

## COVID-19, personas sin hogar y respuesta institucional. Reflexiones desde la ciudad de Alicante (España)

Dr. Juan M. Agulles Martos<sup>1</sup>

Enviado: 22/11/2021 / Aceptado: 13/02/2022

**Resumen.** Las medidas adoptadas frente a la pandemia de COVID-19, sobre todo las referidas al distanciamiento social y el aislamiento domiciliario de la población, situaron a las personas sin hogar como uno de los focos de atención de las medidas sanitarias de emergencia y de las fuerzas de orden público. En el presente trabajo se analizan las diferentes respuestas institucionales a través de la revisión de la bibliografía científica generada en torno a la pandemia y las personas sin hogar en distintas ciudades. Se discute si, en el contexto de la emergencia sanitaria, se ha producido un giro hacia políticas de reclusión y control del sinhogarismo o, como sostienen algunos trabajos, la pandemia ha revelado que el objetivo de erradicar el sinhogarismo es posible si se cuenta con la suficiente voluntad política para hacerlo. Se analiza el caso de la ciudad de Alicante y la atención prestada a las personas sin hogar durante la crisis sanitaria. Las conclusiones describen un escenario de regresión hacia formas de contención y gestión del sinhogarismo que se apartan claramente de las respuestas centradas en la vivienda que parecían estar implementándose en la ciudad durante los años previos a la pandemia.

**Palabras clave:** COVID 19; sinhogarismo; gobernanza urbana; neoliberalismo; control social.

## [en] COVID-19, homelessness and institutional response. Reflections from the city of Alicante (Spain)

**Abstract.** The measures adopted in response to the COVID-19 pandemic, especially in terms of social isolation and lockdowns, made homeless people a focal point for emergency health measures and law enforcement. This paper analyses the different institutional responses by reviewing the scientific literature on the pandemic and homelessness in different cities. It discusses whether, in the context of the health emergency, there has been a shift towards policies of confinement and control of homelessness or whether, as some papers argue, the pandemic has revealed that the goal of eradicating homelessness is possible if there is sufficient political will. The case of the city of Alicante and the care provided to homeless people during the health crisis is analyzed. The findings describe a scenario of regression towards forms of containment and management of homelessness that represent a clear departure from the housing-centered responses that seemed to be being implemented in Alicante in the years prior to the pandemic.

**Keywords:** COVID-19, homelessness, urban governance, neoliberalism, social control.

**Sumario.** Introducción. 1. COVID-19, salud pública y personas sin hogar. 2. Personas sin hogar y medidas contra la COVID-19. 3. De la «vivienda primero» a los complejos de confinamiento colectivo: el caso de la ciudad de Alicante. 4. Conclusiones. Bibliografía.

**Como citar:** Agulles Martos, J. M. (2022). COVID-19, personas sin hogar y respuesta institucional Reflexiones desde la ciudad de Alicante (España). *Cuadernos de trabajo social*, 35(2), 161-169.

### Introducción

La declaración de la pandemia de COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud, en marzo de 2020, fue acompañada de medidas generalizadas en prácticamente todos los Estados para la prevención del contagio. Las referidas al distanciamiento social y el aislamiento domiciliario de la población (bajo el lema «quédate en casa», y mediante

<sup>1</sup> Universidad de Alicante. Dpto. Sociología I.  
E-mail: [jm.agulles@ua.es](mailto:jm.agulles@ua.es)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1658-8537>

el recurso jurídico al estado de alarma), situaron a las personas sin hogar como uno de los focos de atención de las medidas sanitarias de emergencia y de las fuerzas de orden público.

La reflexión teórica del presente artículo gira en torno a cómo los aspectos más regresivos de las políticas neoliberales se han podido ver reforzados, en especial en lo referido a las políticas destinadas al fenómeno del *sinhogarismo*, durante la emergencia sanitaria. Para ello se revisa la bibliografía producida en torno a la pandemia de COVID-19 y las políticas destinadas a este sector de la población en contextos geográficos diversos. Se discuten, en primer lugar, las tendencias que se han podido constatar en torno a la relación entre salud pública y *sinhogarismo*. En segundo lugar, se señala cómo las medidas contra la extensión de la pandemia han afectado al debate previo sobre las políticas más adecuadas para tratar de erradicar el *sinhogarismo*, y lo posibles retrocesos sufridos por la aplicación de las políticas de emergencia, poco sensibles a las necesidades de las personas sin hogar. Por último, se aborda la reflexión en torno al caso particular de la ciudad de Alicante, describiendo la secuencia de decisiones políticas que se tomaron desde marzo de 2020 y cómo estas revelan tendencias ya señaladas en la discusión teórica previa.

