

Personas sin techo y espacio público. Un estudio de caso de la ciudad de Alcalá de Henares

MARÍA JOSÉ RUBIO-MARTÍN
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA: METODOLOGÍA Y TEORÍA
majrubio@ucm.es

Resumen: En el marco de la sociología del sinhogarismo se viene afirmando que la creciente expansión del neoliberalismo económico conlleva una nueva criminalización y segregación de las personas sin techo. Este proceso se materializa, entre otras formas, mediante el control y la regulación del espacio público. A través de un estudio de caso, este artículo expone una investigación de carácter exploratorio realizada en Alcalá de Henares (Madrid). La metodología de investigación combina datos cuantitativos (obtenidos de la única fuente de datos sobre personas sin hogar que existe en esta ciudad), e información cualitativa recabada a través de la realización de entrevistas semiestructuradas y observación no participante. Los resultados muestran una progresiva “expulsión” de las personas sin techo del centro de la ciudad

hacia las zonas más degradadas de la ciudad. A la par, este proceso convive con actuaciones sociales que tratan de atender a estas personas. Se constata una situación tensa entre diferentes actores e intereses en relación al espacio público, que debería ser abordada para garantizar el derecho de todos a la ciudad y contrarrestar actitudes de rechazo hacia la pobreza más extrema.

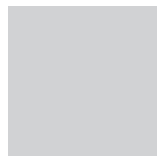
Palabras clave: personas sin techo, espacio público, neoliberalismo, criminalización, segregación..

A case study for the city of Alcalá de Henares

Abstract: Within the framework of the sociology of homelessness it is increasingly stated that the growing expansion of economic neoliberalism involves a new form of criminalisation and segregation of homeless people. This process is mainly perceived through the control and regulation of public space. This article presents exploratory research from a case study conducted in Alcalá de Henares (Madrid). The research methodology combines quantitative data (obtained from the sole source of data on homeless people that exists in this city), and qualitative information gathered in semi-structured interviews and non-participant observation. The results show the progressive “expulsion” of homeless people from the city centre to the most downtrodden areas of the city. At the same time, this process exists in conjunction with social actions that attempt to look after such people. A tense situation is observed between different agents and interests in relation to public space, which needs to be addressed in order to guarantee everyone’s right to the city and counteract attitudes of rejection manifested towards cases of abject poverty.

Key words: Homeless people, public space, neoliberalism, criminalisation, segregation.

Personas sin techo y espacio público. Un estudio de caso de la ciudad de Alcalá de Henares



María José
Rubio-Martín

https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.2021426236

Recibido: 26/04/2021

Aceptado: 14/10/2021

INTRODUCCIÓN

Ciudad, espacio público y ciudadanía son tres conceptos unidos por una relación dialéctica. Los valores asociados a la ciudad dependen de que su espacio público cumpla no sólo una función física sino política, social y cultural que promuevan y faciliten la socialización, la participación y la heterogeneidad de la presencia (Mazza, 2009).

Sin embargo, la ciudad postmoderna también representa el ambiente natural donde se difunde el miedo o, mejor dicho, el riesgo y la inseguridad vital que resulta de las condiciones materiales y culturales de nuestra época (Beck, 1998; Heinz, 2017). La incertidumbre que se desprende de un mercado laboral y de unas relaciones familiares y sociales cada vez más inestables, así como la desconfianza hacia las instituciones y la clase política, tienden a proyectarse sobre determinadas conductas o infracciones de grupos de población pertenecientes a las capas más bajas de la sociedad debido a que son más visibles que otras (Wacquant, 2012).

De forma paralela, la expansión del neoliberalismo económico suele implicar una merma de las funciones del Estado en el

ámbito económico y social (delegándolas en el mercado), frente a un incremento de las mismas en el área de la seguridad ciudadana mediante la aplicación de diferentes medidas punitivas y securitarias, algunas de las cuales terminan por criminalizar y segregar (“penalizar”, “desplazar”, “expulsar”) a ciertas personas o colectivos sociales. Muchas de nuestras ciudades participan de esa lógica. Al estar orientadas hacia una economía basada en el sector servicios (el consumo y la industria del turismo, sobre todo), las políticas urbanas se diseñan en buena medida desde esa perspectiva, y tanto los procesos de reconversión como las medidas de control y seguridad terminan siendo una consecuencia de las tendencias de apropiación económica y privada del espacio público (Mansilla et al., 2021). Entre esos procesos y medidas cabe destacar: la gentrificación, el “saneamiento” de las áreas comerciales y turísticas, la elaboración de ordenanzas municipales de convivencia y reglamentos de policía urbana que prohíben y sancionan determinadas conductas y “usos impropios” del espacio público, la instalación del mobiliario urbano hostil (bancos con separación de asientos, pinchos metálicos y bolardos, superficies inclinadas que impiden tomar asiento o recostarse) y la continua vigilancia y presencia de patrullas policiales en determinadas áreas (Davis, 2001). Todos ellos marcan usos legítimos e ilegítimos, aperturas y restricciones del espacio público, de tal manera que el desplazamiento del “otro” termina por no garantizar un estatuto real de ciudadanía. En su lugar, los conceptos de control y seguridad se convierten en una prioridad de las políticas de gestión de las ciudades (Low y Smith, 2006; Mitchell, 2003).

