante constataba que

existen una serie de situaciones de pobreza residencial extrema, aunque cuantitativamente muy limitadas: el Ayuntamiento reconoce que el problema podría afectar a algo más de 1.000 personas en toda la ciudad. Seguramente el colectivo debe ser superior, por encima de las 2.000

personas, aunque resultaría primordial acordar una definición común del fenómeno estudiado (Díaz y Lourés, 2004, p.99).

Es precisamente la adopción de la tipología ETHOS la que supondría ese acuerdo de una definición común, y la que aportaría las categorías analíticas necesarias para superar la cuantificación del fenómeno que se hace desde las Memorias de actividad del CAI.

Intentar medir la exclusión residencial en Alicante conforme a esta tipología daría los siguientes resultados:

CUADRO XX. Un intento de aplicación de la tipología ETHOS al municipio de Alicante.

Categoría	Categorías operativas	Estimación (2011-2014)	Fuente
Sin techo	1. Vivir en un espacio público.	115	Memoria CAI 2014. Equipo de Calle.
	2. Refugio nocturno y espacio público durante el día.	Sin datos.	
Sin vivienda	3. Estancia en centros de servicios o refugios temporales.	1.126	Memoria CAI. 2014. Estancia en distintos programas.
	4. Albergues para mujeres.	985	INE, Censo 2011. Alojamiento en establecimientos colectivos. Suma de las categorías: “Instituciones para personas con discapacidad, apoyo social a la infancia, juventud...” Y “Otros tipos de establecimientos colectivos”
	5. Centros para inmigrantes y solicitantes de asilo.		
	6. Viven en instituciones sin lugar a donde ir a su salida.		
7. Alojamiento temporal con apoyo.			
Vivienda insegura	8. Vivienda sin título legal.	17.485	INE, Censo 2011. Viviendas principales por régimen de tenencia. Suma de las categorías: “Cedida gratis” y “Otras formas”.
	9. Bajo amenaza desahucio.	3.709	Consejo General del Poder Judicial. (2014) Número de desahucios tramitados en Alicante.

	10. Bajo la amenaza de violencia por familia o pareja.	1.534	Consejo General del Poder Judicial (2014) Número de ejecutorias. Tribunal de lo penal. Violencia contra la mujer.
Vivienda inadecuada	11. Viviendo en estructuras temporales y no convencionales.	Sin datos	
	12. Alojamiento no apropiado según legislación.	Sin datos	
	13. Vivienda masificada. Hacinamiento extremo.	Sin datos	
TOTAL		24.954	

En cualquier caso, es sólo una aproximación que cabría mejorar con una recogida de datos coordinada y estandarizada. Aún así, la dimensión del problema que se esboza mediante el uso de estas categorías dista mucho de la que se aparece reflejada en los datos de los recursos que atienden a personas sin hogar en Alicante como el CAI.

Por otro lado, las personas que utilizan este recurso, en un gran porcentaje no constan como residentes previamente en la ciudad de Alicante, sino que vienen de otros municipios y de otras Comunidades Autónomas. El hecho de la no filiación de estas personas ha supuesto históricamente una exclusión de facto de los Servicios Sociales de Base, e incluso la negación de las rentas básicas que requieren de un periodo de empadronamiento previo en la localidad. Algunas de estas personas, sin embargo, llevan en el municipio muchos años, aunque su origen sea otro, pero el hecho de no disponer de un domicilio fijo (demostrable a través de un contrato de arrendamiento) ha reforzado una dinámica perversamente excluyente, y la negación más radical del “derecho a la ciudad” que se puede encontrar en la práctica diaria de la política municipal.

Este hecho no es anecdótico, ya que una vez descrito el modelo residencial de Alicante y su relación con el régimen urbano desarrollista que ha funcionado en las dos últimas décadas, puede parecer que, dado que

muchas de las personas que pasan por el CAI no figuran como residentes en el municipio, su situación no tendría que ver directamente con éstos procesos y, por tanto, la solución no pasaría por la radicación en una vivienda.

Para contrarrestar este argumento, que funciona siempre para mantener separadas las causas estructurales (atribuibles a la mercantilización de la vivienda) y las causas personales (atribuibles a unos supuestos déficits de socialización de la persona), habrá que señalar lo siguiente:

1-Las dinámicas excluyentes en el acceso a la vivienda son globales, y a nivel nacional se dan de igual forma. Si hay alguna diferencia es que en Alicante, y en toda la Comunidad Valenciana, se han dado con *mayor* intensidad.

2-El régimen urbano de Alicante, que ha dejado un parque inmobiliario infrautilizado y con más de 25.000 viviendas vacías, es el mismo que, desde 2002, viene financiando un centro integral de atención a personas sin hogar por el que anualmente pasan miles de personas a las que no se les pregunta si, en lugar de disponer de un periodo de 6 días de estancia o firmar un compromiso de inserción, aceptarían una vivienda en el municipio con el apoyo social necesario para establecerse.

3-Muchas personas que pasan por el CAI llevan años viviendo en Alicante en una situación de precariedad residencial grave, por lo que nunca se han podido empadronar, no son considerados ciudadanos de pleno derecho del municipio, y se les adscribe a la categoría de “crónicos” como acta de su defunción social.

4-Según las últimas memorias del CAI, ha crecido el número de personas que llegan al Centro en una situación de exclusión residencial y que, sin embargo, estaban empadronadas en el municipio (en ocasiones desde hace más de 10 años). En muchos casos son los Servicios Sociales de Base quienes los derivan al Centro ante la imposibilidad de atender su demanda de vivienda.

Las dinámicas establecidas por un régimen urbano determinado y los efectos de las políticas de ajuste que se han llevado a cabo durante los últimos años, hacen pensar que en un futuro cercano veremos estas cifras aumentar si no se lleva a cabo una reorientación del modelo de ciudad en Alicante. Más allá del estrecho margen de necesidades sobre vivienda que puede cubrir un recurso como el CAI o la mínima expresión de las políticas de vivienda municipal, el marco normativo de la Estrategia Nacional Integral sobre Personas sin Hogar, recientemente aprobada, abriría una oportunidad inmejorable para la innovación social.

Pero, para ello, habría que contar con el resto de ONG's y entidades que de un modo u otro actúan sobre los problemas de la exclusión residencial en la ciudad y que parten habitualmente de puntos de vista muy distintos.

Con la intención de generar las bases para ese acuerdo, desde mi trabajo en el CAI participé durante 2014 del primer impulso para la formación de una Red de Entidades para la Atención a Personas sin Hogar de Alicante¹⁶.

En la segunda asamblea plenaria, el principal objetivo fue intentar elaborar, a partir de la tipología ETHOS, una definición común del fenómeno del *sinhogarismo*, recogiendo los resultados de las últimas investigaciones y las tendencias que en otros países europeos están teniendo lugar. Los distintos presupuestos de partida, el carácter privado de los recursos (aunque subvencionados por el gobierno local), y las visiones profesionales en ocasiones divergentes, anticipaban la necesidad de un gran trabajo de formación y sensibilización, de investigación e innovación, y de coordinación, para el que se organizaron distintas comisiones con tal de abordar cada uno de estos aspectos.

Una de las iniciativas fue la de invitar a representantes del Patronato Municipal de la Vivienda a participar de la Red, entendiendo que la exclusión residencial no es una cuestión, o no sólo, dependiente de la

¹⁶ Se pueden seguir las actividades de la Red en: www.sinhogar.proyectoenred.org

Concejalía de Acción Social, sino que las políticas municipales de acceso a la vivienda deben formar parte de este tipo de iniciativas si el objetivo es la solución del problema y no su mera gestión.

Otra iniciativa fue la de diseñar una investigación cualitativa sobre las necesidades de las personas sin techo que no utilizan los distintos recursos, en sintonía con otras experiencias que se han llevado a cabo en Barcelona o Madrid, en los conocidos *Recuentos* de personas sin hogar. Pero el diseño de esta investigación, los recursos para llevarla a cabo y las personas que deberían liderarla aún no se han definido.

Es evidente que este tipo de coordinación, y las dinámicas que conlleva, encuentra muchísimos problemas. Uno fundamental es el mero hecho de la existencia de múltiples entidades, confesionales y laicas, que en muchos casos tienen entre sus objetivos principales su propia existencia como organización, lo que en ocasiones es contradictorio con un planteamiento que abogue por una resolución *definitiva* del problema.

Esto explicaría, por ejemplo, las reticencias a la hora de invitar a organizaciones ciudadanas como *Stop desahucios*; o las precauciones expresadas por algunas personas sobre la participación de “usuarios” de los distintos recursos en algunas de las comisiones; o que la inclusión en la Red de la propia Concejalía de Acción Social abriese un debate en cuanto a la independencia de cada una de las organizaciones y la posibilidad de que cualquier posicionamiento de la Red se pudiese interpretar como una presión política. En ese caso la posición de algunas entidades como Cáritas, que dispone de una mayor independencia del gobierno local respecto a su financiación, podía ser ventajosa a la hora de adoptar posiciones diferentes a las de otras organizaciones que dependen casi exclusivamente de la financiación municipal, como es el caso del CAI.

En cualquier caso, el mero hecho de tratar de implantar una coordinación y promover un acuerdo para definir el problema en sintonía con las categorías analíticas que se usan en toda Europa, y tratar de evaluar las

políticas que se están llevando a cabo conforme al conocimiento más exhaustivo del fenómeno de la exclusión residencial, ya es un paso. Aunque todavía está muy lejos el que se pueda asumir una definición crítica del *sinhogarismo* como la que he propuesto en el capítulo tercero de este trabajo.

Las representaciones sociales de las personas sin hogar están muy arraigadas, en primer lugar, en las personas que las asisten desde los distintos recursos existentes en la ciudad. También en las personas responsables dentro del gobierno municipal, y personal técnico de la Concejalía de Acción Social. Por lo que a mi experiencia directa se refiere, la modificación de estas representaciones y de las políticas que les son consustanciales necesitaría de un trabajo de investigación, asesoramiento y sensibilización para el que todavía las condiciones socio-políticas no parecen ser las más adecuadas.

El mero hecho de hablar de las políticas de *Housing First* durante una sesión formativa de la Red de Entidades, llevó a una técnica (Diplomada en Trabajo Social) y responsable del programa de exclusión y pobreza de una conocida ONG, a expresar sus dudas en éstos términos: “Pero, si le damos una casa a la gente, ¿no se apalanca?”