## 1. COVID-19, salud pública y personas sin hogar

Algunos trabajos (Parsell, Clarke y Kuskoff, 2020) han señalado cómo las medidas destinadas a las personas sin hogar en muchas ciudades se centraron fundamentalmente en evitar el riesgo de contagio hacia la población general, abordando el problema desde el punto de vista de la salud pública y abundando en la representación del *sinhogarismo* como un estilo de vida insalubre o peligroso. Históricamente, el tratamiento del *sinhogarismo* desde una óptica sanitaria o psicopatológica ha centrado sus esfuerzos en determinar qué individuos o grupos eran más vulnerables a caer en esta situación y en la prevalencia de distintas enfermedades o patologías derivadas de comportamientos y hábitos dañinos para la salud, «del mismo modo que un epidemiólogo busca explicar la diferente vulnerabilidad ante distintas enfermedades» (p. 9).

La movilización de recursos económicos excepcionales durante la pandemia para alojar a todas aquellas personas sin hogar que no estaban acogidas previamente en algún recurso asistencial, confirmaría que «los recursos necesarios para sacar a la gente de la calle solo se encuentran cuando el *sinhogarismo* es representado como un riesgo tanto para las personas sin hogar como para la sociedad en general» (Parsell et al., 2020, p. 10).

Estudios como los de Culhane et al. (2020) y Perri, Dosani y Hwang (2020) han centrado su atención en las condiciones de salud previas a la pandemia que afectaban a las personas sin hogar en EE.UU. El trabajo de Culhane y su equipo abordaba desde un enfoque cuantitativo la predicción de la incidencia de la COVID-19 en las personas sin hogar, señalando que

[...] la extraordinariamente alta susceptibilidad a una infección sintomática, la hospitalización y la mortalidad entre la población sin hogar no solo tiene que ver con su avanzada edad, sino con el proceso acelerado de deterioro físico y mental que propicia la exposición constante a elementos adversos. (p. 2)

Tanto la alta prevalencia de enfermedades respiratorias en las personas sin hogar, como las dificultades de acceso a la sanidad pública, junto al resto de procesos adversos para la salud que acompañan el *sinhogarismo*, situaría a estas personas como un grupo altamente vulnerable a la enfermedad, y haría necesarias las medidas excepcionales para su alojamiento inmediato e incluso la adopción de políticas de vivienda estable y segura de cara a próximas crisis.

Desde un enfoque similar, centrado en el análisis de las políticas de salud pública, el trabajo de Perri et al. (2020) anticipaba una previsión de mortalidad por COVID-19 entre la población sin hogar estadounidense de entre el 3% y el 1.9% más alta que para la población general. Describía los albergues para personas sin hogar como el «ambiente ideal para la transmisión» (p. 16) y, al mismo tiempo, señalaba cómo las restricciones de acceso e incluso el cierre temporal de los servicios habituales para las personas sin hogar podía generar un empeoramiento de sus condiciones de vida y una mayor exposición al contagio. De ahí que la conclusión se orientase hacia una reevaluación de las formas habituales en las que se proporciona alojamiento y señalase que «la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la vivienda como un determinante social para la salud» (p. 18).

Antecedentes de estos trabajos, centrados en la salud de las personas sin hogar, y previos a la pandemia, se pueden encontrar en investigaciones como las de Fazel, Geddes y Kushel (2014). Su estudio determinaba que la mortalidad de las personas sin hogar era entre 2 y 5 veces mayor a la población general, y tenía una especial incidencia entre los sectores más jóvenes y en las mujeres. Las causas de este exceso de mortalidad incluían: «[...] las infecciones (VIH, tuberculosis), enfermedades cardiovasculares, abuso de sustancias, lesiones involuntarias, suicidios, homicidios y sobredosis (tanto de medicación como de sustancias ilegales)» (p.1532).

