

Les persones sense llar i les polítiques socials

Resum

Cada cop hi ha més gent dormint als carrers de les nostres ciutats, que *okupa* els caixers automàtics per a arrecerar-se del fred, que guarda totes les seves pertinences al cotxe que va comprar ara fa uns anys i que ara és on passa la nit. Són els sense llar; i nosaltres som o podem ser un d'aquests. I és que *sense llar* no deixa de ser un adjectiu que descriu una situació, adjectiu que ha esdevingut substantiu per a denominar tot un seguit de persones. Cal reflexionar sobre la situació d'ahir i d'avui i les polítiques socials que calen per fer-hi front.

Paraules clau

Allotjament, Exclusió social, Globalització, Inclusió social, Persona, Prejudici moral

Las personas sin hogar y las políticas sociales

Cada vez hay más gente durmiendo en las calles de nuestras ciudades, que okupa los cajeros automáticos para resguardarse del frío, que guarda todas sus pertenencias en el coche que compró ahora hace unos años y que ahora es donde pasa la noche. Son los sin hogar; y nosotros somos o podemos ser uno de ellos. Y es que sin hogar no deja de ser un adjetivo que describe una situación, adjetivo que ha resultado sustantivo para denominar toda una serie de personas. Hay que reflexionar sobre la situación de ayer y de hoy y las políticas sociales que son necesarias para hacerle frente.

Homeless people and social policies

There are increasingly more people sleeping in the streets of our cities, who occupy automatic teller booths to shelter from the cold, who keep all their belongings in the car they bought some years ago which is where they now spend the night. They are homeless; and we are, or could be, one of them. And homeless, still being an adjective which describes a situation, is an adjective which has become a noun to describe a whole series of people. We have to think about the past and the present situation and the social policies which are needed in order to face this problem.

Palabras clave

Alojamiento, Exclusión social, Globalización, Inclusión social, Persona, Prejuicio moral

Key words

Lodging, Social exclusion, Globalisation, Social inclusion, Person, Moral prejudice

Autora: Àngels Cardona

Article: Les persones sense llar i les polítiques socials

Referència: Educació Social, núm. 27 pp. 21-39

Adreça professional: Programa "Sense Llar" Càritas Diocesana de Barcelona. acardona@caritasbcn.org

Introducció

El problema és que hi ha persones que no tenen les capacitats personals mínimes per a viure en la nostra societat, o és que els sistemes polític, econòmic i social establerts expulsen, exclouen, marginen...?

Quan des dels editors de la revista Educació Social se'm va convidar a escriure alguna cosa sobre les persones sense llar, vaig estar a punt d'excusar-me i desestimar la invitació; d'una banda, pel meu propi pudor a l'hora de posar per escrit els meus pensaments i, d'una altra, i sobretot, per les moltes perplexitats i contradiccions a l'entorn de la qüestió.

Posteriorment, i després d'haver reflexionat sobre la consideració dels *sense llar* com a col·lectiu, em vaig animar a posar en discussió aquestes perplexitats i contradiccions de les quals parlava.

- De qui parlem, quan parlem de les persones sense llar?
- Representen pocs o molts els 30.000 sense llar dels quals parla el Pla d'Inclusió del Regne d'Espanya?
- El problema és que hi ha persones que no tenen les capacitats personals mínimes per a viure en la nostra societat, o és que els sistemes polític, econòmic i social establerts expulsen, exclouen, marginen...?
- Estan, o... estem exclosos, estan o... estem en situació de pobresa...?
- Tot i que és necessari pal·liar situacions extremes, com seria el cas de les persones sense llar, on cal posar l'accent?, en les respostes pal·liatives o en un canvi real de les estructures econòmiques polítiques i socials?

Qui són les persones sense llar?

És freqüent sentir en alguna conversa que cada cop hi ha més gent dormint als carrers de les nostres ciutats, que cada vegada hi ha més gent que *okupa* els caixers automàtics per a arrecerar-se del fred, més gent que guarda totes les seves pertinences al cotxe que va comprar ara fa uns anys i que ara és el lloc on es retira per passar la nit, tot demanant no ser aparador per als vianants nocturns. Aquesta gent són els *sense llar*?

Sí, ells i elles són els sense llar; nosaltres som o podem ser els sense llar. Els sense llar són en Joan, la Pepa, en Jofre, el Paco, la Maria, en Jaume, la Júlia, l'Amina, l'Hicham, en Roberto, la Luci, l'Àngels i... fins arribar a 30.000 a l'Estat espanyol segons dades de l'estudi promogut per Càritas¹, dades que recull l'avaluació del primer Pla d'Inclusió del Regne d'Espanya.



Quan parlem dels *sense llar*, de persones en situació de pobresa, d'exclusos, tot sovint ens oblidem dels homes i les dones amb rostre propi, de carn i os, ens oblidem del seu sentiment, dels seus desigs, dels seus problemes o de les seves necessitats. La idea abstracta d'aquests substantius elimina les persones concretes. D'aquesta manera la preocupació no passa per reconèixer el seu sentir, els seus desigs, els seus problemes o les seves necessitats, ni tan sols per la voluntat de canviar una situació injusta que impedeixi el desenvolupament de cada persona. La preocupació passa pel fet que aquests *sense llar* siguin els menys possibles i no enterboleixin la imatge complaent i *moderna* de les nostres ciutats.

I és que *sense llar* no deixa de ser un adjectiu que descriu una situació, adjectiu que ha esdevingut substantiu per a denominar tot un seguit de persones que algú o alguns han elevat a la consideració de col·lectiu.