En el siguiente capítulo estudiaré, precisamente, cuáles han sido los resultados obtenidos por las políticas HF en otros países de nuestro entorno, y hasta qué punto suponen, como aseguran sus defensores, una herramienta para la erradicación del *sinhogarismo*. También se señalarán algunas críticas al modelo que tratan de ir un poco más allá en su profundidad teórica que la intervención señalada más arriba.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

1. El modelo *Housing First*, ¿una herramienta para erradicar el *sinhogarismo*?

En el capítulo tercero se han comentado las características de un modelo de atención a las personas sin hogar que promueve una inversión de la perspectiva en el debate teórico y en las formas de intervención.

El enfoque “vivienda primero”, más conocido como *Housing First*, ha tenido un desarrollo muy limitado en nuestro país. Hasta fechas muy recientes (2014) no se han puesto en marcha experiencias basadas en este modelo. Y tanto los resultados como la investigación social son todavía muy escasos. Sin embargo, partir de este enfoque nos ofrece la oportunidad de valorar el análisis ofrecido sobre el CAI de Alicante desde otra perspectiva.

Al centrar su mirada en el “derecho a la vivienda”, y en la importancia de un alojamiento estable como factor de integración social, la perspectiva teórica sobre el *sinhogarismo*, que hasta ahora ha regido el diseño de los distintos recursos de atención, se pone en duda, y se promueve así un proceso de cambio de paradigma, una *crisis* que saca a la luz nuevas aproximaciones y pone de relieve los límites de determinadas explicaciones del fenómeno realizadas desde las ciencias sociales.

La realidad de las personas sin hogar en Alicante, como hemos visto, está en gran parte construída por un discurso previo sobre los procesos de exclusión social, y por las prácticas profesionales que se derivan de él dentro de un recurso específico. Un recurso municipal que asume en gran parte el “modelo albergue”, aunque intentando incluir programas de inserción cuyos resultados distan mucho de conseguir los objetivos que se propone.

En cualquier caso, las representaciones sociales de la pobreza vienen a decir muy poco de los “pobres” y su vivencia, pero delimitan bien cuáles son los procesos de legitimación de un orden social determinado.

El modelo residencial y los procesos de desarrollo urbano de Alicante, desde finales de los años noventa hasta nuestros días, ha instaurado unas formas de exclusión residencial y diferenciación socioespacial específicas, mientras ha sostenido en la acción social un modelo de atención a las personas sin hogar que parte de definiciones muy restrictivas del fenómeno, que hace más hincapié en las causas individuales que en las estructurales y que, finalmente, en lugar de orientarse hacia la resolución de los problemas de acceso a la vivienda, genera una dinámica que puede reproducir y legitimar los procesos de exclusión residencial más severos.

Por ello, antes de llegar a las conclusiones de este trabajo, es necesario introducir la discusión sobre la posible aplicación de una perspectiva HF en la ciudad de Alicante. Para ello se revisarán los primeros resultados obtenidos por las experiencias piloto en algunas ciudades europeas, describiendo las principales críticas que ha recibido este enfoque, intentando aportar nuevos desarrollos para superar ciertos límites que, según algunos autores, estas políticas plantean. Un desarrollo teórico que se puede resumir en el paso necesario desde una concepción del “derecho a la vivienda”, como la que sostienen los programas de HF, a un enfoque más amplio del “derecho a la ciudad” como principal eje vertebrador de los estudios sobre la exclusión residencial.

1.1 Principales resultados del modelo Housing First en Europa

En uno de los primeros trabajos que abordó la posibilidad de aplicar un enfoque HF en nuestro país, concretamente en la Comunidad de Madrid (EAPN-Madrid, 2013), se concluía lo siguiente:

Hay evidencias suficientes para aseverar [...] la capacidad estabilizadora que aporta el hecho de disponer de un alojamiento digno, adaptado a las necesidades de cada persona y de estancia no limitada a corto plazo [...] Una apuesta por un cambio en el modelo de intervención residencial puede posibilitar conectar el enfoque de la vivienda como un derecho con el enfoque de políticas sociales, contribuyendo al pleno ejercicio de los Derechos Humanos y, en particular, de los derechos sociales, económicos y culturales (p.34).

Los resultados de las primeras experiencias de políticas HF en distintas ciudades europeas publicados recientemente (Busch-Geertsema, 2014), parecen apoyar estas conclusiones. Los resultados en otros países como EE.UU. y Canadá, donde estas políticas se llevan aplicando más tiempo, también lo harían, pero me centraré en el entorno europeo, ya que de él dimanar las últimas disposiciones y recomendaciones para aplicar estas políticas que, de cualquier modo, deberán concretarse a nivel local en cada uno de los Estados miembros de la CE.

CUADRO XXI. Tasas de retención de la vivienda (personas) en el programa Housing First Europe (2011-2013)

	Amsterdam	Copenhague	Glasgow	Lisboa	Budapest
Base para el cálculo de la tasa de retención de la vivienda	142	64	14	68	sin datos
Resultados positivos (permanecen en la vivienda)	138 97,2%	60 93,8%	13 92,9%	54 79,4%	29 <50%
<i>Permanecen en la vivienda con soporte del programa HF</i>	122 85,9%	57 89,1%	13 92,9%	45 66,2%	0
<i>Permanecen en la vivienda sin soporte del programa HF</i>	16 11,3%	3 4,7%	0	9 13,8%	29 <50%
Resultados negativos (pérdida de la vivienda, encarcelados, desalojo, abandono “voluntario” y vuelta al <i>sinhogarismo</i> , etc.)	4 2,8%	4 6,3%	1 7,1%	14 20,6%	sin datos

Fuente: Busch-Geertsema, 2014, p.19.

Los resultados del programa *Housing First Europe*, medidos en el período que va de agosto de 2011 a julio de 2013, evidenciaron un alto grado de éxito. Pero para realizar la comparación con otros programas del “modelo escalera” o *Continuum of Care* hay que hacer primero una aclaración: la misma filosofía de partida y los presupuestos teóricos de las políticas HF hacen que los objetivos difieran de los que se plantea cualquier proceso de inserción social. De tal modo que la permanencia en la vivienda (la denominada “retención”), con independencia de otras dificultades sociales que puedan surgir, se considera la variable fundamental a medir en estos casos.

Es decir, en lugar de considerar el alojamiento estable en una vivienda, como objetivo último de la intervención social, se sitúa como condición indispensable para ella, y el hecho de ejercer el “derecho a la vivienda”, con o sin apoyo de los servicios profesionales de los programas HF, es el fiel de la balanza que determina el “éxito” o el “fracaso” en la acción social con las personas sin hogar.

El estudio señala, por eso, que el apoyo profesional que se realiza desde este enfoque no garantiza la resolución de los problemas estructurales del desempleo y la pobreza, y que se centra en solucionar el problema del *sinhogarismo*, abordándolo como un fenómeno de exclusión residencial. Por ello el apoyo profesional para la obtención de distintas ayudas o el acceso al mercado laboral siguen siendo importantes, pero remiten ya a un espacio social consolidado, del que las personas alojadas pueden participar en condiciones muy distintas a quienes se encuentran albergados en Centros bajo el modelo tradicional como el CAI.

Los cambios producidos en la calidad de vida de las personas alojadas en los proyectos HF que presentaban algún problema adicional, se recogen también en el estudio de resultados desde un enfoque de “reducción de daños”. Al no requerir ningún compromiso previo en el tratamiento del abuso a algunas sustancias o en la abstinencia a las mismas —como se requiere en el *Continuum of Care*—, las mejoras o recaídas en estas situaciones siguen contenidas en el marco de la vivienda estable, constatando en algunos casos una notable mejoría.

Los problemas de salud mental también se abordaron desde esta perspectiva de “seguridad ontológica” (ob. cit., p.21) que reconoce, en primer lugar, la autodeterminación para seguir o no cualquier tratamiento, y el soporte comunitario como uno de los trabajos principales que, en lugar de abordar los aspectos personales, sitúa su objetivo en las condiciones estructurales para el logro de la inserción comunitaria (Ornelas et al., 2014).

Los diferentes intentos de aplicar los modelos HF en otros países europeos, como el caso de Francia, Irlanda, Holanda, Finlandia, o Reino Unido, aún son poco conocidos en España, y su relevancia y aplicación dentro de una estrategia nacional (como en el caso de Francia) aún está siendo discutida. Pero la creciente bibliografía que investiga los resultados de estos programas, suele encontrar resultados parecidos: un alto porcentaje de retención de la vivienda, una mejora en las condiciones de vida, la

dignificación de la atención prestada, y la obtención de una estabilidad vital que favorece cambios a largo plazo (Busch-Geertsema, 2010; Downey, 2011; Maas et al., 2010).

Sin embargo, los resultados de estas experiencias, y aquellos menos definitivos de algunas que se han comenzado a realizar en España muy recientemente (RAIS, 2015), llaman la atención sobre un cambio de paradigma que puede encontrar varias dificultades para ser asumido, con independencia de las evidencias empíricas de las investigaciones pioneras en este campo.

Falta mucha investigación por desarrollar en nuestro país, tanto en el sentido de proyectos experimentales que permitan medir y comparar los resultados que se han obtenido en otras ciudades con contextos locales y nacionales distintos, así como estudios cualitativos centrados en los procesos por los que una determinada representación social de las personas sin hogar puede transformarse, y cómo los procesos de desposesión globales, y las fuertes tendencias a la expulsión social a escala planetaria, pueden producir cambios en los contextos socio-políticos que desde una escala local e incluso nacional son difíciles de abordar.

En cualquier caso, parece evidente el desajuste del “modelo escalera” respecto a los cambios en la realidad social. Los límites analizados para un tipo de intervención como la que se lleva a cabo en centros como el CAI y los resultados que evidencian, son parte de una crisis del paradigma de la exclusión social heredero de las sociedades del bienestar y de la forma de regulación denominada *fordista*.

En el nuevo contexto del capitalismo tecnológicamente avanzado, y las sociedades *postfordistas*, la aparición de las políticas HF como respuesta al problema de las personas sin hogar señala, sobre todo, las coordenadas de esa crisis de paradigma, pero aún presenta algunas limitaciones en cuanto a una comprensión sociológica de los fenómenos sociales de desposesión más amplios.