Para algunos autores (Davis, 2001; Mitchell, 2003) ese deterioro se ve reflejado en la criminalización y segregación de las personas sin techo (en adelante PST). El debate académico comenzó en los Estados Unidos en el umbral del siglo XX y, como señala O’Sullivan (2012), el discurso dominante ha seguido estos planteamientos. La hegemonía de la lógica neoliberal sería la causa principal de un giro punitivo que tiene como objetivo expulsar a la pobreza más extrema y visible del espacio público¹. La teoría de las “Ventanas Rotas” (Kelling y Cole, 1996) o la doctrina

¹ Para autores como Wright (2000), el aumento del sinhogarismo en el plano internacional sería una consecuencia del declive del Estado del Bienestar y del continuo auge de las tesis neoliberales.

de la “Tolerancia Cero” serían las precursoras de unas políticas de gestión de la pobreza, que incluyen un abanico de prohibiciones y restricciones: mendigar o dormir en la vía pública, tumbarse en un banco, reubicar los albergues para personas sin hogar en el extrarradio de las ciudades, etc.

Sin negar esas tendencias, en esta investigación partimos de la conjetura de que si se hacen análisis empíricos locales (si se va a la fotografía de plano corto), en la práctica lo que se puede observar son diferentes políticas que van desde posiciones más punitivas hasta estrategias más moderadas que entremezclan medidas de atención social junto a otras de tipo más disciplinario y de control. Como señalan autores como Huey (2009) o Tosi (2007), al igual que en los Estados Unidos, la penalización de las PST también es un hecho en Europa pero bajo formas y grados diferentes. En este sentido, más que de generalización, lo que se debería hablar es de “una metamorfosis vacilante, incompleta, fragmentaria, contradictoria y controvertida” (Rose, 2000: 322) que oscila entre la atención social y la penalización. De hecho, en la última década y a instancias del Parlamento Europeo², tanto en España como en otros países europeos se han diseñado estrategias nacionales de lucha contra el sinhogarismo³, que tratan de superar esos enfoques basados en Políticas de Tolerancia Cero y de mera atención asistencial y de emergencia. También, por ejemplo, recientemente el Congreso ha aprobado la introducción en el Código Penal de la aporofobia como agravante de los delitos de odio. Precisamente, las PST son uno de los colectivos más afectados por este rechazo a los más pobres⁴.

Para abordar empíricamente este planteamiento realizamos un estudio de caso centrado en la ciudad de Alcalá de

² Resoluciones 16 de Diciembre de 2010 y 6 de Septiembre de 2011 sobre la estrategia de la Unión Europea en relación con las personas sin hogar, y Resolución de 11 de junio de 2013 sobre vivienda social.

³ La Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015, y trata de ser el instrumento para crear un marco integral de actuación con las personas sin hogar. Actualmente se está diseñando una nueva estrategia que la sustituya y amplíe su contenido.

⁴ Según el Observatorio Hatento (2015), el 47% de las PSH han sufrido algún delito de odio.

Henares⁵ (Madrid), que tiene como objetivo principal averiguar si en el marco de la nueva estrategia de desarrollo urbano que se está acometiendo en esta ciudad (Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2014) se detectan signos de criminalización y segregación de las PST en el espacio público. De forma más específica se busca describir y analizar: (i) la presencia de las PST en el espacio público de la ciudad; (ii) los principales cambios que podrían estar provocando esas tendencias criminalizadoras y segregadoras; y (iii) la existencia de posibles acciones institucionales o de entidades sociales que las contrarresten. Para conseguir tal propósito, primero hacemos una descripción de las características de las PSH que viven en esta ciudad, así como del uso que hacen del espacio público. Después, damos cuenta de las principales transformaciones urbanísticas dirigidas a renovar la imagen de la ciudad y hacerla más atractiva para el consumo y el turismo (principalmente en el centro histórico-cultural). En un tercer apartado se examina un tipo de norma en vigor (la Ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Alcalá de Henares), que puede afectar enormemente a las PST debido a su dependencia del espacio público. Para finalizar, en las conclusiones se remarca la actual tensión de fuerzas entre lo punitivo y lo social, y se señala la necesidad de reforzar y desarrollar nuevas intervenciones sociales.

METODOLOGÍA

Esta investigación es una aproximación de carácter exploratorio y descriptivo basada en un estudio de caso. Los criterios de selección de la ciudad de Alcalá de Henares han sido principalmente tres: (i) Ser un municipio con casco histórico-cultural relevante, que está siendo revalorizado como estrategia para la dinamización económica. (ii) Haber sufrido los efectos económicos de la crisis de 2008, que han repercutido significativamente en los colectivos más vulnerables. (iii) Ser una ciudad de tamaño

⁵ Alcalá de Henares es una ciudad española situada en el este de la Comunidad de Madrid. Según el Padrón municipal, a 1 de enero de 2020, contaba con 197.562 habitantes. Está situada a una distancia de 31 Km. de Madrid. Forma parte del denominado Corredor del Henares, un eje residencial, empresarial e industrial desarrollado en la vega del río Henares.

pequeño-mediano (100.000-250.000 habitantes), lo que a criterio de la Comisión Europea la posiciona en un lugar “esencial para lograr un desarrollo equilibrado, cohesionado y sostenible” (Comisión Europea, 2011: 34).