Tota definició comporta complexitat i, perquè no, un component d'intencionalitat. M'atreveria a dir que és per això que es fa difícil arribar a un consens quant a definició dels *sense llar*.

Al llarg de més de tres dècades s'ha constatat una evolució en la manera de referir-nos a les persones *sense llar*²:

Tota definició
comporta
complexitat i,
perquè no, un
component
d'intencionalitat

Vagos i maleantes

Va ser una terminologia molt utilitzada durant la dictadura franquista i fins a finals de la dècada dels 70. Responia a una llei: la *Ley de vagos y maleantes*, en vigor de 1954 a 1970 que és quan va ser substituïda per la *Ley de peligrosidad y rehabilitación social*.

Aquesta definició respon a tot un seguit de prejudicis morals segons els quals es considerava *desviada* aquella persona que no era capaç d'assumir les rígides normes socials de l'època. En aquesta definició s'associa directament persona que té dificultats amb persona delinqüent, d'una banda i, d'altra, recau sobre la persona tot el pes de la situació de pobresa o exclusió en la qual es troba, ja que es considera que és una persona vaga i dolenta.

La resposta a aquesta situació fou sempre punitiva, i la policia, i en alguns moments l'exèrcit, era l'encarregada de garantir el compliment de la llei.

Indigent

Fou un terme emprat fins a ben passats els 80 del darrer segle. Segons el Diccionari de la Llengua Catalana, indigent és un adjectiu que significa “mancat de les coses més necessàries a la vida”, mentre que la Real Academia de la Lengua, considera indigent tant adjectiu com substantiu, i defineix indigent com a “pobre, miserable sense els suficients mitjans per a subsistir”.

Aquesta concepció es relaciona directament amb la manca de mitjans econòmics, sense tenir en compte la concepció global de persona.

Transeünt

Aquesta definició respon a una determinada pauta de conducta de les persones, més que no pas a uns determinats trets característics de la persona. S'utilitza fins a principis dels anys 90 del s. XX i té connotacions de nomadisme, d'itinerància, de desarrelament...

Sense sostre

Aquest terme s'ha utilitzat molt durant la dècada dels 90 i conviu actualment amb el de *sense llar*. Es va considerar persona sense sostre aquella que “no tenia un allotjament o que no hi podia accedir pels seus propis mitjans, o era incapaç de mantenir-lo a menys que comptés amb l'ajut d'algun servei social de suport”. Dins d'aquesta conceptualització estarien incloses aquelles persones que no disposen d'un allotjament en condicions dignes d'habitabilitat com ara els barraquers, els *okupes*, el fet de compartir habitatge amb amics a la força, etc.

La definició fa referència explícita a la manca de sostre, d'habitatge digne i estable, de manera que, tot i que considera per sobre de la manca la consideració de persona, també és cert que considera la manca d'habitatge com l'element a donar suport. És a dir, encara no hi ha un tractament integral de la situació de la persona.



Sense llar

Aquest és el terme que, actualment, conviu amb el de *sense sostre*. Malauradament, aquest concepte encara fa referència a la persona des de la manca i no des de la potencialitat personal dels homes i les dones.

FEANTSA³ defineix els *sense llar* com “tota persona que no pot accedir o conservar un allotjament adequat, adaptat a la seva situació personal, permanent, i que proporcioni un marc estable de convivència, ja sigui per manca de recursos econòmics, ja sigui per tenir dificultats personals de cara a portar una vida autònoma”.

Està clar que amb aquestes característiques podem trobar: famílies en condicions d'amuntegament o desnonament per no pagar, persones o grups que viuen en barraques, coves, vaixells vells, cotxes...; parelles joves sense habitatge propi; convalescents, malalts crònics o persones grans impossibilitades per a viure soles; divorciats o separats que no poden mantenir dos habitatges, gent desplaçada del seu lloc habitual de residència per raons econòmiques (temporers, persones immigrades...); persones que viuen literalment al carrer...

Allò que tenen en *comú* totes les persones que he esmentat anteriorment és la *manca d'un allotjament apropiat i la falta de mitjans materials per a resoldre-la*.

Aquest seria el tret comú; però una visió integral d'en Joan, de la Pepa, d'en Jofre, del Paco, de la Maria, d'en Jaume, de la Júlia, de l'Amina, de l'Hicham, d'en Roberto, de la Luci, de l'Àngels... ens aboca a la necessitat de contemplar la complexitat que suposa l'heterogeneïtat de totes aquestes situacions.

Amb això el que voldria qüestionar és si realment podem parlar de col·lectiu *sense llar* davant tanta heterogeneïtat, voldria qüestionar si només en són 30.000 les persones *sense llar* arreu de l'Estat espanyol, voldria qüestionar en definitiva si aquest sentit més ampli ha quallat dins les polítiques socials d'aquest país i dins les institucions i organitzacions que treballen amb les persones sense llar.

En l'estudi esmentat anteriorment⁴ es constata que entre els professionals i voluntaris que treballen amb persones que viuen al carrer se segueix parlant de: *transeünt* (30% de respostes), *sense sostre* (12% de respostes), *sense llar* (8% de respostes), i altres denominacions (50% de respostes).

Penso que és important aquesta consideració, perquè el tipus de intervenció social per part dels professionals i voluntaris davant les persones sense llar,

Allò que tenen en *comú* totes les persones que he esmentat anteriorment és la *manca d'un allotjament apropiat i la falta de mitjans materials per a resoldre-la*

segons es tingui una concepció o una altra, serà diferent. És a dir, la resposta pot ser puntual i assistencial, des de la temporalitat (atesa la itinerància dels subjectes) o la resposta pot ser entesa de manera global i integradora, pensada en termes de procés.