1.2 Principales críticas al modelo Housing First

Los principales supuestos de los que parten habitualmente las críticas al modelo HF son:

- a) ¿Hasta qué punto constituyen un enfoque distinto sobre el problema o son tan sólo un diseño de atención alternativo?
- b) ¿Cómo pueden las políticas de HF promover cambios sociales para cubrir otros problemas sociales que no se relacionan directamente con la vivienda?
- c) ¿No está este enfoque sobredimensionando un aspecto determinado de la exclusión residencial?

El trabajo de Pleace (2011) recoge varias respuestas desde distintas investigaciones que señalan algunos límites y riesgos de la aplicación del enfoque HF en Europa, y los problemas que pueden surgir al extrapolar un modelo que se ha desarrollado principalmente en EE.UU. bajo un contexto de políticas sociales y servicios públicos muy diferente al europeo.

Incluso en EE.UU. se dan diferencias significativas en la aplicación del enfoque HF según su articulación local. En la traducción del modelo a algunas de las ciudades europeas también se han realizado adaptaciones para adecuar su funcionamiento a un contexto determinado, por lo que, según Pleace, sería necesario saber qué tipo de recursos exactamente se están ofreciendo bajo la denominación HF y que variantes tienen mejores resultados.

Desde este punto de vista, las políticas de HF serían una alternativa para la atención a los grupos más vulnerables, pero distarían mucho de ofrecer un marco lo suficientemente amplio como para dar respuesta a muchas otras

problemáticas que, a menudo, se presentan ligadas a la carencia de vivienda en contextos locales y regionales muy determinados.

Se suelen citar los problemas de adicciones y de salud mental como situaciones en las que la participación del espacio social se ve afectada aunque la radicación en una vivienda estable elimine muchos de los efectos más negativos cuando se dan en las personas sin hogar. Sin embargo, se hace hincapié en que la perspectiva de la “reducción del daño” dentro de las viviendas HF, a menudo no es suficiente para aquellas personas que tienen una dependencia más severa de alguna sustancia (Kertesz et al., 2009), o aquellas cuya enfermedad mental necesita de un mayor seguimiento.

Por otro lado, Pleace señala que las políticas de “reducción del daño” que se pueden aplicar desde los programas HF en ocasiones chocan con las campañas ministeriales por la erradicación del consumo de drogas, lo que puede generar ciertas tensiones dentro de la política social.

En cuanto al desempleo y las restricciones de acceso a ámbitos sociales como el ocio o la cultura generadas por la falta de ingresos y la precariedad laboral, aparecen también varias dudas respecto a la efectividad del acompañamiento de las políticas HF y el papel que cumple una red de contactos propios que el sólo hecho de acceder a la vivienda no proporciona de inmediato.

Por otro lado, hay situaciones que las políticas HF todavía deben definir, ya que el hecho de pasar de una situación de exclusión residencial severa al alojamiento en un domicilio estable, en muchas ocasiones supone para las personas sin hogar una ruptura de vínculos sociales previos que se han generado con otras personas en la misma situación. Por lo general se suele omitir en las investigaciones sociales el tipo de redes informales y de ayuda mutua que en muchas ocasiones surgen de una estancia prolongada en la calle, con eventuales entradas y salidas de los recursos temporales como albergues y refugios. Las teorías de la desafiliación (Bahr, 1973) identificaron el *sinhogarismo* como una situación cercana a la *total*

ausencia de vínculos. Pero algunos autores han defendido que en realidad no se puede hablar de ausencia de vínculos en términos absolutos, sino que a menudo se generan nuevas relaciones sociales dentro de una situación concreta, que permite ver

la exclusión no tanto en términos de aislamiento, sino de acuerdo a la socialización cotidiana en un contexto de precariedad extrema (Bachiller, 2010, p.64).

Bachiller, en su investigación etnográfica sobre las personas sin hogar en Madrid, concluía que la dimensión territorial de las relaciones que se establecían por parte de las personas que viven en la calle era importante, y revelaban los esfuerzos realizados por estas personas encaminados “a controlar la porción del espacio público donde residen, o el espacio público en tanto ámbito de sociabilidad”.

La apreciación es interesante, por cuanto, como señalamos con ocasión de la primera descripción de las políticas HF, éstas se están desarrollando en un contexto sociopolítico determinado, en el que, al mismo tiempo, las políticas de control sobre el espacio público no dejan de endurecerse. Lo cual abre este inquietante interrogante: ¿Hasta qué punto son compatibles las políticas HF con las políticas de tolerancia cero y el intento de erradicar del espacio público conductas *no apropiadas*?

En todos estos cuestionamientos y límites señalados, se hace hincapié en la multidimensionalidad de los problemas sociales, no ya de las personas sin hogar, sino del conjunto de la sociedad y de los procesos de empobrecimiento, para los que este tipo de modelos de intervención ofrecen una solución alternativa al problema de la carencia residencial, pero también ofrecen muchas dudas en cuanto al papel que pueden cumplir de cara a cambios sociales más amplios que cubran necesidades sociales diversas.

Por último, el punto de partida de las políticas de HF en EE.UU. a través de la organización Pathway to Housing, se centró en aquellas personas sin hogar que presentaban problemas graves de adicciones y/o de salud mental, consiguiendo notables resultados en la mejora y en las tasas de retención de la vivienda de estas personas. Sin embargo, el contexto europeo, y el tipo de servicios que se destinan para estas situaciones no son equiparables a los de EE.UU. En la aplicación de HF en Europa se corre el riesgo de seguir un modelo que focalizaría mucho la acción centrada en la vivienda en los sectores más vulnerables, dejando fuera a una gran parte de las situaciones que desde una visión amplia de la exclusión residencial podrían ser objeto de estas políticas. Los problemas que representa esta *universalización particularizada* dentro de unos Estados del Bienestar en proceso de desmantelamiento, debe llamar nuestra atención sobre aspectos muy problemáticos en la aplicación de este tipo de enfoque.

Estaríamos, salvando las distancias, ante una situación similar al proceso de “desmanicomialización” durante los años setenta del siglo XX, que si bien suponían un enfoque novedoso y una puesta en crisis del paradigma de la enfermedad mental anterior, su puesta en práctica en el contexto de aplicación de las primeras políticas neoliberales no generó los resultados esperados.

Del mismo modo que en aquel proceso de reforma de la atención a la enfermedad mental, las políticas de HF suponen una crítica del paradigma precedente y también depositan en la “inserción comunitaria” la resolución de un problema social tradicionalmente abordado desde su supuesta marginalidad. El principal escollo sería, entonces, la definición de esa “comunidad” a la que se apela, y cuáles son las condiciones en que ésta se supone hará frente a las dinámicas de expulsión social más amplias.

El mismo hecho de que uno de los argumentos a favor de la aplicación de las políticas HF sea su mayor eficiencia económica (Culhane, 2008; Tsemberis, 2010) respecto a los modelos de *Continuum of Care*, como el

analizado en el CAI, constituye un claro peligro en el contexto actual. De hecho, no se podría generalizar este criterio sin contar con más investigación sobre los distintos contextos locales y regionales, y los recursos para personas sin hogar existentes en cada uno de ellos (Pleace et al., 2013).

En nuestro país, además, habría que tener en cuenta las diferencias existentes entre las políticas de vivienda en diferentes Comunidades Autónomas, y la relativa independencia de las Concejalías de Acción Social municipales para promover distintas políticas de inserción. Serán, por tanto, los condicionantes estructurales a nivel local los que mejor definan hasta qué punto pueden ser aplicables las políticas HF.

1.3. Condicionantes estructurales para la aplicación de políticas HF en la ciudad de Alicante

a) ¿Es posible la erradicación del “sinhogarismo”?

Una de las primeras condiciones para tratar de responder a esta pregunta sería llegar a un acuerdo en la definición de aquello que denominamos *sinhogarismo*.

A lo largo de este trabajo se han estudiado las representaciones sociales de la pobreza y, en concreto, de las personas sin hogar, como una variable relevante para entender sociológicamente el fenómeno del *sinhogarismo*, y que no se ha tenido demasiado en cuenta en la investigación social. Las habituales mediciones cuantitativas, y la elaboración de perfiles sociodemográficos, dejan fuera de la definición demasiados aspectos relevantes, y se está lejos de conseguir un consenso en cuanto a la forma de medición de este fenómeno.

La definición crítica a la que se ha llegado tras revisar la forma en que habitualmente se ha abordado la investigación social, plantea dimensiones del *sinhogarismo* que cumplen una función determinante en la reproducción de un orden social determinado. Por ello, las iniciativas que persiguen su erradicación —como es el caso de las políticas HF— tienen aquí un primer límite muy claro. A menos que se amplíe el marco de referencia teórico y abordemos la cuestión como parte de la exclusión residencial, entendida ésta como un proceso inseparable de los regímenes de desarrollo urbano y de los procesos globales de acumulación de capital en las sociedades industriales avanzadas, nos veremos siempre abocados a definiciones operativas restringidas, orientadas a los distintos planes de *lucha contra la pobreza*.

Si partimos del paradigma de la exclusión social, el *sinhogarismo* vendría definido por una combinación de variables estructurales y personales. El tratamiento ofrecido habitualmente desde este marco teórico ha abogado por *preparar* a las personas sin hogar para su reinserción social en distintos recursos temporales, teniendo como último objetivo la consecución de un alojamiento estable. Garantizar el “derecho a techo” sería el mínimo de solidaridad exigible a la sociedad, pero la erradicación del fenómeno del *sinhogarismo* no se contemplaría como un objetivo, al menos a corto plazo. El mismo hecho de situar las variables personales y psicosociales como causas del fenómeno dificultaría abordar las variables estructurales, como se ha analizado para el caso concreto del CAI de Alicante.

Si partimos, por el contrario, del paradigma de la exclusión residencial, el *sinhogarismo* vendría definido por un conjunto de variables estructurales que restringen el acceso a una vivienda adecuada. En este caso, las políticas de HF ofrecerían una solución inmediata a la carencia de vivienda con independencia de las problemáticas individuales. Garantizar el “derecho a la vivienda” sería en este caso el mínimo de solidaridad exigible a la sociedad. La erradicación del *sinhogarismo* sería, por tanto, un objetivo explícito de este enfoque, que además se propone en un corto plazo. El hecho de

focalizar estas políticas en las situaciones de exclusión residencial más graves, y de enmarcarse en un contexto sociopolítico de desmantelamiento de los Estados del Bienestar, junto a un aumento de las medidas securitarias aplicadas al espacio público, dificultaría la forma de abordar aspectos importantes del “derecho a la ciudad”.