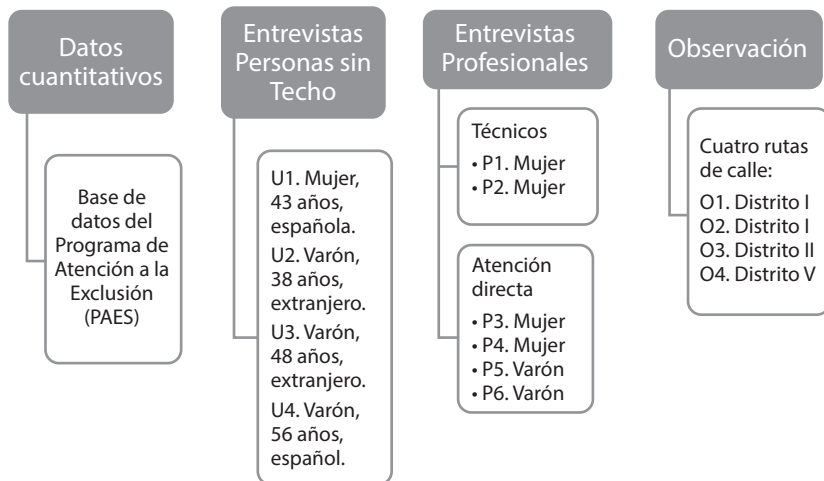
Para la realización de la investigación se ha empleado una metodología mixta. Se han reelaborado los registros estadísticos de la base del Programa de Atención a la Exclusión Social (PAES)⁶, única fuente de datos sobre el problema con la que cuenta Alcalá. Además, se han realizado diez entrevistas abiertas: cuatro a PST y seis a profesionales. En la selección de PST se combinaron las variables “sexo” y “nacionalidad”, incluyendo un mayor número de varones debido a su peso en el conjunto. En cuanto a los profesionales, se escogió por un lado a responsables técnicos de la administración pública y de entidades sociales con la finalidad de que pudieran ofrecer una perspectiva más macro (política). Por otro lado, se seleccionaron a profesionales de ambos ámbitos (público/privado) que trabajan en la atención directa con PST para obtener una visión más cercana (micro) de su realidad cotidiana. Tanto unos como otros compartían el rasgo de haber tenido una formación relacionada con el Trabajo Social y/o la Educación Social (Tabla 1). Previo a la realización de las entrevistas se realizó un guion de puntos estructurado en diferentes bloques temáticos: Profesionales (Actualidad y evolución del problema. Cambios en la ciudad. Políticas y medidas. Necesidades y propuestas). Usuarios (Rutinas diarias. Movilidad voluntaria o forzada. Percepción del trabajo de los profesionales que trabajan con PSH. Percepción de las actitudes del vecindario. Necesidades y propuestas).

También se ha efectuado observación no participante acompañando en cuatro rutas de calle a dos entidades sociales que trabajan con PST en medio abierto. Para ello se han elegido diferentes contextos (distritos) y franjas horarias diferenciando entre mañana y tarde. A lo largo de las rutas de observación se tomaron notas de campo. Las entrevistas fueron realizadas entre junio de 2019 y enero de 2020, mientras que la observación se concentró en los meses de junio, julio y septiembre de 2019. La articulación de técnicas cuantitativas y cualitativas nos ha permitido medir

⁶ Este programa, aunque de titularidad municipal, está gestionado por una entidad social (ámbito privado).

el problema de las PSH en Alcalá, y hacer una primera aproximación tanto a su dimensión física/espacial como al significado social de la presencia y el uso del espacio público por parte de estas personas.

Tabla 1. Metodología



Fuente: Elaboración propia.

Tomando como referencia la definición operativa de la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS en sus siglas en inglés)⁷, en este artículo nos centramos en el subgrupo de las PST. Sin embargo, no hemos adoptado la categoría de una forma estricta debido a que con ella nos referirnos a quienes viven y duermen literalmente al raso (*roofless*) en algún espacio público (calle, parque, descampado, entrada de algún local comercial, etc.), excluyendo a aquellos que pernoctan en algún albergue de emergencia y se ven obligados a abandonarlo durante el día. De esta manera, hemos pretendido acercarnos a la cuestión del uso del espacio público desde la perspectiva de quienes se ven obligados a vivir y dormir literalmente en él.

⁷ European Typology on Homelessness and housing exclusion (ETHOS). <https://www.feantsa.org/>

Utilizamos indistintamente los conceptos PST y personas en situación de calle. Por su parte, cuando empleamos el concepto personas sin hogar (PSH) o sinhogarismo nos estamos refiriendo al conjunto formado tanto por las PST como por aquellas que se alojan temporalmente en algún albergue o pensión costeadas por una organización social u organismo público⁸.

RESULTADOS

Las personas sin techo y el uso del espacio público

Alcalá de Henares es el municipio con más PST de la Comunidad de Madrid (después de Madrid), lo que en buena medida se corresponde con su peso poblacional (el tercero de la región madrileña)⁹. El único recuento nocturno de PST realizado (diciembre de 2016) concluía que en una noche cualquiera en Alcalá había alrededor de 75 personas durmiendo a la intemperie (Cabrera, Muñoz, Sánchez y Rubio, 2017). Esa estimación coincide con la realizada por los técnicos del PAES, quienes en el mes de octubre de 2019 tenían registrados 35 asentamientos¹⁰ relativamente estables en los que pernoctaban alrededor de 70 personas. Si a esta cifra le sumamos las personas que se alojan en algún albergue u otro recurso de estancia temporal o de emergencia, por aquella fecha en Alcalá había alrededor de 140 personas sin hogar.