Això pel que fa a la intervenció social. Pel que fa a les polítiques socials, val a dir que també són diferents les respostes en funció de la conceptualització que es tingui. Així, si bé la resposta davant els *vagos y maleantes* era punitiva, ara davant els *sense llar* es delega la resposta a la societat civil; per tant, allò que es fa imprescindible és l'exigència de la garantia per part dels poders públics, tal com diuen les diferents disposicions legals (Constitució, Llei de bases de règim local, Llei de serveis socials...), de la continuïtat i estabilitat dels serveis així com de la qualitat i de l'accés en igualtat de condicions de tots els ciutadans que puguin necessitar-los, sense cap tipus de discriminació. Ara bé, segons la meua opinió, aquesta resposta pal·liativa no és suficient si no s'emmarca dins un canvi de polítiques socials per tal que es garanteixin els drets fonamentals de les persones, drets que, actualment i de manera molt subtil, es vulneren quotidianament. Em refereixo a canvis en les polítiques socials, en les polítiques laborals, en les polítiques sanitàries, en les polítiques econòmiques, en les polítiques educatives...

És imprescindible que la mirada vers les situacions de pobresa, vers l'exclusió social, vers les desigualtats sigui una mirada en dimensió de *procés*

Penso que avui és imprescindible que la mirada vers les situacions de pobresa, vers l'exclusió social, vers les desigualtats sigui una mirada en dimensió de *procés*. I és que, quan es parla de persones sense llar, la dimensió de procés ens permet reconèixer com influeixen factors estructurals com ara la feina, l'habitatge, la salut, l'educació... en la vida quotidiana de tots nosaltres i ens permet també fixar el punt de mira en un canvi en aquestes dimensions.

Parlar de persones sense llar ens aboca inexorablement a parlar de pobresa, d'exclusió social, de desigualtats socials i, perquè no, d'injustícia social.

Pobresa i exclusió social: conceptes en constant evolució

En els darrers trenta anys s'ha produït un important canvi en el món. Aquest canvi es deu a múltiples causes que interactuen entre si i que generen allò que és conegut com a *globalització*.



La globalització es podria plantejar com la confluència de tres aspectes: l'econòmic, el sociopolític i el cultural. Parlem-ne.

L'econòmic

Es constata que cada cop tenen menys importància les transaccions comercials a escala local i, fins i tot, a escala nacional. Hi ha una nova situació: mercat=món. Les noves tecnologies han tingut un paper molt important en la conformació d'aquesta situació i, per tant, són un factor fonamental en la conformació del marc en què s'enquadra la globalització. El desenvolupament tecnològic ha facilitat un fort creixement del sector financer, basat fonamentalment en l'especulació i que ha donat lloc a la paradoxa que el mitjà (els diners) s'ha convertit en producte. Aquest fenomen ha propiciat una concentració del moviment econòmic en poques mans, sense un poder polític de la mateixa escala que el freni. Això fa que es reproduïxin dinàmiques de fragilitat dels mercats així com el creixement del deute extern.

A més, està canviant la forma de produir. És ja habitual que un bé de consum tingui peces fabricades en diversos punts del planeta i que siguin acoblades en un altre per a ser consumides a molts quilòmetres de distància de qualsevol d'aquests punts. D'altra banda, s'està produint una descentralització productiva en la qual les empreses tradicionals es desfan per constituir-se en empreses-seu que subcontracten serveis i tasques a d'altres més petites. Aquests canvis en els models de producció incorporen, a més, una desregulació de les relacions laborals. El mercat ja no li cal tota la mà d'obra de la qual disposa. D'aquesta manera pot prescindir d'un bon nombre de treballadors, d'una banda (atur estructural) i, d'altra, precaritza el treball donant com a argumentació que existeix una demanda major que l'oferta. Hi ha un altre element, però que no cal perdre de vista a l'hora d'entendre l'actual procés econòmic, i és la política de privatització del sector públic. Tot argüint la baixa rendibilitat de l'esmentat sector públic, s'ha privatitzat no solament el sector productiu o àrees econòmiques com ara l'electricitat, l'aigua o els combustibles, sinó també sectors fonamentals per al desenvolupament social com la sanitat, l'educació o els serveis socials. Aquesta manera de fer ha deixat i deixa moltes persones sense un accés adient a aquests sectors.

S'ha privatitzat no solament el sector productiu o àrees econòmiques com ara l'electricitat, l'aigua o els combustibles, sinó també sectors fonamentals per al desenvolupament social com la sanitat, l'educació o els serveis socials

El sociopolític

Aquest és també un factor en continu moviment. A partir de la caiguda del mur de Berlín i la ruptura de dinàmiques que aquesta caiguda va comportar, el pes de les estructures de poder supranacionals en molts àmbits ha augmentat (l'FMI, el BM i l'OMC pel que fa a l'econòmic o la mateixa UE pel que fa allò polític). Moltes d'aquestes estructures ja existien, però ara prenen especial protagonisme degut a factors com la poca transparència i democràcia internes (estan en mans de països i empreses de l'anomenat Nord) i, per altra, el pes que han adquirit a l'hora de definir les polítiques a seguir, especialment en països del Sud. Però val a dir que apareixen altres estructures que, tot i no tenir legitimació, imposen les seves dinàmiques, com és el cas de les empreses transnacionals.