En resumen, estas dos representaciones sociales del *sinhogarismo* pugnan por establecer unas prácticas que en un caso van orientadas a la mejor gestión del fenómeno y en el otro a su desaparición en sus versiones más extremas. Pero ambas se sitúan en un mismo marco común, no tanto en lo que es *posible*, pero sí respecto a lo que es lo que es *deseable* dentro de las sociedades contemporáneas.

Para el caso de Alicante, el marco teórico preponderante se corresponde con el *Continuum of Care*, definido normativamente a través del PAPSH. Se ha analizado cómo condiciona esto el funcionamiento de los programas de inserción dentro del CAI, y cuáles son los resultados que en años sucesivos se han constatado. De modo que nos encontraríamos en un punto de la discusión muy alejado de los debates que están teniendo lugar a nivel europeo, y que en otras ciudades, como Madrid y Barcelona, ya se han iniciado. La puesta en marcha de proyectos de HF, contando con los límites descritos, parte de la voluntad política que puede ser liderada e algunos casos por los gobiernos municipales, pero que fundamentalmente debe partir de las organizaciones sociales que trabajan en la ciudad en los distintos ámbitos de la exclusión social y de los distintos movimientos ciudadanos que trabajan por un cambio del modelo de desarrollo urbano. Es a partir de una definición previa, que considere posible la erradicación del *sinhogarismo*, y que implique a un gran número de agentes sociales de la ciudad, como podrían impulsarse las primeras experiencias en la aplicación de políticas HF.

b)El criterio profesional: entre la caridad y la terapia

Otro de los límites que encontraría la aplicación de políticas HF en Alicante serían las inercias de un discurso profesional arraigado en el paradigma de la exclusión y que, en el desarrollo del trabajo diario en un Centro que responde al “modelo albergue”, tiende a moverse entre la caridad y la terapia. No sólo en el CAI, sino que, por mi experiencia en la Red de Entidades puesta en marcha en fechas recientes, otros profesionales de recursos que trabajan con la exclusión social reproducen inercias similares.

Un paso previo para la transformación de estos discursos sería contar con experiencias implantadas a nivel local que centrasen su acción desde el punto de vista del “derecho a la vivienda” y sensibles al fenómeno del *sinhogarismo*. A nivel local, el Patronato Municipal de la Vivienda cuenta con un Servicio de Intermediación Inmobiliaria, gestionado por la asociación Provivienda, pero por las particularidades del contexto sociopolítico de la ciudad, no ha habido hasta ahora espacios comunes donde la política de vivienda y las políticas sociales definiesen objetivos comunes sobre el problema de las personas sin hogar. Esto supone una clara limitación para el desarrollo de una definición común de los profesionales.

Desde el CAI se han puesto en marcha, también, algunas modificaciones dentro del “modelo en escalera” que, como se ha descrito antes, han conseguido modificar la tendencia de los resultados en los últimos años.

Una de estas experiencias, iniciada en 2014, fue la habilitación de apartamentos semi-tutelados en la tercera planta del edificio. Con sus muchas limitaciones, la organización de este nuevo recurso partía de algunos presupuestos contenidos en la filosofía de los programas HF, aunque dista mucho de poder asimilarse a ellos. Se trata de viviendas compartidas, donde las personas sólo se comprometen a una visita semanal de un profesional, y en las que la relación de ayuda se establece desde la

autonomía y autodeterminación de la persona alojada, que dispone de acceso libre a su vivienda en cualquier momento. De cualquier modo, siguen siendo viviendas temporales que no ofrecen contrato de arrendamiento, y que atenderían al concepto de “vivienda de transición”. Sin embargo, los resultados obtenidos por las personas que pasaron por este tipo de alojamiento, pueden ayudar a modificar algunos discursos profesionales que limitan la adopción de una mirada sobre el *sinhogarismo* que parta del “derecho a la vivienda”.

CUADRO XXII. Resultados viviendas semi-tuteladas del CAI (Octubre 2014-Octubre 2015)

	Número	Porcentaje
Finalizaron el programa	13	100,0
Alojados en vivienda propia, contrato arrendamiento y empadronados.	6	46,1
Alojados en vivienda propia, contrato arrendamiento y no empadronados.	2	15,4
En otro municipio	3	23,1
Sin contacto posterior. No hay referencia.	2	15,4

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que un 46% de las personas que salieron de las viviendas semi-tuteladas lo hicieron a una vivienda en régimen de alquiler, con contrato de arrendamiento, y empadronadas en Alicante. Las personas que se marcharon a otro municipio (un 23%) es probable que en su mayoría se encontrasen en esa misma situación, pero no se ha realizado el seguimiento posterior fuera del ámbito de la ciudad de Alicante.

Se partió, en el diseño de objetivos de las viviendas, de la base de que el “éxito” en la intervención fuese encontrar una situación residencial regularizada y adecuada a las necesidades, con la posibilidad añadida de así poder acceder a los derechos sociales que da la afiliación en el municipio. Con esto se trató de orientar hacia el “derecho a la vivienda” los recursos e intervenciones aplicadas. Los problemas a la hora de flexibilizar normativas

internas, formas de organización del Centro, y sobre todo el criterio profesional por el que se debía juzgar el funcionamiento de las viviendas, hablan de la dificultad de romper ciertas inercias institucionales. Al mismo tiempo, los resultados obtenidos en el primer año hablan de la posibilidad de propiciar cambios dentro del modelo *Continuum of Care* orientados desde un acercamiento al *sinhogarismo* que parte de la exclusión residencial como marco teórico.

Por lo tanto, el cambio en los criterios profesionales puede ser un factor importante que promueva la adopción del enfoque HF. Pero, al mismo tiempo, sin que existan experiencias de políticas locales de vivienda en este sentido, con resultados observables, será difícil superar las inercias de un modelo de intervención profesional muy arraigado y dentro del cual resulta difícil identificar las pautas que pueden reproducir las dinámicas de la exclusión residencial.

c) Las características del desarrollo urbano

Más allá de los modelos de intervención social sobre la problemática de las personas sin hogar, la mirada sociológica debería trascender la discusión sobre el “derecho a techo” o el “derecho a la vivienda” para situar los términos del debate en torno al “derecho a la ciudad”. Las investigaciones sobre los regímenes urbanos y las alianzas locales para el desarrollo de un determinado modelo urbano, pueden ser un instrumento relevante en este sentido.

El análisis del modelo residencial y del tipo de crecimiento en base a la construcción y al turismo internacional de Alicante, revela unos límites estructurales claros para la aplicación de políticas HF en la ciudad. Durante el periodo del que se conoció como *boom inmobiliario*, el desarrollo regional de la Costa Blanca, y de municipios como Alicante, generó una

dinámica de expansión que no se correlacionó con un mayor acceso a la vivienda para los grupos con más dificultades. Al contrario, como algunos autores han sostenido, las pautas de segregación socioespacial se acentuaron, y mientras los inmuebles vacíos se multiplicaban, lo hacían también las ejecutorias por desahucios y el número de personas que pasaban por el recurso municipal para personas sin hogar.

Las alianzas entre los intereses económicos del sector inmobiliario, el turístico residencial y el gobierno local, han generado grandes desequilibrios en muchos municipios de la provincia, de los que Alicante no es una excepción. La forma en que un régimen urbano marcadamente desarrollista puede modificarse hacia aspectos más redistributivos de las rentas urbanas y la utilización del parque inmobiliario de viviendas vacías existente, depende en gran medida de los movimientos ciudadanos en defensa de la vivienda digna, del cambio en la orientación de las políticas urbanas municipales, y de transformaciones sociales de largo alcance.

Pero es imprescindible la producción de conocimiento también en este sentido, teniendo en cuenta el fenómeno de las personas sin hogar como parte del proceso de privatización del espacio social. De este modo, la aplicación de políticas HF se orientaría hacia una confluencia en una estrategia más amplia de política social municipal, evitando la focalización en las situaciones más extremas de exclusión residencial y los riesgos que ello supone.

Una visión conjunta del modelo de desarrollo territorial y los procesos de enriquecimiento por parte de grupos de intereses locales que establecen alianzas estables en el tiempo, es un punto de partida no muy habitual para estudiar su contracara más inmediata: los procesos de empobrecimiento, y las múltiples variantes que éstos pueden adoptar en una misma ciudad.

Sin embargo, tras el proceso de investigación llevado a cabo, parece que los callejones sin salida a que conducen los distintos modelos de intervención para las personas sin hogar remiten constantemente a esa

negación del “derecho a la ciudad”. Negación que también se puede presentar bajo el aspecto de la obligación a permanecer en ella para las personas sin hogar, sujetas a los recursos tradicionales como albergues y refugios, o a viviendas gestionadas por políticas HF. Negación, sobre todo, del espacio social como espacio público de conflicto y creación, como lugar privilegiado en la formación de sujetos políticos que no puedan ser tratados exclusivamente como “usuarios” de distintos servicios.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2. Propuestas para un cambio de rumbo

Para finalizar la discusión sobre el modelo HF y la posibilidad de aplicarlo a la ciudad de Alicante, recogeré una serie de propuestas, surgidas tanto de mi experiencia en la atención dentro del PAPSH, como del proceso de análisis y reflexión que ha facilitado la redacción de esta tesis.

Son propuestas que se mueven en un ámbito conscientemente generalista, porque, a fin de cuentas, lo que sea la vida de una ciudad debería ser algo que surgiese de la discusión pública y la participación de sus habitantes en la respuesta a esa pregunta que William Morris planteó tan claramente: *¿Cómo vivimos y cómo podríamos vivir?*

Las propuestas serían las siguientes:

a) *Implantación de un programa piloto de Housing First en Alicante.*

Basado en los trabajos de investigación y los resultados de otros programas llevados a cabo en distintas ciudades europeas, y definido a través de una revisión del PAPSH que organice una transformación paulatina en el modelo de atención a las personas sin hogar ofrecido desde el CAI.

b) *Promoción de un debate abierto con los profesionales de la exclusión social.* Con el fin de identificar en base a qué representaciones sociales se articulan los discursos y prácticas profesionales sobre las personas sin hogar, y en qué medida los diseños de los modelos de intervención están legitimando la negación del “derecho a la vivienda” sin ofrecer resultados defendibles.

c) *Coordinación de las políticas de vivienda y acción social.* Para avanzar hacia políticas municipales integrales en la atención de la exclusión residencial, y disponer de un ámbito de reflexión que, ante la inminente puesta en marcha de la Estrategia Nacional Integral sobre Personas sin

Hogar, responda a su articulación local con ideas claras y un plan de acción concreto.

d) Uso del parque de viviendas infrautilizado. Realizando un censo municipal de viviendas vacías, y orientando políticas públicas con el objetivo de una utilización eficiente del patrimonio construido.

e) Fomento de la utilización del espacio público. Derogación de la Ordenanza Municipal sobre la utilización del espacio público, y apertura de un debate ciudadano en cuanto a cuestiones de seguridad y libertad en el entorno urbano.

f) Reequilibrio territorial y derecho a la ciudad. Con una discusión necesaria sobre los efectos producidos por un modelo de desarrollo claramente desigual y orientado hacia los intereses privados en detrimento de la participación pública en el espacio social de la ciudad. Desarrollando mecanismos de participación efectivos para consolidar un modelo de ciudad adaptado a las necesidades de sus habitantes. Con aplicación de medidas que reequilibren territorialmente el crecimiento, y reajusten la dependencia excesiva del sector inmobiliario y turístico, facilitando otras iniciativas de economía local, respetuosas con el medio natural, y reactivando los sectores primarios de la economía regional.