Siguiendo el patrón general de este fenómeno social, la mayoría de las PSH de Alcalá son varones (76,57%). Sin embargo, la feminización del sinhogarismo también puede apreciarse en esta ciudad donde el porcentaje de mujeres sin hogar es cuatro puntos superior al que reflejaba la última encuesta del INE (2012). Por lo que se refiere a la edad, las cohortes mayoritarias son las comprendidas entre 41-50 años (34,8%) y 51-65 años (27,87%). Comparado con los datos nacionales, las PSH de Alcalá cuentan con una edad media mayor, lo que puede estar asociado al desempleo de larga duración y a los efectos de la crisis de 2008,

⁸ Categorías 1 (“Sin techo”) y 2 (“Sin vivienda”) de ETHOS.

⁹ Alcalá de Henares es el municipio más poblado de la Comunidad de Madrid (197.562), tras Madrid (3.334.730) y Móstoles (206.589). <https://www.ine.es/>

¹⁰ El programa PAES entiende por asentamiento el espacio público ocupado por una o varias personas como lugar de referencia para la pernocta, ya sea en algún soportal, parque, descampado o construcción abandonada.

que dejó sin trabajo y sin posibilidad de reenganche a muchos trabajadores con baja cualificación laboral.

En cuanto a la nacionalidad, sólo algo más de la mitad son españoles (50,46%). Proporcionalmente, a pesar del descenso del número de emigrantes en los últimos años motivado por los efectos de la crisis de 2008, la cuestión del sinhogarismo sigue encarnándose principalmente en los extranjeros. Por nacionalidades, el 14,41% son rumanos, el 9,45% marroquí, el 4,95% nigerianos, el 5,45% subsaharianos, el 4,95% polacos y el resto latinoamericanos y otros ciudadanos comunitarios.

Del total de PST en Alcalá, aproximadamente la mitad se encuentran en situación de calle. Una cifra sensiblemente más alta, por ejemplo, que la del municipio de Madrid, donde según el último recuento nocturno el 21,6% de las PST dormían al raso (Muñoz, Cabrera y Sánchez, 2019), mientras que el resto lo hacía en algún albergue, pensión o vivienda gestionada por alguna entidad u organismo. Probablemente, esta sobrerrepresentación de PST en Alcalá se debe a la falta de plazas de alojamiento para PST no sólo en esta ciudad sino en el resto de los municipios de la Comunidad de Madrid.

La distribución geográfica de las PST se reparte principalmente en dos zonas: el Distrito I (“Centro”) y el Distrito II (“Reyes Católicos”). El primero acoge el casco histórico de la ciudad, y en él se encuentra tan sólo una quinta parte de los asentamientos donde individualmente o en pequeños grupos pernoctan las PST (7 de un total de 35 asentamientos en toda Alcalá). Pero, solo 1 de esos 7 asentamientos se ubica en el casco histórico, situándose el resto al fondo del principal parque de la ciudad (Parque O’Donell), en otros parques o en los alrededores del río Henares colindantes con el Distrito II. Todos ellos lugares alejados del núcleo más turístico y transitado.

No obstante, el flujo de turistas y demás transeúntes del casco histórico atrae a numerosas personas que ejercen la mendicidad bajo los soportales de la calle Mayor o en otras vías que desembocan en la plaza principal de Alcalá (Plaza de Cervantes). El hecho de que muchas de esas personas tengan un domicilio hace que las PST se distancien física y discursivamente de ellos. A partir de la dicotomía mendigos domiciliados vs. personas sin

techo, estos últimos se autoperciben con mayor legitimidad para tener un lugar en el espacio público:

Esos no vienen aquí más que a pedir, tienen casa y hasta pensión, no tienen vergüenza (U.4).

De alguna manera, para quien trata de sostener una identidad tan deteriorada, defender su derecho a ocupar un lugar en la sociedad, aunque sea en la calle, supone caracterizar negativamente a los otros enfatizando la propia superioridad moral (Bachiller, 2016). Como algunos estudios han explicado, tanto en el imaginario colectivo como en el de las propias PST existe un vínculo que relaciona la legitimidad entre encontrarse sin hogar y pedir limosna, proyectándose en la figura de la PST al mendigo genuino (Fitzpatrick y Kennedy, 2001).

Si el Distrito I (“Centro”) es la zona de la mendicidad y del deambular durante el día, el Distrito II (“Reyes Católicos”) es el escenario de los asentamientos pernocta (14 asentamientos de un total de 35). Un paisaje de construcciones abandonadas, descampados y zonas no urbanizadas (borde de la carreta M-300, área de la depuradora de aguas, polígono de la Camarmilla, alrededores del río Henares, etc.) es el marco donde se instalan tiendas de campaña, chamizos improvisados o viejos colchones rescatados para el vivac. Además, en este distrito se localizan la mayoría los recursos y servicios dirigidos a PSH (un centro de día, un centro de atención social, dos pequeños albergues y un comedor social).¹¹ Además, el Distrito II (“Reyes Católicos”) es el más desfavorecido socioeconómicamente de Alcalá: su tasa de desempleo es la más alta del municipio (35%), tres de sus barrios están catalogados oficialmente como vulnerables, la mayor parte de las viviendas principales en peor estado de toda la ciudad se encuentran allí y, además, es el distrito con más inmigrantes (Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2014). No obstante, en Alcalá también se puedan encontrar algunas bolsas de pobreza en otras zonas como el Distrito V (“El Val”).

¹¹ Este tipo de confluencia ya fue señalada hace muchos años en una obra emblemática como es *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man* de Nels Anderson (1923).