El trabajo señalaba también que la incidencia de las enfermedades crónicas y el deterioro cognitivo relacionados con la edad se daba entre las personas sin hogar entre 10 y 15 años antes que en el resto de la población. Lo que tendría que llevar a considerarlas, cuando estuviesen en la franja de edad de los 50 años, como susceptibles de beneficiarse de los servicios para personas mayores que se destinan a partir de los 65 años para la población general.

El problema fundamental de estas investigaciones, centradas en los efectos nocivos para la salud de las personas sin hogar, es que pueden hacer perder de vista que el *sinhogarismo* tiene que ver fundamentalmente con el desigual

acceso a la vivienda y el «derecho a la ciudad» (Agulles, 2019), y con los procesos de expulsión (Sassen, 2015) que acompañan al proceso de acumulación capitalista global; y que, a menudo, en un contexto de emergencia como el que se vivió desde marzo de 2020, es fácil obviar las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza con el fin de llevar a cabo una acción urgente, a través de un abordaje paliativo, dejando incuestionadas las relaciones de poder que están en la raíz del problema.

En el contexto de la pandemia, el objetivo fundamental de los estudios de prevalencia de las enfermedades previas y comorbilidades, así como las estimaciones de la incidencia de la COVID-19 en las personas sin hogar, ha sido orientar las políticas públicas hacia la mitigación de las consecuencias más graves para la población sin hogar más vulnerable y la prevención de la extensión del contagio a la población general, y no tanto cuestionar las políticas sociales y de vivienda preexistentes, reproductoras de la desigualdad urbana y la exclusión residencial (Clarke, Parsell y Vorsina, 2020), y que pudieron verse reforzadas mediante la gestión política de la pandemia (Rogers y Power, 2020).

Incluso aquellos trabajos que han descrito la emergencia sanitaria como un posible punto de inflexión para abordar respuestas políticas para el sinhogarismo centradas en la vivienda estable y la accesibilidad a los servicios públicos de salud (Pleace, 2020), han señalado que una justificación sanitaria de la justicia social corre el riesgo de ser impugnada inmediatamente en el momento en que las circunstancias de la emergencia sanitaria decaigan, como ha ocurrido en muchas ciudades y, como veremos, en la ciudad de Alicante.

Tanto en la población general como en las personas sin hogar, este tipo de enfoque securitario y centrado en la salud ha puesto de relieve no solo la incapacidad y la falta de previsión para dar respuestas ajustadas a la realidad social, sino la preexistencia de un marco de toma de decisiones basado en lo que Villacañas (2020) ha denominado «teología política neoliberal» que, lejos de cuestionarse, se ha visto reforzado en muchos aspectos.

Tras más de año y medio cumplido desde la declaración de la pandemia mundial, desde distintos ámbitos se ha comenzado a señalar que estamos ante un «hecho social total» que requiere de un esfuerzo de comprensión más allá de la emergencia sanitaria misma. Como ha recordado Santos (2021), la imposición del neoliberalismo como versión dominante del capitalismo global, desde los años ochenta del pasado siglo, nos ha dejado en una situación en la que «el mundo vive en un estado de crisis permanente» (p. 83). Por lo que la presente crisis no se podría interpretar exclusivamente desde el marco de las políticas públicas de salud, sino que cabría abordar su relación con un contexto socioeconómico que, al mismo tiempo que ha contribuido a generar las condiciones socioecológicas para el surgimiento de la pandemia (Malm, 2020), orienta las medidas adoptadas para paliar sus consecuencias sociales, económicas y políticas desde el marco hegemónico neoliberal.

Bringel (2020), analizando la geopolítica de la pandemia, ha señalado que «no llega en cualquier espacio-tiempo. Lo hace un momento histórico de agotamiento de los recursos naturales y de emergencia climática y medioambiental. También de retrocesos democráticos y de derechos y de desconfianza y rechazo hacia los sistemas políticos» (p. 175).