Es bescanvien
els drets de
ciutadania pels
drets de
propietat. Es
podria dir que
hem passat de
ser ciutadans a
ser consumidors

Val a dir, també, que hi ha una progressiva pèrdua del protagonisme de l'Estat-Nació a l'hora de prendre decisions tant polítiques com econòmiques. Em pregunto si seria molt agosarat dir que l'economia marca la política. Penso que no, que moltes de les decisions polítiques que es prenen tenen a veure amb estratègies econòmiques del mercat. Entre elles allò que deia anteriorment pel que fa a la privatització dels sistemes de protecció dels Estats que en tenen, privatització que limita l'accés a aquelles persones que els poden pagar. Es bescanvien els drets de ciutadania pels drets de propietat. Es podria dir que hem passat de ser ciutadans a ser consumidors.

De fet, aquesta situació no fa altra cosa que constatar la pèrdua de mecanismes democràtics, que alhora comporta un evident distanciament dels ciutadans vers l'estament polític i un important desgast dels mecanismes de participació.

El cultural

Una de les claus del *neoliberalisme* és la presentació del pensament únic com a element clau per a entendre els processos ideològics i culturals. Es produeix un canvi, una pèrdua de referents culturals tradicionals que tenen a veure amb l'espai en el qual es viu, en favor de la cultura d'allò que és instantani. Alhora es produeix una revalorització d'allò privat davant d'allò que és públic que afavoreix l'individualisme.

Els processos que han estat exposats s'han dut a terme arreu del món, tot i que no de la mateixa manera i amb la mateixa intensitat a tot arreu. Així, per exemple, la precarització del mercat laboral al Nord significa l'aplicació de contractes temporals i al Sud la posada en funcionament de *maquilas*. La



creació d'estructures supranacionals té conseqüències de dimensions més grans als països del Sud que no pas als del Nord, que, al cap i a la fi, són els que les propicien. En definitiva, la conclusió d'aquesta explicació no seria sinó que les dificultats dels països del Nord i dels països del Sud no poden, ni han de ser, explicats ni abordats per separat; perquè, a més, cada cop hi ha més processos que impliquen tots els actors, com ara la migració, processos als quals és difícil d'aproximar-se des d'una sola perspectiva.

Bé, i tot el que s'ha dit fins ara, què té a veure amb els *sense llar*?, què té a veure amb la pobresa o amb l'exclusió social? Doncs bé, segons el meu punt de vista, ho té tot a veure.

Com la resta de conceptes, també el de pobresa ha evolucionat d'una manera important en els darrers anys. Ha passat de tenir un significat unidimensional referit fonamentalment a la disposició o no d'un determinat nivell d'ingressos, a interpretar-se des d'una perspectiva molt més àmplia, relativa i, sobretot, multidimensional.

La pobresa sempre ha estat íntimament relacionada amb la manca de recursos i el nivell d'ingressos. De fet, des de la UE s'identifiquen com a pobres "aquelles persones, famílies o grups els recursos del quals (materials, culturals o socials) són tan limitats que els exclouen del mínim nivell de vida acceptable en els estats on resideixen"⁵. Ara com ara, no hi ha una definició clara i universalment acceptada de pobresa. Potser tampoc no fa falta. Potser el que cal entendre és que a la pobresa cal mirar-la com una situació multidimensional que es basa no solament en els ingressos, sinó que inclou les necessitats més bàsiques, drets humans fonamentals i factors intangibles com ara la vulnerabilitat, el risc, la desigualtat, la marginació, la discriminació, l'exclusió, i la limitació de les opcions i de les eleccions. Això ens portaria a parlar de pobresa més enllà de la consideració econòmica que situa el llindar de la pobresa per sota del 50% de la mitjana d'ingressos disponibles al país⁶ o del 60% de mitjana d'ingressos disponibles ajustada segons la dimensió de la família⁷.

Això potser ens portaria a parlar de pobreses en comptes de pobresa, de *pobreses* enteses com a situacions en les quals es troben determinades persones, col·lectius o grups, pobreses al cap i a la fi que són fruit d'un seguit de processos estructurals que generen exclusió o *exclusions*.

Si bé, la pobresa / les pobreses es podien considerar com una situació en què es troba la persona a partir de pèrdues siguin quines siguin, l'exclusió social es pot entendre com un *procés* d'empobriment que afecta les persones, que tot i no estar en situació de pobresa, s'exposen als factors de risc socials i del medi,

L'exclusió social es pot entendre com un *procés* d'empobriment que afecta les persones, que tot i no estar en situació de pobresa, s'exposen als factors de risc socials i del medi

com ara l'habitatge, l'atur, l'accés limitat a l'educació o les situacions de crisi en el si de la família.

L'exclusió social és, per tant, un procés dinàmic

L'exclusió social és, per tant, un procés dinàmic. És a dir, és un procés que afecta tothom, no només grups determinats sinó que pot afectar de forma canviant persones i/o col·lectius (persones grans, joves, dones/homes amb fills a càrrec, persones soles, persones amb trastorns mentals...) La distribució del risc social és canviant i es democratitza, alhora que s'amplia la població que es pot trobar en situació de vulnerabilitat (precarietat laboral, dificultats en l'accés a l'habitatge, fragilitat dels vincles familiars, etc.). Les fronteres són mòbils i els índexs de risc presenten extensions socials i intensitats personals altament canviant.