Figura 1. Distritos de Alcalá de Henares

Fuente: Elaboración propia a partir del PAES de 2019.

Tabla 2. Puntos de Mendicidad y Asentamientos (Octubre, 2019)

	Puntos de Mendicidad	Asentamientos
Distrito I	8	7
Distrito II	6	14
Distrito III	1	4
Distrito IV	1	1
Distrito V	3	9

El hecho de que las PST, al menos durante la noche, se ubiquen a distancia del centro histórico deja entrever la orientación de las directrices políticas de la ciudad:

Aunque no quede bien decirlo, la política es quitarles del centro (P.4). Alcalá no es una ciudad amable para dormir en la calle, no se les quiere en el centro (P.5).

Su presencia estigmatiza y “ensucia” el espacio público (Cloke, May y Johnsen, 2008). En el centro histórico solo encontramos un pequeño asentamiento formado por un grupo reducido de personas en el portal de un comercio. La permanencia de este grupo pernocta parece sostenerse en un equilibrio provisional

entre la compasión de los dueños del local y la creciente presión de la Policía Local:

Los profesionales preguntan a los dueños si todo está bien. Responden que no molestan, que por las mañanas recogen sus cosas, que si no tienen otro lugar, qué le van a hacer (O.1). Otra vez vinieron (los policías) ayer por la mañana temprano, ya no nos dejan ni dormir ¿es que no podemos dormir? (U.1).

De manera que en Alcalá la pernocta de las PST tiende a ser desplazada desde el centro hacia otras zonas más degradadas o hacia polígonos industriales en los que siempre se puede encontrar naves o casetas abandonadas. Esta separación no solo conlleva su alejamiento físico y social, sino una quiebra en el vínculo que tratan de establecer con ellos los profesionales que trabajan en medio abierto:

Durante la ruta nos dicen que no necesitan nada, que les dejemos, que ya se han tenido que ir del centro y no quieren nada (O.2).

En este proceso de movilidad forzada también colabora el equipo de medio ambiente municipal, quién suele actuar cuando en algún punto del espacio público se acumulan enseres desatendidos y sin recoger. Sin embargo, en los últimos años las instrucciones municipales obligan a combinar estas intervenciones con otras de tipo social. La propia Policía de Familia actúa de forma coordinada con el Programa de Atención a la Exclusión Social (PAES).

Las estrategias de renovación urbana en el centro de la ciudad

Alcalá de Henares tiene una larga tradición histórica y cultural que fue reconocida por la UNESCO en 1998, quien declaró Patrimonio de la Humanidad al recinto histórico y a la universidad (fundada en 1499). Además de ser sede universitaria, Alcalá es una de las ciudades más turísticas de la Comunidad de Madrid.

Actualmente, el municipio posee una Renta Bruta media por encima de la nacional. Sin embargo, su tasa de desempleo es superior a la media de la Comunidad de Madrid debido principalmente al desmantelamiento industrial de las últimas décadas. Sectores como la construcción que atrajeron a un numerosos inmigrantes

a finales de los años noventa, ahora suponen nichos laborales difíciles de reemplazar. Ante esta situación, el Ayuntamiento está promoviendo un desarrollo económico basado en el sector turístico y en la cultura como motores de la economía de la ciudad, “un sector a impulsar por cuanto puede suponer que Alcalá sea reconocida como destino turístico y cultural mundial” (Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2014: 7).

En esa lógica, el centro histórico ocupa un lugar esencial como imagen de marca a potenciar sobre la que pivote una nueva ciudad emprendedora y próspera (Harvey, 1996). Para ello, en los últimos años el Ayuntamiento ha realizado obras de renovación del espacio público en el casco histórico, peatonalizando la Plaza de Cervantes (punto de referencia del municipio) y otras calles adyacentes, adoquinando calzadas, ensanchando aceras y colocando bolardos para impedir el tráfico rodado en días festivos, etc.¹²

Este proceso, aparentemente imparcial, en la práctica está produciendo nuevas formas de inclusión y exclusión: *Desde las obras, nos preguntan más que qué hacemos, que si no trabajamos (U2).*

Al revalorizarse el centro histórico se originan disputas entre distintos actores sociales por la apropiación, resignificación y uso del espacio público:

Y ahora que todo está quedando tan bien, que el Ayuntamiento está haciendo tantas obras, no podemos dejar que... Es que hay gente que no puede estar ahí dando esa imagen (P.1).

Algunos entrevistados reconocen abiertamente ese “campo de batalla” que supone el espacio público:

Es mucha presión por parte de los vecinos y de los políticos. Y lo entiendes porque si yo tuviera alguien en mi portal, pues no me gustaría y diría que no lo quiero allí. Es una correlación de fuerzas entre unos y otros (P.2).

¹² Esta rehabilitación y revalorización del Centro se ve reflejada en el precio de la vivienda privada. En noviembre de 2020, las zonas más caras de Alcalá eran el casco histórico (2.265 €/m²) y el Ensanche -Distrito IV- (2.530 €/m²). En los últimos cinco años, el precio del casco histórico ha aumentado un 23,77%. <https://www.idealista.com/>

Un dato más en este sentido: desde el mes de julio de 2019 no se facilita la entrada a la Biblioteca principal de Alcalá a quien no dispongan de carnet. *Antes hacía frío y nos sentábamos en la biblioteca, ahora ya ni eso* (U.4). Esta medida fue adoptada expresamente para evitar la presencia de algunas PST que pasaban el día allí sentados para refugiarse del mal tiempo. Todos estos indicios muestran cómo las PST van convirtiéndose en figuras no deseadas porque no encajan con el nuevo valor de uso y de cambio (simbólico) del centro de la ciudad:

No se quiere ver a las PSH, pero no por una cuestión elitista. Es una cuestión de: ¿de qué vamos a vivir?: del turismo, pues todo tiene que estar bien (P.6).