Todas estas propuestas están íntimamente relacionadas entre sí. Las conclusiones de esta investigación orientan en este sentido, al haber evidencias suficientes de que un cambio en los modelos de atención a las personas sin hogar no serían suficientes sin un escenario social fundamentalmente distinto al actual, en el que habitar el espacio social sea considerado un derecho fundamental tan importante como el de contar con una vivienda adecuada.

3. Conclusiones

3.1. El tratamiento histórico de la pobreza

En la Primera Parte de esta tesis se ha investigado cómo el tratamiento histórico de la pobreza se sostenía en distintas representaciones sociales que guardaban una estrecha relación con el proceso de modernización. Desde las sociedades denominadas preindustriales hasta la actualidad —en el contexto actual de una crisis de las conocidas como sociedades del bienestar—, la investigación sobre los cambios en las formas de tratamiento de la pobreza nos ha permitido abordar la problemática contemporánea de las personas sin hogar desde un marco teórico amplio.

Las conclusiones más relevantes de esta investigación han girado en torno a la doble concepción de la pobreza, al mismo tiempo considerada como *injusticia social* y como ámbito de *peligrosidad* para el orden establecido. El hallazgo de esta doble concepción de los pobres, a la vez como categoría social marginal a la norma establecida y producto de una manera determinada de redistribuir la riqueza, me ha permitido observar cómo los distintos tratamientos y formas de atención que se han desplegado históricamente a menudo decían mucho más de las formas de legitimación de un modo de regulación social determinado que de la experiencia misma de la pobreza.

De la “santificación de la pobreza” a las “clases peligrosas”, pasando por el “problema de los vagos” durante el periodo de reforma ilustrada, hasta llegar al paradigma de la “exclusión social” contemporáneo, la pobreza ha cumplido un papel determinante en los discursos sobre la deseabilidad social, y las formas legítimas de producir riqueza.

Durante la “gran transformación” que supuso la mercantilización de la tierra, el trabajo humano y el dinero, los cambios producidos en las

estructuras sociales de los países europeos, significaron, al mismo tiempo, que la mirada sobre la pobreza se fuese modificando, hasta convertirse en un hecho económico. Los intentos de construcción de un Estado social en Europa desde los inicios de la industrialización, se enmarcarían en el intento de reducir la pobreza, o asimilarla a los nuevos patrones de consumo urbano y de racionalización de las conductas de cara a la prosperidad económica y la *riqueza de las naciones*.

En muchos casos, la conocida *lucha contra la pobreza* se libró en un campo de batalla atravesado por teorías políticas del cambio social y de la redistribución de la riqueza claramente antagónicas, que a medida que el proceso de industrialización avanzaba situaron la discusión entorno a la “cuestión social” en términos que llegan hasta nuestros días.

El hecho de abordar el estudio de las ideas sobre la pobreza desde las teorías de la modernización y el desarrollo de una cultura material concreta, es una de las aportaciones que trata de realizar este trabajo. A menudo este enfoque se ha utilizado para investigar los orígenes del movimiento obrero y sus organizaciones, al igual que ha servido para analizar los orígenes del Estado social y sus transformaciones. Pero, en lo referente a los más pobres y la asistencia destinada a ellos, la vertiente de interpretación histórica ha estado influida por las teorías de la represión o el Gran Encierro, o el análisis formal de las instituciones de caridad en un determinado periodo histórico. Tratar de reconstruir esta historia de la pobreza incorporando los hallazgos de la Historia Social, me ha permitido observar cómo el proceso de mercantilización y proletarización, junto al crecimiento de la urbanización y el consumo de masas, hacía variar las representaciones sociales de la pobreza, y con ellas los distintos intentos de tratamiento y *solución* de un problema que ha acompañado a las sociedades humanas desde sus orígenes.

El pacto tras la II Guerra Mundial, en torno a los derechos económicos fundamentales y a la redistribución justa como único modo de conseguir una

“paz duradera”, estuvo vigente durante treinta años en los países más desarrollados donde las democracias liberales trataron de equilibrar las desigualdades generadas por el proceso de acumulación capitalista. Pero las contradicciones del Estado del Bienestar, que se veía al mismo tiempo *inasumible* económicamente para el desarrollo capitalista e *imprescindible* para asegurar las condiciones sociales y políticas de su reproducción, se vio agravada por las distintas crisis que, desde mediados de los setenta, hicieron cuestionar este modo de regulación social y los compromisos de posguerra a los que se había llegado en los países más industrializados.

El paradigma de la “exclusión social” se convirtió así en la representación social sobre la pobreza preponderante, orientando muchas de las políticas sociales que trataban de contemporizar una *universalización particularizada* de los servicios públicos, con la focalización y profesionalización de los servicios de ayuda a la pobreza extrema como modo de contener los desequilibrios sociales más *visibles*.

La mercantilización del trabajo humano, en los países capitalistas más desarrollados, había producido transformaciones sociales de largo alcance que, en el contexto de una crisis de empleo se podían convertir en explosivas. Las políticas neoliberales aplicadas en todo el planeta, hicieron replantear la cuestión social en términos cada vez más individualistas, apuntando las causas personales de la *caída* en la pobreza y la imposibilidad de solucionar un problema que presentaba pautas de comportamiento marginales y sobre las que, según la ortodoxia económica vigente, la redistribución y las distintas prestaciones se mostraban como incentivos negativos para salir de la órbita de la marginalidad y la pobreza.

El fenómeno de las personas sin hogar, conceptualizado dentro del marco de la modernización capitalista, tiene que ver tanto con la mercantilización del trabajo como con las pautas de urbanización y el acceso a la vivienda en los países más desarrollados económicamente. Sin embargo, las conceptualizaciones de la exclusión social, a menudo, se fueron reduciendo

a una explicación de la pobreza que ponía el énfasis en la incapacidad o los déficits personales para aprovechar las oportunidades y la supuesta igualdad de derechos económicos, realizando un giro argumental demasiado conocido en el que la *lucha contra la pobreza* se acaba convirtiendo en una *lucha contra los pobres*.

3.2. *Las personas sin hogar*

El análisis que el tratamiento de las personas sin hogar ha tenido por parte de las ciencias sociales y las políticas de asistencia pública que se han destinado para ellas en nuestro país, confirmó que la operativización de las categorías de la “exclusión social”, cuando se hallaban ante fenómenos de este tipo, frecuentemente reproducían los argumentos de los estilos de vida marginales o de una cultura de la pobreza sobre la que un servicio público en proceso de desmantelamiento debía actuar de forma *preferente*, dejando de lado las variables estructurales y la herencia que un proceso de modernización truncado que, tras más de cuarenta años de dictadura, accedía a las coordenadas de las sociedades del bienestar justo en el momento en que estas entraban en crisis en todo el mundo.

Así, el recurso a la figura del “transeúnte” o el “sin techo”, delimitó un campo particular que las ciencias sociales aplicadas entendieron a menudo como un lugar marginal, de desafiliación y exclusión severa, cuya descripción y cuantificación marcaron durante mucho tiempo las prioridades de la producción de conocimiento. Las investigaciones realizadas desde el ámbito de la psiquiatría y la psicología, en diversos estudios epidemiológicos, también se centraron en estos aspectos personales y en la situaciones más *visibles* de vulnerabilidad, reduciendo en muchos casos a su mínima expresión la mención a variables económicas y de restricción de

derechos fundamentales que las políticas neoliberales habían instaurado como algo natural e inevitable.

Durante los años noventa se produjo un viraje de las concepciones sobre los llamados “transeúntes” hacia la definición más amplia del fenómeno de lo que se empezó a denominar *sinhogarismo*. Los distintos trabajos sobre las personas sin hogar desde un punto de vista sociológico fueron incluyendo aspectos relevantes anteriormente relegados a un segundo plano. Los procesos de reestructuración, dentro del marco legal de los Planes Nacionales de Inclusión y las políticas municipales de Servicios Sociales, abordaron el fenómeno de las personas sin hogar aspirando a una paulatina profesionalización de los servicios y ampliando el conocimiento del fenómeno. Sin embargo, se ha mantenido hasta nuestros días una pugna entre diferentes representaciones sociales que se encuentran a caballo entre la caridad y la terapia. Representaciones que cristalizan en el diseño de una respuesta institucional mayoritaria en base a Centros de Acogida y Refugios temporales donde las personas sin hogar son *preparadas* en un “modelo en escalera” (más conocido como *Continuum of Care*), para su posterior acceso a una vivienda estable y su inserción social.

Las experiencias de las políticas que parten de un enfoque de “vivienda primero” o *Housing First*, han abierto en los últimos años el debate sobre la situación de las personas sin hogar en Europa, aunque en España no se cuenta todavía con experiencias que ratifiquen los resultados obtenidos en otros países y que relancen este debate. En este trabajo se han analizado parte de esos resultados, y desde este enfoque novedoso realizar una valoración de los límites que el modelo actual de atención a las personas sin hogar presenta en nuestro país.

En este contexto, y tras investigar las respuestas que se ha dado al fenómeno del *sinhogarismo* en España, se ha propuesto una definición crítica del concepto, que explicaría algunos de los límites conceptuales de estos modelos de intervención, en los siguientes términos: el *sinhogarismo*

sería una forma radical de negación del acceso al espacio social de la ciudad que, al mismo tiempo, ejerce la función de límite inferior para los procesos de exclusión, dado que “verse en la calle” sería el último peldaño en la movilidad social descendente.