L'exclusió no s'explica per una sola causa sinó que s'expressa com un fenomen polièdric on s'articulen un cúmul de circumstàncies sovint interrelacionades. És per això que insisteixo en la dimensió de *procés*. Perquè només des d'aquesta perspectiva les polítiques socials podran fer un abordatge integral. I només, també, des d'una perspectiva de procés, els agents socials faran una intervenció socioeducativa que contempli la persona en la seva integritat.

Seria ara el moment de retornar a l'inici d'aquest punt, quan feia referència a la globalització, per insistir en el fet que l'esmentada globalització obeeix a decisions polítiques i que no és conseqüència d'un procés social *natural*, la qual cosa significa que la situació es pot modificar mitjançant la presa de decisions polítiques.

Les polítiques socials i les persones en situació de sense llar

“És inacceptable el nombre de persones que viuen a la UE per sota del llindar de la pobresa i excloses socialment. Cal prendre mesures que tinguin un impacte decisiu en l'eradicació de pobresa, tot establint objectius adequats que s'hauran d'abordar al Consell abans de finals d'any”

(extracte de les conclusions del Consell Europeu de Lisboa, març 2000).

De fet aquesta consideració entra dins l'objectiu estratègic de la Unió que apunta convertir la UE, en l'interval de deu anys, en la força econòmica més competitiva del món, basada en el coneixement i en una millor cohesió social.



El Consell Europeu de Lisboa (2000) proposa que aquesta estratègia cal posar-la en marxa amb el “mètode obert de coordinació”, és a dir, tot fixant objectius comuns a escala europea, elaborant plans d'acció nacionals per part dels Estats membres així com la seva revisió.

Els objectius esmentats foren fixats en el Consell Europeu de Niça el mateix any 2000 i foren els següents:

- Promoure la participació en l'ocupació i en l'accés als recursos, drets, béns i serveis per a tothom.
- Prevenir riscos d'exclusió
- Actuar en favor dels més vulnerables
- Mobilitzar el conjunt dels actors.

El mateix Consell Europeu de Niça va demanar als Estats membres que fessin una traducció d'aquests objectius comuns en plans d'acció nacionals sobre la inclusió social (PANincl) per un període de dos anys a partir de juny de 2001.

El primer Pla Nacional per a la Inclusió Social del Regne d'Espanya (que és així com s'ha anomenat el PANincl espanyol) es va elaborar sense la pràctica participació dels municipis i de les comunitats autònomes. Sense entrar en una valoració global d'aquest primer Pla, val a dir que pel que fa al tercer objectiu: “actuar en favor dels més vulnerables” el pla preveia desenvolupar programes integrals destinats a la incorporació social de les persones *sense llar*, gestionats a través de les ONG i assegurant la coordinació amb els serveis socials de les administracions competents del territori. És important fer notar que, tot i el reconeixement del treball de la societat civil en el camp de l'exclusió, el que li feia falta al pla era el reconeixement explícit que la responsabilitat titular és i ha de ser de l'Administració pública.

Val a dir que pel que fa a les persones *sense llar*, el Pla identifica la seva situació com una de les de major vulnerabilitat com a col·lectiu, però tot i això bona part de les mesures que proposa no es corresponen a aquesta afirmació categòrica, ja que suposa unes exigències allunyades de la realitat de les persones *sense llar*.

En el Pla es reconeix el valor del territori com a espai idoni on ha de produir-se la inserció; és per això que resulta confús que mesures bàsiques com les rendes mínimes estiguin lligades a la pertinença a un territori determinat i permanència en aquest territori. De fet, el que es troba a faltar és que l'alta mobilitat geogràfica sigui reconeguda com una de les característiques peculiars de l'exclusió de determinats grups.

Tot i el reconeixement del treball de la societat civil en el camp de l'exclusió, el que li feia falta al pla era el reconeixement explícit que la responsabilitat titular és i ha de ser de l'Administració pública

La majoria de les mesures es confien a les comunitats autònomes o als municipis, com a responsables del seu desenvolupament, sense que es defineixi de manera clara la responsabilitat dels diferents departaments de l'Administració central (Habitatge, Sanitat, Educació, Economia, Treball).

En el desenvolupament del Pla hi ha una manca de concreció pressupostària en moltes de les mesures, que queden així reduïdes a declaracions de principis i bons desigs.

En l'avaluació d'aquest primer Pla, elaborada pel govern de l'Estat espanyol, no hi ha paràmetres ni indicadors que permetin avaluar l'eficàcia del pla i les mesures previstes, la qual cosa evidencia la manca d'un dels elements que permet que un Pla Nacional d'Acció per a la inclusió social sigui considerat com a tal.

Pel que fa a l'esmentat Objectiu 3 i concretament al "desenvolupament de programes integrals destinats a la incorporació de persones sense llar" l'avaluació dedica una plana a fer consideracions generals pel que fa a l'atenció a les persones sense llar, tot fent èmfasi en el paper de les ONG a l'hora de fer un acompanyament integral de les persones. Afegeix un augment de la despesa pública per al desenvolupament de programes integrals, concretament parla d'un augment del 33%: el 2001 la dotació pressupostària fou de 2.079.501,88 € i la de 2002 de 2.772.772 €. Aquestes xifres poden semblar grans però no ens diuen res si no les comparem amb quelcom. Allò que el govern espanyol ha destinat a la *totalitat* dels programes integrals per a les persones sense llar, seria aproximadament allò que paguen de lloguer a l'any uns 330 espanyols (amb un lloguer de 700€/mes que és el que es paga per un pis d'aproximadament 60 m²).