El valor turístico y comercial se antepone como una cuestión de supervivencia de unos frente a otros: usuarios dignos, acordes con una imagen limpia y próspera de la ciudad frente a usuarios indignos que la “ensucian” y afean:

Los vecinos dicen: quítamelo, que no quiero que esto esté aquí. No me digas lo que hacéis, quítamelo (P.2).

Pero, no todo cae del lado del rechazo. En Alcalá esas tendencias conviven con una responsabilidad y sensibilidad social presente tanto en la Administración Pública (a través del PAES y de otras entidades del Tercer Sector) como en muchos vecinos que siguen manteniendo ciertos vínculos con las PST:

Algunos son ya una institución, forman parte del mobiliario urbanístico, la gente les conoce por el nombre, se paran con ellos. (P. 4). A lo largo de la calle mayor una mujer le pregunta qué tal está porque no le vio la semana pasada. En la Plaza Mayor todo el mundo parece conocer a P., un hombre desaliñado empujando un carrito repleto de bolsas. Es el vivo retrato de la figura arquetípica del sin hogar (O.1).

De hecho, todos los entrevistados han referido buena relación con los vecinos, aunque saben que deben estar alerta:

Nos vamos de allí a las seis de la mañana porque si no ya hay lío y se quejan (U.1). *Yo he vuelto a dormir aquí porque alguien llamó a la Policía* (U.3).

Para dar cuenta de esta ambivalencia, en el siguiente epígrafe analizamos cómo se aplica un tipo de normativa que, aunque

explícitamente no va dirigida a las PST, suele servir para criminalizarlas y expulsarlas del centro de las ciudades.

La ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana

En las dos últimas décadas, los ayuntamientos de muchas ciudades han promulgado ordenanzas cívicas, que regulan el espacio público con el objetivo principal de preservarlo como lugar de convivencia ciudadana. La Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003, de 16 de diciembre da potestad a los entes locales para establecer “tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones” (art. 139) (Casino Rubio, 2011).

En la redacción de estas disposiciones han influido tanto la “Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona”, de 23 de diciembre de 2005, como la “Ordenanza tipo de seguridad y convivencia ciudadana” elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)¹³. Ambas han servido como modelo para la redacción de la Ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Alcalá de Henares, de 21 de septiembre de 2010. Algunos autores como Melero (2016) han planteado que este tipo de prohibiciones no tienen en cuenta algunos derechos fundamentales de los que también son titulares las PST. De manera que, al tratarles como individuos sin derechos, estarían promoviendo una política de exclusión social.

La Ordenanza de Alcalá reproduce en gran medida los contenidos de las ordenanzas citadas. Promulgada en 2010, vino precedida por otras similares en la Comunidad de Madrid, y aunque con el paso del tiempo el signo político de los diferentes gobiernos municipales ha ido cambiando, esta norma no ha sido ni modificada, ni derogada:

Eso da igual, sean de la ideología que sean y lo que quieren es que la gente que está pidiendo en la calle no esté en el centro (P.1).

¹³ <http://www.femp.es/>

Esta ordenanza dice ser una herramienta para hacer frente a las situaciones y circunstancias que puedan afectar a la convivencia o alterarla, para lo cual busca minimizar los comportamientos incívicos en el espacio público. Con este fin prohíbe: i) la mendicidad que se ejerza mediante actitudes coactivas o de acoso, u obstaculice e impida el libre tránsito. El ofrecimiento de cualquier bien o servicio a personas que se encuentren en el interior de vehículos privados o públicos. La mendicidad ejercida por menores o aquella que se realice, directa o indirectamente, con menores o personas con discapacidad (cap. 4). ii) acampar y dormir de día o de noche en las vías y demás espacios públicos; utilizar los bancos y los asientos públicos para usos distintos a los que están destinados; lavarse o bañarse, o lavar ropa en fuentes, estanques o similares y situar o dejar abandonado en la vía pública cualquier objeto que suponga riesgo para las personas, afeen en el entorno u obstruya el tránsito peatonal y/o rodado (cap. 12). El incumplimiento de cada una de estas prohibiciones lleva aparejado sanciones económicas (entre 300 y 3.000 €).

Este tipo de normas tiene un efecto simbólico inmediato. Al prohibir actividades cotidianas para la supervivencia de las PST y establecer sanciones muy altas transmiten un mensaje de orden y seguridad a la sociedad, señalando además a un enemigo (Cancio, 2006). Asimismo, intentan animar a las PST a que abandonen los lugares más frecuentados por la vigilancia policial, y si aún así no lo consiguen se les sanciona. El hecho de no poder pagar multas tan altas, les supone un nuevo castigo en forma de estigma y desvinculación social (Busch-Geertsema et al., 2010).

Es que si les ponen una multa no van a poder pagarla, pero se quedan con un antecedente administrativo y con eso luego no puedes gestionarles nada (P.3).