Partir desde el marco teórico de la exclusión residencial, y la adopción de la tipología ETHOS elaborada por FEANTSA, ha permitido operativizar las categorías en el contexto concreto de la ciudad de Alicante, intentando realizar un análisis de las condiciones del desarrollo urbano regional, junto a las políticas de atención a las personas sin hogar específicas del municipio. No es habitual el punto de partida que sitúa un determinado modelo de desarrollo urbano como variable fundamental en los procesos de exclusión residencial y que, al mismo tiempo, trata de explicar por qué un determinado modelo de atención a las personas sin hogar puede mantenerse a pesar de las evidencias de sus resultados, frente a otros modelos que se empiezan a implantar en otras ciudades europeas.

El análisis sociológico de las políticas locales efectuado, partiendo de la experiencia como profesional adscrito al Plan de Atención a Personas Sin Hogar dentro del Centro de Acogida e Inserción de Alicante, ha mostrado el funcionamiento y los resultados obtenidos por un “modelo en escalera” que, al mismo tiempo, trata de dar respuestas a las situaciones de exclusión social mediante programas de inserción. Los desajustes entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, ha permitido constatar un paulatino alejamiento del discurso y las prácticas profesionales respecto a las transformaciones sociales más amplias que se están produciendo.

El análisis cualitativo de las formas de construcción del problema del *sinhogarismo* desde los profesionales del CAI, y las divergencias con la autopercepción de su situación por parte de las personas atendidas, ha revelado cómo el mismo diseño de un recurso puede amplificar los aspectos de un problema omitiendo otros más relevantes.

El análisis cuantitativo de resultados y perfiles que han arrojado durante el periodo 2008-2011 las Memorias de actividad del Centro, ha sido determinante para detectar los diversos desajustes y paradojas que se producen en la construcción social de la problemática del *sinhogarismo*, en un momento de crisis de los paradigmas tradicionales, y en un contexto de crisis social que no permite perder de vista las variables estructurales causantes del empobrecimiento.

Al mismo tiempo, la investigación de los procesos más amplios de la exclusión residencial en Alicante, y su modelo de desarrollo urbano, arrojó unos resultados concretos de la dimensión del problema habitacional, que superan en mucho las definiciones más restringidas del *sinhogarismo* como un problema de inserción social de un “colectivo problemático”, y abre nuevas vías de investigación aplicables en varios niveles territoriales.

Por último, un análisis de los resultados ofrecidos por las primeras experiencias en la aplicación de políticas HF en Europa fue concluyente para la detección de los límites estructurales que presenta la ciudad de Alicante para el desarrollo de políticas similares. Lo que, supone, al mismo tiempo, una forma de intentar ayudar, a través de la investigación, a superar dichos límites. Los resultados de este análisis pueden ser de utilidad tanto a nivel local como en una escala superior, al plantear qué puntos de partida pueden ser los más propicios para abordar los fenómenos de la exclusión residencial y las personas sin hogar según los distintos contextos urbanos regionales.

De ahí, la elaboración de una serie de propuestas para un cambio de rumbo en la orientación de las políticas municipales para la atención a las personas sin hogar, como parte de una investigación cuyas peculiares características ya se han comentado, y que deberá tener su continuación en el terreno de la lucha por el “derecho a la ciudad”, volviendo de así al lugar de donde surgieron las primeras preguntas que motivaron el inicio de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (1997). “La exclusión social en Europa, ¿vino viejo en odres nuevos?” En L. Moreno. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- Adorno, Th. W. y Horkheimer, M. (2005). *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Aglietta, M. (1998). *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI.
- Agulles, J. M. (2010). *Sociología, estatismo y dominación social*. Sevilla: Brulot.
- (2014) “Miseria y defensa de las ciudades”. *Raíces. Crítica, análisis y debate en torno a la destrucción del territorio*, nº 6, pp.37-49.
- Álvarez-Urúa, F. (1983). *Miserables y locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XIX*. Barcelona: Tusquets.
- (1995). *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa.
- Andreß, H-J. (dir.) (1998). *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Anders, G. (2011). *La obsolescencia del ser humano*. Valencia: Pre-Textos.
- Ardillo, J. (2014). *Ensayos sobre la libertad en un planeta frágil*. Madrid: Ediciones El Salmón.
- Arendt, Hannah (2010). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arriba, A. (2002). “El concepto de exclusión en política social”. Unidad de Políticas Comparadas. CSIC: Documento de Trabajo 02-01.
- Arrighi, G. (2014) (2ª ed.). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Augé, M. (2008). *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa. [1ª ed. fra. 1992].
- Auletta, K. (1982). *The Underclass*. Nueva York: Randon House.
- Bachiller, S. (2010). “Exclusión, aislamiento social y personas sin hogar. Aportes desde el método etnográfico”. *Zeerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, nº 47, pp.63-73.

- Bahr, H. (1973). *Skid Row: An Introduction to Disaffiliation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós. [1º ed. ale. 1986]
- Benjamin, W. (2008): *Tesis sobre la filosofía de la historia*. México D.F.: Itaca/UACM.
- Bergamaschi, M. et al. (2014). “The Homeless and Public Space: Urban Policy and Exclusion in Bologna”. *Revue interventions économiques*, 51(Publicación on line)
- Black, J. (2001). *La Europa del siglo XVIII. 1700-1789*. Madrid: Akal.
- Brugué, Q.; Gomà, R. y Subirats, J. (2002). “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas publicas”. *Revista Internacional de Sociología*, 33, pp. 7-45.
- Bookchin, M. (1997): *Historia, civilización y progreso: esbozo para una crítica del relativismo moderno*. Madrid: Nossa y J. Mórtoles.
- Bueno Abad, J. R. (2000). “Concepto de representaciones sociales y exclusión”. *Acciones e investigaciones sociales*, nº 11, pp.23-48.
- Bury, J.B. (2009): *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.
- Busch-Geertsema, V. (2014). “Housing First Europe. Results of a European Social Experimentation Project”. *European Journal of Homelessness*, Vol. 8, nº 1 pp. 13-28.
- (2010). “The Finnish National Programe to Reduce Long-Term Homelessness”. Discussion Paper. Helsinki.
- Busch-Geertsema, V. y Shalin, I. (2007). The role of hostels and Temporary Accomodation. *European Joournal of Homelessness*, nº1, pp.67-93.
- Betrán, R. (2002). “De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista”. *Acciones e investigaciones sociales*, nº 16, pp. 25-67.
- Cabrera, P. (2002). *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

- (2008 a) “Personas sin hogar”, en Hernández Pedreño, M (Coord.) (2008). *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.
- (et. al.) (2008 b) *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las Personas sin Techo*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.
- Capel, H. (1990). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Carasa Soto, P. (1987). *Pauperismo y revolución burguesa. (Burgos, 1750-1900)*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- (1987 b). “Cambios en la tipología del pauperismo en la crisis del Antiguo Régimen”. *Investigaciones Históricas: Época moderna y contemporánea*, nº7, pp. 131-150.
- (1991). “Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española” en Castillo, S. (coord.). *La Historia Social en España. Actualidad y perspectivas*. Madrid: Siglo XXI.
- (1992). “La historia y los pobres: de las bienaventuranzas a la marginación”. *Historia Social*, nº13, pp. 77-99.
- (2004). “Beneficencia y «cuestión social»: una contaminación arcaizante”. *Historia Contemporánea*, nº 29, pp. 625-670.
- Casado, D. (1971). *Introducción a la sociología de la pobreza*. Madrid: Euroamericana.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- (1995). “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. *Arhipiélago*, nº 21.
- Christophe, P. (1989). *Para leer la historia de la pobreza*. Estella: Verbo divino.
- Clapham, D. (2002). “Housing Pathways: A Post Modern Analytical Framework”. *Housing, Theory and Society*, Vol. 19, nº 2, pp. 57-68.
- Colau, A. y Alemany, A. (2012). *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Barcelona: Angle Editorial.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*.
ec.europa.eu/employment_social/social.../study_homelessness_en.pdf

- Concejalía de Acción Social (Ayuntamiento de Alicante). (1999). *Plan de Atención a Personas sin Hogar*.
- (2008) *Revisión del Plan de Atención a Personas sin Hogar*.
- (2014) *Memoria de Contratación para el Centro de Acogida e Inserción*.
- Cortés, L. (2004). “Indagaciones sobre la exclusión residencial”. *Arxius de Ciències Socials*, nº 10, pp. 39-53.
- Cortés, L. y Paniagua, J. (1997). “La vivienda como factor de exclusión social”. *Documentación Social*, nº 106, pp. 93-148.
- Cruz Valenciano, J. (2014): *El surgimiento de la cultura burguesa. Personas, hogares y ciudades en la España del siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI.
- Culhane, D.P. y Metraux, S. (2008). “Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats?: Homelessness Assistance and Its Alternatives”. *Journal of the American Planning Association*, 74 (1) pp.111-121.
- Cutillas, E. (2011). “Fuentes para el estudio de los cambios geodemográficos. El caso de la ciudad de Alicante”, en Pujadas, I. *et al.* (Eds.). *Población y espacios urbanos*, pp. 329-346. Barcelona: Departament de Geografia Humana de la UB.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca.
- Daly, G. (1996). “Migrants and gatekeepers: the link between immigration and homelessness in Western Europe”. *Cities*, nº 13, pp. 11-23.
- De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.) (2009). *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- De Vries, J. (2008). *La revolución industrial. Consumo y economía doméstica desde 1650 hasta el presente*. Barcelona: Crítica.
- (1987). *La urbanización de Europa 1500-1800*. Barcelona: Crítica.
- Díaz, F. (2010). “Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia”. *Cuaderno urbano*, nº 9, pp. 275-294.
- (2007). “Los grandes proyectos de desarrollo urbano y la reconfiguración socio-espacial de las ciudades: el barrio de Lavapiés (Madrid)”. *Cuaderno Urbano*, nº6, pp.169-194.
- (2004). “Turismo, urbanización y cambio social”. *Revista Argentina de Sociología*, Año 2, nº 2, pp.115-127.