El que voldria ressaltar és que, tot i valorar l'esforç que va suposar l'aprovació del primer Pla per a desenvolupar els compromisos en matèria de política social assumits a la Unió Europea, cal que es converteixi en un instrument de referència i compromís públic del Govern davant la societat espanyola i, per tant, cal donar-ne difusió així com accés a la participació a aquesta societat espanyola a la qual va adreçat.

Des del juliol de 2003 que és en vigor el nou PNAin del Reino de España i que té una vigència de dos anys. El Consell europeu va revisar els objectius previstos a Niça com a recolzament a la preparació de la segona ronda dels plans d'acció nacionals contra la pobresa i l'exclusió social. En aquesta segona fase es pretén la continuïtat i la consolidació dels objectius inicials, si bé s'atorga més importància a tres àmbits:



- La fixació d'objectius per a reduir significativament, per a l'any 2010, el nombre de persones en risc de pobresa i exclusió social, tot basant-se en els 18 indicadors que es van ratificar en el Consell de Laeken.
- Reforçar la perspectiva de gènere integrant la igualtat entre homes i dones en totes les accions adreçades a la realització dels objectius.
- Destacar els riscos de pobresa i exclusió social com a conseqüència de la immigració.

El CES ⁸ va elaborar un informe el mateix juliol de 2003 (Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005), en el qual fa algunes consideracions com:

- Que l'element consubstancial al disseny de qualsevol pla d'intervenció pública és la previsió d'instruments adequats d'avaluació del compliment d'objectius, cosa que es troba a faltar, també, en el segon PNAin.
- Que el creuament d'orientacions i actuacions entre diferents plans té el risc de diluir en la resta de les polítiques la identitat de la lluita contra l'exclusió social com a objectiu diferenciat, tot donant-lo per acomplert atesa l'existència de línies d'actuació no directament adreçades a prevenir l'exclusió social. Cal que la transversalitat contribueixi a reforçar l'objectiu d'inclusió social; és per això que, segons el CES, cal acompanyar les actuacions d'una major coordinació i interacció entre les diferents polítiques.
- Pel que fa a la participació de les diferents organitzacions en l'aplicació de programes concrets cal recordar que això no ha de suposar una menor implicació de les Administracions Públiques en l'exercici de les competències que li són pròpies.

Aquest segon Pla continua sent d'una gran generalitat en el plantejament dels seus objectius i continua tenint un alt grau d'indefinió en la redacció de moltes de les mesures que es proposen, el compliment i l'avaluació de les quals, són difícils de contrastar.

Pel que fa a l'objectiu 3 "Actuacions a favor de grups específics de les persones més vulnerables" el CES apunta que, pel que fa a les actuacions concretes que s'enuncien al llarg del Pla, cal que es tinguin en compte entitats i agents socials que actuen en el sector social en un sentit més ampli, sense fer esment únicament a les ONG. En aquest sentit, també destaca que el PNAin no concreta ni els mecanismes, ni el calendari ni els òrgans de participació

d'interlocutors de la societat civil organitzada per a l'adequat seguiment i avaluació del Pla.

A continuació trobareu allò que diu literalment el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión social del Reino de España 2003-2004:

Objetivo 3. Actuaciones a favor de las personas más vulnerables

En el presente Plan, las correspondientes actuaciones se han ampliado, mejorado y enfocado especialmente respecto al primer Plan, de acuerdo con las prioridades establecidas y que se reflejan en el Capítulo 3. En España, los grupos de riesgo cuentan con planes específicos.

3.9. Potenciar las actuaciones de atención a las personas sin hogar.

3.9.1. Crear una red interautonómica de recursos, alojamientos y dispositivos para las personas sin hogar, en poblaciones a partir de 50.000 habitantes.

3.9.2. Ampliar y mejorar los equipos multiprofesionales para la atención social en la calle.

3.9.3. Diseñar programas integrales para prevenir y evitar la mendicidad.

3.9.4. Desarrollar programas especiales para las mujeres y jóvenes sin hogar.

3.9.5. Crear dispositivos para la atención y subsistencia de aquellas personas que permanecen y/o van a permanecer en situaciones de pobreza severa o exclusión social.

3.9.6. Establecer cauces de colaboración con el Observatorio Europeo de las Personas sin Hogar.

3.9.7. Promover programas y actuaciones relacionadas con la prensa de calle como medio de comunicación e integración social de las personas sin hogar.

3.9.8. Realizar cursos de formación de profesionales para mejorar la capacidad de detección e intervención precoz en situaciones de riesgo.

3.9.9. Facilitar gratuitamente a las personas consideradas como transeúntes o sin hogar, en tanto perdure su situación: transporte urbano, espacio para efectos personales y equipamiento de aseo personal.

3.9.10. Crear un manual de calidad de centros residenciales que incluya las normas específicas que deben cumplir, con flexibilización de horarios, disponibilidad de espacio personal y posibilidad de alojar parejas y familias.



Aquest és el moment en què m'agradaria sotmetre a la vostra consideració, i després de la lectura de les actuacions previstes pel II Pla per a les persones sense llar, tot allò del que he parlat fins ara. És a dir, tot allò que té a veure amb la transversalitat de les polítiques socials, allò que té a veure amb el que s'entén, o entenem per persones sense llar, per pobresa o per exclusió social, en definitiva tot allò que té a veure amb on es posa l'accent a l'hora d'intervenir des de les polítiques socials, des de la responsabilitat de l'administració pública. Com ja s'ha dit anteriorment, es valora positivament el compromís d'un Pla, i reconec que tot i certes pinzellades a la visió global del Pla, aquesta lectura sobre les actuacions per a les persones sense llar és una lectura esbiaixada, però penso que pot donar elements suficients per a la reflexió.