Pero, si más allá del derecho normado, se presta atención al derecho practicado, lo cierto es que en Alcalá la Ordenanza no se ejecuta con rigor. Dicho de otro modo, no se practica una política de Tolerancia Cero (salvo a lo que refiere a la mendicidad de menores). En realidad, esta norma parece ser más un asidero al que acudir cuando la presión política o vecinal arrecian: *La ordenanza es la que nos permite poder decirle a la policía: levanta a esa persona de ahí (P.2)*. En la práctica, la Administración trata de anteponer una política de atención social y aplica un protocolo

coordinado entre los Servicios Sociales, la Policía Local y el Servicio Municipal de Limpieza.

En todo este entramado aparecen dos fuerzas en tensión: de un lado, Alcalá avanza en la aplicación de una estrategia de desarrollo urbano y económico que tiende a expulsar a las PST del centro de la ciudad. Su presencia en la calle choca con un modelo de ciudad ya puesto en marcha:

La gentrificación ya ha empezado, el precio de los pisos en el Centro ya es muy caro. La gente está muy sensible con las personas sin hogar, pero tiene que ver con que me retiren a la persona y ya no tanto con qué pena me dan (P.4).

Además, la actual crisis de empleo incrementa la situación de vulnerabilidad de muchos extranjeros, solicitantes de asilo con peticiones rechazadas o menores extranjeros no acompañados (MENAS) desinstitucionalizados. Como ha señalado Place (2011), la intersección entre este tipo de inmigración y el sinhogarismo crece rápidamente, y el hecho de que los inmigrantes sean el grupo objetivo que concita más medidas de control, sanción y seguridad en toda Europa hace prever una intensificación de la criminalización hacia las PSH inmigrantes. En Alcalá ya se pueden detectar algunos signos en este sentido:

A ver, estos chavales la verdad es que muchos viven de dar palos, no te lo voy a negar. Y como esto siga así los vecinos se van a echar encima (P.6).

En última instancia, se teme que la confluencia de todas esas circunstancias pueda conducir a actitudes de rechazo, promoviendo la quiebra de un modelo social basado en la solidaridad y la voluntad de integración social:

Y ¿cómo le explicas tú a la gente lo que haces? Esto ahora es muy difícil de vender. Me preocupa la cohesión social (P.2).

Por otro lado, los Servicios Sociales de Alcalá tratan de atender el problema a través del PAES y de la colaboración de una pequeña red de alojamientos (dos albergues, algunas plazas en pensiones, Campaña del Frío y la reciente creación de cinco viviendas unipersonales bajo el modelo *Housing First*). No obstante, en materia de política social en torno al sinhogarismo existen dos problemas de fondo relacionados con: la falta de una política

de vivienda social que actúe de forma preventiva; y la situación deficitaria en materia de Servicios Sociales por la que atraviesa la Comunidad de Madrid (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2018; Fundación FOESSA, 2019). En el caso concreto de Alcalá, una y otra deficiencia deberían ser abordadas con celeridad porque lo que hace unas décadas era un pequeño asunto relacionado principalmente con inmigrantes sin hogar de Europa del Este, ahora es un problema mucho más complejo que no se atajará con la mera creación de más plazas de alojamiento temporal en albergues. De lo contrario, a nuestro modo de ver, las actuaciones punitivas se irán extendiendo más e irán ocupando los huecos que deja la falta de recursos suficientes de integración social:

*Son medias de control puras y duras, pero y qué haces.
De verdad que hay buena voluntad, pero qué haces (P.3).*

CONCLUSIONES

A pesar de su carácter meramente exploratorio, este estudio de caso nos permite observar la situación ambivalente en la que actualmente se debate Alcalá de Henares en relación al problema de la criminalización y segregación de las PST en el espacio público. Una cuestión también presente, y discutida, en muchas ciudades y países europeos.

La primera conclusión que se puede extraer es que en el marco de una nueva estrategia económica de renovación y revalorización, se está produciendo un desplazamiento de las PST desde unas zonas de la ciudad a otras. Ese nuevo modelo de desarrollo económico basado en la atracción del turismo precisa de la renovación de determinadas áreas como una forma de mercantilización de la ciudad y de acumulación de capital simbólico (Mansilla *et al.*, 2021). Siguiendo estas pautas, en los últimos años, el consistorio de Alcalá ha procedido a la renovación del espacio público, principalmente de su casco histórico, con el fin de proyectar una imagen de la ciudad limpia, moderna y segura, lo que está dando lugar a nuevos usos y resignificaciones del espacio público. En esa imagen idealizada que se pretende proyectar de la ciudad, las PST tienden a ser vistas como figuras sociales “indeseables”, público “ilegítimo”, que resta atractivo y

potencial a la ciudad. Como consecuencia, se está produciendo un desplazamiento de las PST desde el centro hacia zonas más degradadas y/o no urbanizables, y muchos vecinos de la zona centro de la ciudad expresan su malestar exigiendo que se retire a las PST del espacio público.

Sin embargo, esta realidad se conjuga con una serie de medidas de atención social y con la empatía de otra parte del vecindario más proclive a entender la situación de estas personas. De hecho, una norma como la Ordenanza municipal para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Alcalá de Henares no se aplica con rigor, la Administración local antepone una política de atención social y aplica un protocolo de actuación coordinado con la participación de los Servicios Sociales, la Policía Local y el Servicio de limpieza. No existe, por tanto, una política de “Tolerancia Cero” ni una criminalización sin contrapesos. Por otro lado, aunque la red de recursos para PSH es aún insuficiente, la apertura del municipio hacia un nuevo marco de atención basado en la vivienda (modelo *housing first*) puede abrir el camino hacia la puesta en marcha de nuevas medidas que superen el clásico esquema de atención temporal y de emergencia, así como la cronificación de las PST en la calle.