En este sentido, la respuesta política a la pandemia, que aparentemente paralizó el proceso de acumulación, reforzando el papel de los Estados como defensores de la salud pública, se muestra como una variante más de la práctica de socialización de los costos y privatización de los beneficios implementada durante otras crisis (como ocurrió durante la crisis financiera de 2008 y el rescate público de la banca privada).

Los gobiernos de las economías occidentales han basado sus respuestas políticas en unas nociones de riesgo y normalidad derivadas de un «imaginario geopolítico colonial» (Bringel, 2020, p. 175), centrando su discurso en la responsabilidad individual frente al contagio y en una idea de la salud profundamente individualista, fisiológica y paliativa (frente a otras concepciones más centradas en lo holístico, lo comunitario y lo preventivo). De igual modo, en el caso de las personas sin hogar, las respuestas políticas se han centrado en la representación tradicional de las personas sin hogar o «sin techo» como cúmulo de vulnerabilidades individuales y susceptibles de un tratamiento de emergencia, meramente asistencial, y derivado, en gran medida, de nociones de higiene pública y seguridad ciudadana.

## 2. Personas sin hogar y medidas contra la COVID-19

Desde las definiciones utilizadas durante los años ochenta en torno a los términos «sin techo» o «transeúntes», hasta la actual descripción del sinhogarismo como un proceso dinámico que pone el énfasis en las condiciones de acceso a una vivienda adecuada, la forma de entender el fenómeno de las personas sin hogar ha sufrido variaciones importantes. La explicación realizada desde una sociología de la desviación, que hacía hincapié en los estilos de vida marginales, los comportamientos desviados o las variables psicosociales, ha ido cediendo lugar, en las últimas décadas, a explicaciones que dan más peso a las variables socioeconómicas (Doherty, 2005; Toro, 2007; Cabrera, 2008).

La gran heterogeneidad de los procesos de movilidad social descendente se ha relacionado con las condiciones de fragmentación producidas por las políticas neoliberales y las formas de gestión de las recurrentes crisis económicas y financieras. Las investigaciones en torno a los procesos de exclusión residencial y el sinhogarismo han constatado la feminización de la pobreza (Bretherton, 2017), la problemática del acceso a la vivienda y la incorporación a los derechos de ciudadanía de los trabajadores migrantes (Hermans et al., 2020) y la aparición del sinhogarismo entre amplios grupos de trabajadores sujetos a las nuevas condiciones de trabajo flexible (Tosi, 1997; Benjaminsen y Busch-Geertsema, 2009).

El relativo colapso del mercado inmobiliario y de las hipotecas en 2008, y los desajustes sociales provocados por las fisuras en los consensos sobre el Estado social, junto a las consecuencias sociales de la aplicación de las políticas neoliberales, hicieron evidente que el incremento de las situaciones de inseguridad en la vivienda debía contemplarse como un factor esencial para entender el *sinhogarismo* (Cortés, 2004; FEANTSA, 2008; Ponce y Fernández, 2010).

El inicio de programas y políticas europeas orientadas desde el enfoque *Housing First* (HF), y las investigaciones llevadas a cabo sobre sus resultados, han señalado la importancia del acceso a la vivienda y la seguridad de su tenencia (Busch-Geertsema y Shalin, 2007; Busch-Geertsema, 2014) como forma de abordar el *sinhogarismo*. Se ha llegado a debatir si estamos ante un «cambio de paradigma» en las políticas para erradicar el *sinhogarismo* o si se trata de un cambio de estrategia dentro de la habitual gobernanza neoliberal de la pobreza (Hennigan, 2017; Agulles, 2019).

Hennigan (2017), desde un enfoque crítico, ha llegado a describir las políticas de HF como una «forma singular de gobernanza neoliberal de la pobreza» (p. 1421), al considerar que la función principal de este enfoque es reintegrar a las personas sin hogar en el mercado capitalista de la vivienda, manteniéndolas en una relación de dependencia tanto del arrendamiento urbano —agravada por la situación de persistente pobreza entre quienes acceden a ese tipo de alojamiento— como de la «gestión de caso» (Parajuá, 2017) que acompaña el proceso. Señalando, de este modo, que los enfoques HF no suponen un cambio fundamental en el paradigma neoliberal con respecto las políticas sobre las personas sin hogar, aunque sí pueda existir una modulación en sus formas: menos paternalistas, flexiblemente disciplinarias y más centradas en la construcción de un sujeto autónomo y eficiente, pero dependiente de unas relaciones con el mercado de la vivienda que permanecerían inalterables.