He parlat sobre el PNAin del Reino de España que és el que adquireix compromís europeu; ara bé, en aquest II Pla es vol consolidar la implantació a totes les Comunitats Autònomes i a un 50% de les Administracions locals. En aquest sentit el Departament de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya es va comprometre a reconvertir l'actual Pla de lluita contra la pobresa i l'exclusió social en un Pla per a la Inclusió Social amb la col·laboració dels municipis i d'altres agents socials. En aquest sentit ja va publicar el Decret 61/2003, de 20 de febrer, de creació de la Comissió Rectora del Pla d'acció per a la inclusió social a Catalunya i va aprovar l'octubre de 2003 el IV Pla d'actuació social de Catalunya (2003-2006) on hi ha una mesura específica com és la de l'aprovació d'un Pla d'Acció per a la Inclusió social a Catalunya.

En aquest sentit, el maig de 2003, i a iniciativa d'agents socials de la societat civil, es va realitzar el Fòrum d'organitzacions catalanes per a la inclusió social per tal de transmetre el sentir de les esmentades organitzacions, sentir que es va traduir en un seguit de propostes a incloure, matisar i/o considerar en l'elaboració del Pla d'inclusió social a Catalunya. La síntesi d'idees clau del Fòrum foren les següents:

- L'acompliment de la llei com a garant dels drets fonamentals de ciutadania
- La necessitat de dissenyar i d'aplicar polítiques universals fugint d'aquelles que van destinades a aquelles persones considerades *grups de risc* i que deriven en una *societat subvencionada i estigmatitzada*.
- La dotació i distribució de recursos des d'una perspectiva de transparència i justícia social, responsabilitat aquesta de les Administracions de l'Estat, Autonòmiques i Locals.
- La vinculació dels Plans d'Inclusió social amb les Polítiques socials i, per tant, l'exigència de la dotació pressupostària adequada.

La necessitat de dissenyar i d'aplicar polítiques universals fugint d'aquelles que van destinades a aquelles persones considerades *grups de risc*

- La necessitat de dissenyar i implementar polítiques de forma transversal que faciliti veure les persones en el seu context.
- L'avaluació de l'eficàcia dels processos que es duen a terme en la intervenció des de la perspectiva dels diferents agents que intervenen i des dels diferents nivells i àmbits de la intervenció.
- L'adaptació de participació de la xarxa d'organitzacions (des d'un diàleg intel·ligible i real) en la definició, la implementació i l'avaluació de les polítiques socials.
- L'exigència de la intervenció de l'Estat en la regulació del mercat laboral i de l'habitatge.

També les organitzacions que van participar van assenyalar la necessitat:

- D'associar-se per treballar conjuntament amb responsabilitat i amb sentit de l'ajuda mútua ja que també elles estan en una situació de *vulnerabilitat*.
- De fer una anàlisi profunda i global de la situació de l'exclusió i les seves conseqüències juntament amb altres agents socials (els mateixos afectats, universitat, altres professionals).
- De fer estudis que *serveixin* i que no es facin al marge dels afectats, amb la sensació afegida que l'exclusió ha esdevingut objecte d'estudi sense els subjectes.
- De treballar en dos sentits: com organitzacions *prestadores de serveis* i com a agents de canvi dins dels moviments socials: En el primer es demana a l'Administració uns criteris clars, transparents i de llarga durada, i en el segon, es proposa constituir-se com una xarxa d'influència per a realitzar accions conjuntes.

En aquest Fòrum, les organitzacions catalanes per a la inclusió social van manifestar el seu desig de treballar des de la corresponsabilitat, aportant el seu coneixement i experiència, en un marc de confiança amb els responsables polítics per tal de construir conjuntament uns Plans d'Inclusió Social que responguin a les *noves formes d'exclusió que genera la societat del segle XXI*.

Senzillament, una altra mirada.

No voldria acabar aquest apartat de les polítiques socials i els Plans d'Inclusió sense fer esment a allò que té a veure amb les polítiques socials més locals que, d'una manera o una altra, han de convergir amb les autonòmiques, les estatals i amb les europees. Així les coses, els Ajuntaments hauran d'adequar els seus plans d'actuacions municipals a les noves estratègies europees i demanar i exigir la coelaboració dels plans tant autonòmics com estatals.



Davant les polítiques socials i les persones sense llar, què podem fer. Alguns elements per a continuar reflexionant

Allò que primer ens ve al cap és fer-nos la pregunta de: podem fer alguna cosa? Un cop ens hem donat resposta i ens hem dit que sí, que més enllà dels ideals i de les utopies (necessàries sens dubte per a qualsevol projecte) es poden fer coses concretes que tinguin repercussions en la vida quotidiana, se'ns planteja la següent pregunta: i, doncs, què podem fer?

Davant les desigualtats socials, davant les situacions de pobresa, davant els processos d'exclusió, davant les situacions de les persones sense llar, sembla evident que calen canvis per tal de contemplar la societat i la seva estructura d'una altra manera. I em sembla també, que una primera premissa és prendre consciència que aquests canvis no els podem fer individualment, que no els podem fer sols.

Però no tan sols això, sinó que davant noves dificultats, davant nous poders que amenacen la dignitat humana caldran noves maneres de fer front a aquestes dificultats, caldrà creativitat per a articular pensaments i accions que materialitzin que un altre món és possible.