- Díaz, F. y Fanstein, S. (2008). "The New Mega-Projects: Genesis and Impacts". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 32, Issue 4, pp.759-767.
- Díaz, F. y Lourés, M.L. (2010). "Terra Mítica: el territorio del consumo", en *Fòrum de Debats: Quince años de encuentros Just Ramírez*, pp.133-161. Valencia: Universitat de València.
- (2008). "La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca". *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), pp.77-92.
- (2004). "Transformaciones en el modelo residencial de Alicante", en Díaz, F. y Lourés, M.L. (Eds.) *Desigualdad social y vivienda*, pp.77-108. Alicante: ECU..
- (2002). "La ciudad postfordista: economía cultural y recualificación urbana". *Revista de Economía Crítica*, nº 2, pp. 105-121.
- Díez, F. (1992). "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial". *Historia Social*, nº13, pp. 101-121.
- Doherty, J. (2005). "El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas". *Documentación social*, nº 138, pp. 41-61.
- (2001). "Gendering Homelessness", en Edgar, B; Doherty, J. (Eds.) *Women and Homelessness in Europe*, Bristol: The Policy Press, pp. 9-20.
- Doherty, J. et al. (2008). Homelessness and exclusion: Regulating Public Space in European Cities." *Surveillance & Society*, 5 (3), pp. 290-314.
- Downey, D. (2011). "Evidence into Action: How the Dublin Homeless Agency's Data and Information Strategy have shaped Homeless Policy Development and Implementation in Ireland". *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, nº 2, pp.99-110.
- Durkheim, E. (2008). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Alianza.
- EAPN-Madrid (2013). *El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*.
www.eapnmadrid.org/cms/asp/descarga_fichero2.asp?id_doc=90
- Ellul, J. (2003): *La edad de la técnica*. Barcelona: Octaedro.
- (1974): *¿Es posible la revolución?* Madrid: Unión Editorial.

- Engels, F. (1980). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Ediciones Júcar. [1ª ed. ale. 1845]
- Espina, A. (2007). *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Esteban de Vega, M. (Ed.) (1997): *Beneficencia y política social*. Madrid: Marcial Pons.
- (1992). “La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular”. *Historia Social*, nº 13, pp. 123-138.
- FEANTSA (2008). “El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y exclusión residencial”. Informe Europeo.
www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_documento
- Fernández Durán, R. (2011). *El antropoceno. La expansión del capitalismo global choca con la biosfera*. Barcelona: Virus.
- (2010). *El Estado y la conflictividad político-social en el siglo XX. Claves para entender la crisis del siglo XXI*. Barcelona: Virus.
- (1993) *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI. [1ª ed. fra. 1975].
- (2003) *Hay que defender la sociedad. Curso del Collège de France (1975-1976)*. Madrid: Akal.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2009). “Sin hogarismo y la exclusión de la vivienda en los Estados miembros de la UE. Análisis y sugerencias sobre el camino a seguir por la Red europea de expertos independientes sobre la inclusión social”.
<http://www.noticiaspsh.org/spip.php?article2594>
- Frisby, D. (1992). *Fragmentos de la modernidad. Teorías de la modernidad en la obra de Simmel, Krakauer y Benjamin*. Madrid: Visor.
- Gaja, F. (2005). “El suelo como excusa: el desarrollismo rampante”. *Boletín CF+S*, 29/30.
<http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2168/2246>

- García, O. y Brändle G. (2014). "Relevance of the use of ETHOS in the Assessment of Housing Exclusion: Proposals for Discussion from the Spanish Case". *European Journal of Homelessness*, Vol. 8, nº 2, pp. 191-208.
- García Vázquez, C. (2011). *Antípolis. El desvanecimiento de lo urbano en el Cinturón del Sol*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Geddes, P. (2009). *Ciudades en evolución*. Oviedo: KRK. [1ª ed. ing. 1915].
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Geremek, B. (1991). *La estirpe de Caín. La imagen de los vagabundos y de los pobres en las literaturas europeas de los siglos XV al XVII*. Madrid: Mondadori.
- (1989). *La piedad y la horca. Historia de la miseria y la caridad en Europa*. Madrid: Alianza.
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu. [1ª ed. ing. 1963].
- (1972). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu. [1ª ed. ing. 1961].
- Guillén, A. Mª. (1995). "Un siglo de previsión social en España" en Esteban de Vega, M. (ed.) (1997): *Beneficencia y política social*. Madrid: Marcial Pons.
- Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: Katz.
- (1984) *Ciencia y técnica como "ideología"*. Madrid: Tecnos.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- (2008). *París, capital de la modernidad*. Madrid: Akal.
- (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- (2007b) *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI. [1ª ed. ing. 1973]
- (1998) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harrington, M. (1965). *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*. Méjico: FCE.
- Hernández Pedreño, M (Coord.) (2008). *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.

- Hirschman, A. O. (2014). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*. Madrid: Capitán Swing. [1ª ed. ing. 1977].
- Hobsbawm, E. (2007). *La era del capital. 1848-1875*. Barcelona: Crítica. [1ª ed. ingl. 1975].
- (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Huysen, A. (2006). *Después de la gran división. Modernismo, cultura de masas, posmodernismo*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Jappe, A. (2011). *Crédito a muerte. La descomposición del capitalismo y sus críticos*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Jodelet, D. et al (1970). *La psychologie sociale. Une discipline en mouvement*. París: Ecole Pratique des Hautes Etudes.
- Judt, T. (2008). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Kertesz, S.G. y Weiner, S.J. (2009). “Housing the Chronically Homeless: High Hopes, Complex Realities”. *Journal of the American Medical Association*, 301 (17), pp.1822-1824.
- Kothari, M (2008). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Mission to Spain*. United Nations.
- Kropotkin, P. A. (2004). *Memorias de un revolucionario*. Oviedo: KRK. [1ª ed. ing. 1899].
- Kunstler, J.(2007). *La gran emergencia*. Benasque: Barrabes Editorial.
- Laparra, M. et. al. (2007): “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas”. *Revista Española del Tercer sector*, 5, 15-57.
- Latouche, S. (2009). *Decrecimiento y postdesarrollo*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- (1969). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Península.
- Lewis, O. (1965). *Los hijos de Sánchez*. Méjico: Joaquín Mortiz Ed.
- (1965) (b). *Antropología de la pobreza, cinco familias*. Méjico: FCE.

- Lis, C. y Soly, H. (1984). *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*. Madrid: Akal.
- Llés Lazo, C. (1989): “Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los 80: una visión sintética”. *Documentación Social*, nº 76, pp. 173-188.
- London, J. (2003). *El pueblo del abismo*. Madrid: Valdemar. [1ª ed. ing. 1903].
- López Alonso, C. (1986). *La pobreza en la España medieval*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1992). “La pobreza en el pensamiento político. España, primera mitad del siglo XIX”. *Historia Social*, nº13, pp. 139-156.
- Los amigos de Ludd (2007). *Las ilusiones renovables*. Bilbao: Muturreko Burutazioak.
- Los incontrolados (2004). *Crónicas de la España salvaje 1976-1981*. Madrid: Klinamen.
- Löwy, M. y Sayre, R. (2008). *Rebelión y melancolía. El romanticismo como contracorriente de la modernidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Maas, M. et al., (2010). “Discus Amsterdam: Housing First. Evaluation of efficacy”. Netherlands Centre for Social Research.
<http://homelesshub.ca/resource/amsterdam-housing-first>
- Mandosio, J.-M. (2015). *Foucault: la longevidad de una impostura*. Madrid: Ediciones El Salmón.
- Marcuse, H. (1987). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología en la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Ariel.
- Marx, K. (1999). *El capital. Crítica de la economía política*. (Tomos I, II y III). Méjico: FCE. [1ª ed. ale. 1867/1885/1894]
- Martín Barroso, C. (Dir.) (1985). “Transeúntes y albergues”. *Documentación Social*, nº 60-61, junio-diciembre 1985.
- Merquior, J.G. (1985). *Foucault o el nihilismo de cátedra*. Méjico: FCE.
- Morris, W. (2004). *Cómo vivimos y cómo podríamos vivir*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Mollat, M. ; Wolff, Ph. (1976). *Uñas azules, Jaques y Ciompi. Las revoluciones populares en Europa en los siglos XIV y XV*. Madrid: Siglo XXI.
- Mollat, M. (1988). *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media*. Méjico: FCE.

- Mumford, L. (2012). *La ciudad en la historia*. Pepitas de calabaza. Logroño. [1ª ed. ing. 1961.]
- (1979). *Técnica y civilización*. Madrid: Alianza. [1ª ed. ing. 1934].
- Muñoz, F. (2010). *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Muñoz, M.; Vázquez, C. (1998). “Las personas sin hogar: aspectos psicosociales de la situación española”. *Intervención Psicosocial*, 1998, Vol. 7. nº I, pp. 7-26.
- Muñoz, M. y otros (2003). “Características de las personas sin hogar en España: 30 años de estudios empíricos”. *Cuadernos de Psiquiatría Comunitaria*. Vol. 3, nº2, pp. 100-116.
- Myrdal, G. (1964). *El reto de la sociedad opulenta*. Méjico: FCE.
- Nadal, J. (1975). *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*. Barcelona: Ariel.
- Naredo, J. M. (2010). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*. Madrid: Siglo XXI.
- (2009). “La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias”. *Revista de Economía Crítica*, nº 7, pp.313-340.
- National Alliance to end Homelessness (2009). “Organizational Change: Adopting Housing First Approach”. Documento de trabajo.
<http://www.endhomelessness.org/library/entry/organizational-change-adopting-a-housing-first-approach>.
- Navarro, V. (2006). *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Barcelona: Anagrama.
- Noble, D. (2000). *Una visión diferente del progreso. En defensa del luddismo*. Barcelona: Alikornio.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ornelas, J. et al (2014). “Housing First: An Ecological Approach to Promoting Community Integration”. *European Journal of Homelessness*, Vol. 8, nº 1, pp.29-56.
- Orwell, G. (2010). *Vagabundo en París y Londres*. Palencia: Menoscuarto. [1ª. ed. ing. 1933.]

- Palomeque López, M. C. (1995). “La intervención normativa del Estado en la «cuestión social» en la España del siglo XIX”, en Esteban de Vega, M. (Ed.) (1997). *Beneficencia y política social*. Madrid: Marcial Pons.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez de Herrera, C. (1975): *Amparo de pobres*. Madrid: Espasa-Calpe. [1ª ed. 1598].
- Pérez Estévez, M. R. (1974): *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Pleace, N. (2011). “The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective”. *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, nº 2, pp.113-127.
- Pleace, N. et al. (2013). *The Costs of Homelessness in Europe*. European Observatory on Homelessness.
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [1ª ed. ing. 1957].
- Ponce, J.; Fernández, G. (2010). “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 255, pp. 39-78.
- Postone, M. (2006). *Tiempo, trabajo y dominación social*. Madrid: Marcial Pons.
- Pounds, N. J. G. (1999). *La vida cotidiana. Historia de la cultura material*. Barcelona: Crítica.
- Quintana, F. (coord.) (2002). *Asalto a la fábrica. Luchas autónomas y reestructuración capitalista 1960-1990*. Barcelona: Alikornio.
- Quirós Linares, F. (2009). *Las ciudades españolas en el siglo XIX*. Gijón: Ediciones Trea.
- Rabhi, P. (2013). *Hacia la sobriedad feliz*. Madrid: Errata Naturae.