Por último, a nuestro modo de ver, deberían desarrollarse medidas de prevención para que nadie termine viviendo en situación de calle. De otro modo, el discurso criminalizador irá calando en las actitudes de los diferentes actores sociales en juego, y terminará por convertir las actuaciones sociales actuales en algo meramente simbólico y residual. Como señala Velasco (2020), la segregación de las PST no es sólo geográfica o social, sino existencial. Es un tipo de segregación que tiende a anular sus derechos más básicos y su dignidad. Solamente el necesario diálogo y equilibrio entre el desarrollo económico y una atención basada en un enfoque de derechos, puede ayudar a construir una ciudad que garantice un estatuto real de ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, N. (1923). *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2018). Índice DEC 2018. (<https://www.directoressociales.com/>).

- Ayuntamiento de Alcalá de Henares (2014). *EDUSI. Estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado de Alcalá de Henares*. (<http://edusi.ayto-alcaladehenares.es/>).
- Bachiller, S. (2016). No nos une el amor, sino el espanto. Indagando etnográficamente la sociabilidad al interior de un grupo de personas en situación de calle. *Etnografías Contemporáneas*, 2 (3), 84-106.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E. & Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Brussels: FEANTSA.
- Cabrera, P., Muñoz, M., Sánchez, R. y Rubio, M. J. (2017). *Personas sin Hogar en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid. (Sin publicar).
- Casino Rubio, M. (2011). Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia. *Istituzioni di federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 4, 743-771.
- Cancio, M. (2006): De nuevo: ¿"Derecho penal" del enemigo?. En G. Jakobs y M. Cancio (2006). *Derecho penal del enemigo*. (pp. 57-77). Madrid: Civitas.
- Comisión Europea. (2011). *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas: Dirección General de Política Regional.
- Cloke, P., May, J. y Johnsen, S. (2008). Performativity and affect in the homeless city. *Society and Space*, 26, 241-263.
- Davis, M. (2001). *Más allá de Blade Runner. Control Urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus Editorial.
- Fitzpatrick, S. y Kennedy, C. (2001). The Links between Begging and Rough Sleeping: A Question of Legitimacy? *Housing Studies*, 16 (5), 549-568.
- Fernández, G y Jones, S. (2013). *Means Streets. A report on the criminalization of homelessness in Europe*. Fondation Abbé Pierre, FEANTSA y Housing Rights Watch.
- Fundación FOESSA (2019). *VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid: Fundación FOESSA y Caritas Española.

- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Cambridge/ Oxford: Blackwell.
- Heinz, B. (2017). *La Sociedad del miedo*. Barcelona: Herder Editorial.
- Hernández Pedreño, M. (2016). Exclusión residencial en Murcia: Miradas y Trayectorias. Murcia: Fundación Cepaim.
- Huey, L. (2009). Homelessness and the ‘Exclusive Society’ Thesis: Why It Is Important to ‘Think Local’ to ‘Act Local’ on Homelessness Issues”. *European Journal of Homelessness*, 3, 261-273.
- INE. (2012). *Encuesta a Personas sin Hogar*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. (https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=resultados&idp=1254735976608).
- Kelling, G. L. y Cole, C. (1996). *Fixing broken windows*. Nueva York: Free Press.
- Low, S. y Smith, N. (2006). *The politics of public space*. New York: Routledge.
- Mansilla, J.A., Andreeva, S. y Hernández, A. 2021. Un rollo muy hípster. Turismo, consumo y mercados de acumulación simbólica. *Cuadernos Geográficos* 60 (1), 54-79.
- Mazza, A. (2009). Ciudad y espacio público. Las formas de inseguridad urbana. Madrid, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 62.
- Melero, E. (2016). Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo. *Realia*, 6, 7-26.
- Mitchell, D. (2003). *The right to the city: social justice and the fight for public space*. New York: Guilford Publications.
- Muñoz, M. Cabrera, P. y Sánchez, R. (2019). *Informe IX recuento de personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. (Sin publicar).
- Observatorio Hatento (2015). *Investigación sobre los delitos de odio contra las Personas sin Hogar* (hatento.org/conoce/los-delitos-odio-contra-las-personas-sin-hogar-resultados1/).

- O'Sullivan, E. (2012). Varieties of Punitiveness in Europe: Homelessness and Urban Marginality. *European Journal of Homelessness*, 6 (2), 69-97.
- Pleace, N. (2011). Immigration and Homelessness. En E. O'Sullivan (2011). *Homelessness Research in Europe* (pp. 143-163). Brussels: FEANTSA.
- Rose, N. (2000). Government and Control. En D. Garland y R. Sparks (Eds.). *Criminology and Social Theory* (pp. 183-208). Oxford: Oxford University Press.
- Tosi, A. (2007). Homelessness and the Control of Public Space – Criminalising the Poor? *European Journal of Homelessness*, 1, 225-236.
- Wacquant, L. (2012). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.
- Velasco, M. (2020). Exclusion dans l'espace public: la presence invisible de ses habitants continus, *Villes en parallèle*, 49-50, 320-341.
- Wright, T. (2000). Resisting Homelessness: Global, National, and Local Solutions. *Contemporary Sociology*, 29 (1), 27-43.