I com fer-ho? Segur que ningú no té les paraules màgiques, ni el pla perfecte. Però segur, també, que les accions quotidianes ens donen moltes pistes. El *llenguatge*, per exemple. En aquest article hem parlat de les persones sense llar, hem parlat de pobresa i d'exclusió social. Com més insistim en la dimensió de procés més s'allunyarà la concepció estàtica que fa recaure la responsabilitat de la situació en la persona i no en l'estructura de la societat.

I si no, només cal que ens responguem la pregunta: el meu sou és de 1000 € aproximadament i l'accés a un habitatge de lloguer suposa una despesa de 700 € al mes (sense comptar la fiança i els 6 mesos d'aval si no tens un contracte fix de més de 2 anys); puc sostenir aquesta situació? En definitiva, el fet de respondre'ns aquesta pregunta no fa altra cosa que fer-nos conscients del lloc que ocupem dins el procés d'exclusió social.

És per això que la nostra implicació com a ciutadans, i també com a agents socials, cal abocar-la també en els àmbits *econòmic, polític i social*. L'economia és el poder que domina la nostra societat i aquest aspecte s'ha endinsat en totes les dimensions de la vida quotidiana de les persones. Lluitar contra el consum

La nostra implicació com a ciutadans, i també com a agents socials, cal abocar-la també en els àmbits *econòmic, polític i social*

o el consumisme és un acte difícil però possible, és la proposta d'un estil de vida diferent a aquell que necessita i proposa l'economia capitalista neoliberal. Alhora la proposta d'una economia social i del comerç just serien plantejaments al servei de la persona i no de l'economia⁹ així com estalvi i inversions alternatives. Els boicots i les vagues de consum són una resposta a determinades lògiques del mercat i del benefici. Línies econòmiques com la renda bàsica¹⁰ aposten ja per una altra manera d'estar en el món. Per a fer efectives totes aquestes propostes cal que els ciutadans, els consumidors i consumidores creguem en la nostra pròpia força per tal de provocar un canvi per un món millor, per una vida millor.

El fet de treballar aquest desenvolupament local ens haurà de dur a dotar de significació elements com la vulnerabilitat, el risc, l'exclusió...

El barri, la comunitat, el districte, són *llocs* que adquireixen vida a partir de les persones que hi conviuen

Pel que fa als àmbits polític i social, calen accions que orientin a generar un canvi que regeneri els mecanismes d'accés i els processos d'arrelament per aconseguir una societat amb un desenvolupament sostenible i *inclusiu* de veritat, en el marc d'una *democràcia participativa i vinculant*. És per això que la proposta haurà de recaure en el treball amb les persones i per les persones des de la perspectiva de procés per tal de procurar la seva vinculació social a través de l'acompanyament i afavorint el seu apoderament. Caldrà treballar en el desenvolupament comunitari per a procurar el desenvolupament local i aprofundir les seves dimensions comunitàries a través del foment de la participació i l'organització ciutadana. El fet de treballar aquest desenvolupament local ens haurà de dur a dotar de significació elements com la vulnerabilitat, el risc, l'exclusió..., els factors intangibles dels quals parlàvem en paràgrafs anteriors. I dotar de significació vol dir acotar què significa situació de risc en un barri determinat, en una comunitat determinada que té la seva pròpia manera de fer, que té les seves pròpies característiques, i en aquesta definició, en aquest apropament, penso que els agents socials tenim un paper de molta responsabilitat i privilegiat alhora. Es tracta de donar suport a tots aquests processos de participació. El barri, la comunitat, el districte, són *llocs* que adquireixen vida a partir de les persones que hi conviuen, i com a agents socials haurem de decidir com fem aquest suport, si des d'un model directiu, si des d'un model democràtic, o si des d'un model realment participatiu. Aquesta és també una manera de treballar en la transformació de les estructures per a procurar un model de desenvolupament diferent i aprofundir en una democràcia que faci que totes les persones participin del rumb de la societat, a través de la denúncia, la reivindicació i la proposta.

I pel que fa a les persones sense llar? Doncs,

- Exigir pressupost per a la inversió social
- Plantejar programes universalistes i no sectaris
- Garantir la participació dels agents socials i de les persones implicades en l'elaboració dels plans d'inclusió.



- Desenvolupar projectes que responguin a les necessitats reals de les persones

- Plantejar una crítica profunda al sistema i actuar amb coherència
- Evidenciar les causes estructurals de la pobresa, de l'exclusió social
- Exigir responsabilitat a les administracions
- Estar amatents a la posada en marxa dels plans i a l'avaluació.

En definitiva, tot i valorar les mesures pal·liatives, posar l'accent en el canvi personal i estructural, perquè la nostra quotidianitat pot ser diferent, perquè la nostra vida pot ser diferent, perquè cal cridar amb contundència que un altre món és possible.

Àngels Cardona
Treballadora social

-
- 1 Cabrera, P. "La Acción Social con Personas sin Hogar en España!". Madrid: Caritas Española i Fundación Foessa, noviembre, 2000
 - 2 Jordi Balot, Arrels Fundació, "Evolució del concepte *sense llar*."
 - 3 Federació Europea d'Entitats que treballen amb persones sense llar.
 - 4 Cabrera, P. "La Acción Social con Personas sin Hogar en España!". Madrid: Caritas Española i Fundación Foessa, noviembre, 2000
 - 5 Eurostat (1999)
 - 6 Programa de desenvolupament de l'ONU
 - 7 Eurostat (2000)
 - 8 Consejo Económico y Social
 - 9 "Nuevas militancias para tiempos nuevos", Lourdes Zambrano
 - 10 vg. www.redrentabasica.org