- RAIS Fundación. (2015). *Jornada Internacional: Impulsando el desarrollo del modelo Housing First en España. Presentación de resultados del programa Hábitat*.
http://issuu.com/rais_fundacion/docs/presentaciones_habitathf_web?e=5650917/30872088
- Reinert, E. S. (2007). *La globalización de la pobreza*. Barcelona: Crítica.
- Ridgway, P. y Zipple, A. M. (1990). “The Paradigm Shift in Residential Services: From the Linear Continuum to Supported Housing Approaches”. *Psychosocial Rehabilitation Journal* 13 (4) pp. 11-31.
- Ritter, G. A. (1991). *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Roch, F. (2004). “El modelo inmobiliario español”, en Díaz, F.; Lourés, M.L (Eds.). *Desigualdad social y vivienda*. Alicante: ECU.
- (2003). “La ciudad inmobiliaria y el precio de la vivienda”. *Papeles de la FIM*, nº 20, pp. 115-129.
- Rousseau, J.-J. (2008). *Del Contrato social / Discursos*. Madrid: Alianza.
- Ruiz, P. (2008). *Reforma e ilustración*. En Fontana, J. y Villares, R.: *Historia de España*. Volumen 5. Barcelona: Crítica / Marcial Pons.
- Sahlin, I. (1998). “The Staircase of Transition: National Report to the European Observatory on Homelessness 1997”. Bruselas: FEANTSA.
- Sale, K. (1995). *Rebels Against the Future. The luddites and their war on the industrial revolution*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Sales, A. (2014). *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*. Barcelona: Icària.
- (2014) (b). “Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar” en *Dossier Catalunya Social*. Barcelona: Taula de Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. www.tercersector.cat.
- Sánchez Jiménez, J. (1990). “Condiciones de vida y situación social de las clases bajas (1890-1910)”. *Historia Contemporánea*, nº3, pp.75-116.
- Sánchez Morales, M^a R. H. (2012). “En los límites de la exclusión social: las personas sin hogar en España”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, Vol 7, nº 2, pp. 307-324.

- Santolaria, F. (Ed.) (2003). *El gran debate sobre los pobres en el siglo XVI: Domingo de Soto y Juan de Robles, 1545*. Barcelona: Ariel.
- (Ed.) (2000) *Tratado de remedio de pobres*, de Miguel de Giginta. Barcelona: Ariel.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (comps.) (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Seidman, M. (2014). *Los obreros contra el trabajo. Barcelona y París bajo el Frente Popular*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Semprun, J. (2006). *Diálogos sobre la culminación de los tiempos modernos*. Bilbao: Mutturereko Burutazioak.
- Sen, A. (2014). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Silone, I. (1969). *Salida de urgencia*. Madrid: Revista de Occidente.
- Simmel, G. (2014). *El pobre*. Madrid: Sequitur. [1ª ed. ale. 1908].
- Smith, N. (2012) *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sternhell, Z. (1994). *El nacimiento de la ideología fascista*. Madrid: Siglo XXI.
- Subirats, J. (Dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección estudios sociales nº 16. Barcelona: Fundación “la Caixa”.
- Supiot, A. (2011). *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*. Barcelona: Península.
- Thompson, E. P. (2012). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Capitán Swing. [1ª ed. ing. 1963].
- Tezanos, J. F. (2013). *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tocqueville, A. (2003). *Memoria sobre el pauperismo*. Madrid: Tecnos. [1ª ed. ing. 1835].
- Toro, P. A. (2007). “Toward an International Understanding of Homelessness”. *Journal of Social Issues*, Vol. 63, Nº 3, pp. 461-481.

- Tortosa, J.M. (1993). *La pobreza capitalista*. Madrid: Tecnos.
- Tosi, A. (2007). "Homelessness and the Control of Public Space. Criminalising the Poor?". *European Journal of Homelessness*, Vol.1, December, pp.225-236.
- (1997). "The excluded and the homeless: the social construction of the fight against poverty in Europe", en Mignione, E. (Ed.), *Urban Poverty and the Underclass: A reader*, Oxford: Blackwell, pp. 83-104.
- Trinidad, P. (1991). *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*. Madrid: Alianza.
- (1985). "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII". *Servicios sociales y política social*, nº 2, 30-41.
- Tsemberis, S. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Adiccition Manual*. Minnesota: Hazelden.
- UN-Habitat (2013). *State of the World's Cities 2013-2014. Prosperity of Cities*. Nueva York: Routledge.
- (2011). *Building Urban Safety Throught Slum Upgrading*. Nairobi: Publising Services Section.
- (2008) *State of the World's Cities 2010-2011. Brindging the Urban Divide*. Londres: Earthscan.
- VV.AA. (2010). *Ejércitos en las calles. Algunas cuestiones en torno al informe "Urban Operations in the Year 2020" de la OTAN*. Barcelona: Bardo.
- Valentine, Ch. (1972). *La cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuestas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Van Daal, J. (2015). *La cólera de Ludd*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Voltaire (2014). *Diccionario filosófico*. Madrid: Gredos. [1ª ed. fra. 1765].
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Ward, B. (1982). *Proyecto económico. En el que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*. Edición y estudio preliminar de Luis Castellano. Madrid: Ministerio de Hacienda.

Weil, S. (1978). *Reflexiones sobre las causas de la libertad y de la opresion social*.

Méjico: Premià Editores. [1ª ed. fra. 1934].

Wolf, E. R. (2005). *Europa y la gente sin historia*. Méjico: FCE. [1ª ed. ing. 1982].

Woolf, S. (1989). *Los pobres en la Europa moderna*. Barcelona: Crítica.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ANEXOS



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

CUADRO I. Dimensiones de la exclusión social, p.34.

CUADRO II. Representaciones sociales de la pobreza, p.37.

CUADRO III. Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS), p.189.

CUADRO IV. Exclusión residencial y restricciones en el uso de la vivienda, p.191.

CUADRO V. Una aplicación de la tipología ETHOS al caso español (resumen), p.196.

CUADRO VI. Número de centros por actividad principal y titularidad, p.206.

CUADRO VII. Centros por tipos de servicios que ofrecen y titularidad, p.209.

CUADRO VIII. Comparación de los principios HF y el modelo actual de intervención con personas sin hogar, p.226.

CUADRO IX. Problemáticas verbalizadas y diagnosticadas de la situación de sin hogar en el CAI, p.271.

CUADRO X. Tiempo sin alojamiento propio. (Porcentajes respecto al total de personas atendidas en el Programa de Inserción), p.273.

CUADRO XI. Perfil sociodemográfico de las personas que pasaron por el Programa de Inserción del CAI, 2008-2011 (porcentajes respecto al total de personas atendidas), p.280.

CUADRO XII. Resultados del Programa de Inserción del CAI (Porcentaje de personas respecto al total atendidas), p.282.

CUADRO XIII. Crecimiento de la población de Alicante y variación interanual, p.285.

CUADRO XIV. Tipo de viviendas municipio de Alicante. Variación intercensal, p.286.

CUADRO XV. Porcentajes de crecimiento/decrecimiento en dos periodos intercensales. Algunos barrios de Alicante, p.289.

CUADRO XVI. Régimen de tenencia de la vivienda principal en el municipio de Alicante, p.297.

CUADRO XVII. Número de parados o inactivos en el hogar respecto al régimen de tenencia de la vivienda en el municipio de Alicante, p.298.

CUADRO XVIII. Tamaño de los hogares por superficie de la vivienda habitual. Municipio de Alicante, p.299.

CUADRO XIX. Porcentaje respecto al total de viviendas (por superficie) que ocupan los distintos hogares (por tamaño). Municipio de Alicante, p.300.

CUADRO XX. Un intento de aplicación de la tipología ETHOS al municipio de Alicante, p.303.

CUADRO XXI. Tasas de retención de la vivienda (personas) en el programa Housing First Europe (2011-2013), p.312.

CUADRO XXII. Resultados viviendas semi-tuteladas del CAI (Octubre 2014- Octubre 2015), p.323.

GRÁFICOS

GRÁFICO I. Causa de la pérdida de la vivienda, p.181.

GRÁFICO II. Personas (porcentajes) según tiempo sin alojamiento propio, p.198.

GRÁFICO III. Número de alojamientos por tipología, p.207.

GRÁFICO IV. Causas diagnosticadas (número de veces) para el acceso al Programa de Inserción según año, p.274.

GRÁFICO V. Evolución de los resultados del Programa de Inserción en el CAI (Porcentaje respecto al total de personas atendidas), p.283.



ENTREVISTA DE VALORACIÓN EDUCATIVA

DATOS PERSONALES

NOMBRE Y APELLIDOS:

DNI:

NACIONALIDAD:

FECHA NACIMIENTO:

EDAD:

ESTADO CIVIL:

HIJOS:

PASA MANUTENCIÓN:

EMPADRONAMIENTO:

SITUACIÓN LEGAL:

DATOS ENTREVISTA

PROFESIONAL:

DERIVADO DE:

FECHA DE VALORACIÓN:

Nº DE EXPEDIENTE:

Nº DE INTERVENCIÓN:

FORMACIÓN

FORMACIÓN REGLADA:

FORMACIÓN PROFESIONAL:

¿DETECTA ALGUNA NECESIDAD FORMATIVA?:

PERFIL LABORAL

OFICIO PRINCIPAL:

AÑOS COTIZADOS:

VIDA LABORAL:

ÚLTIMO TRABAJO REALIZADO:

PERCEPCIÓN DEL PROCESO DE EXCLUSIÓN

CAUSA PRINCIPAL IDENTIFICADA:

--

PROYECTO:

--

CAMBIOS EN EL ESTILO DE VIDA:

--

TIPO DE DEMANDA:

--

OBSERVACIONES

PERSPECTIVAS DE ADAPTACIÓN AL CENTRO:

--

OBSERVACIONES:

--