Las políticas neoliberales para potenciar la competitividad de las ciudades, las formas de control del espacio público y las políticas urbanas «revanchistas» (Smith, 2012), coexisten y se complementan con las estrategias de atención y cuidado a las personas sin hogar, desde los equipos de calle hasta las viviendas bajo el enfoque HF, pasando por los albergues de acogida, centros de día, comedores, etc.

Hennigan y Speer (2019) han hablado de un «revanchismo compasivo» que englobaría ambas estrategias, la del cuidado y la de la criminalización, en una modulación particular de la gestión neoliberal de la pobreza urbana, donde los servicios sociales aplicarían cada vez más elementos de control y disciplinamiento, mientras los cuerpos policiales colaborarían, desde un enfoque del «cuidado social», en eliminar del espacio público los «estilos de vida» asociados al *sinhogarismo*.

Otros trabajos (Johnsen, Fitzpatrick y Watts, 2018; Clarke, Parsell y Vorsina, 2020; Clarke y Parsell, 2020) han centrado su atención en las ambigüedades de la gobernanza urbana del *sinhogarismo*, y en las potencialidades para una mejora de la calidad de vida de las personas sin hogar que tiene la aplicación de políticas centradas en la vivienda. Medidas que amortiguarían las presiones de las políticas neoliberales y del urbanismo revanchista, así como las formas punitivas implementadas para el control del espacio público en la ciudad postfordista.

Desde este tipo de enfoques, aunque se constatan las presiones neoliberalizadoras sobre las políticas destinadas a las personas sin hogar, se hace hincapié en las distintas respuestas institucionales y en las diferencias que estas pueden suponer en contextos urbanos concretos.

Johnsen, Fitzpatrick y Watts (2018) han desarrollado una tipología del control social en torno a cinco categorías (uso de la fuerza, coerción, negociación, influencia y tolerancia) que pueden actuar de forma solapada en el tiempo en un ámbito urbano o regional determinado, generando formas de gobernanza de la pobreza y el *sinhogarismo* diferenciadas.

En cualquier caso, existe cierto acuerdo en presentar las políticas centradas en la vivienda como «una política/ideología progresiva, aunque con serios límites» (Hennigan, 2017).

Este era, en parte, el estado de la cuestión en los debates académicos en torno a las políticas destinadas a la «erradicación del *sinhogarismo*» y las políticas centradas en la vivienda previos a la pandemia mundial. A pesar de las experiencias piloto de programas bajo el enfoque HF en varias ciudades de los países occidentales, las formas de control urbano (Tosi, 2007), la crisis de la vivienda y los escenarios de renovación y revitalización de las ciudades a través de políticas urbanas revanchistas, dibujaban un escenario en el que la pugna por el «derecho a techo», el «derecho a la vivienda» y el «derecho a la ciudad» se enfrentaba a una mayor presión derivada de las dinámicas urbanas neoliberales.

Al mismo tiempo, desde la crisis financiera mundial de 2008, se ha venido constatando el incremento de las personas sin hogar y la profundización de los procesos de exclusión residencial que afectan a cada vez más grupos sociales, en coherencia con el aumento de las desigualdades y la pobreza en la población general en la mayor parte de los países desarrollados.

Es en este contexto, en el seno de unas relaciones sociales establecidas que orientan las distintas respuestas institucionales frente al *sinhogarismo* y a las necesidades de vivienda en general, en el que la gestión de la pandemia ha revelado, una vez más, las profundas contradicciones que subyacen al modo de producción capitalista y su gobernanza urbana.

En el ámbito europeo, el análisis de Owen y Matthiessen (2020) respecto a las diversas respuestas institucionales para las personas sin hogar durante la pandemia, ha mostrado que «muchas de las actuales políticas y servicios destinados al *sinhogarismo* son inadecuados y ponen en riesgo a las personas sin hogar. En concreto, los alojamientos de emergencia y los albergues colectivos son respuestas inadecuadas al *sinhogarismo*» (p. 177). El estudio de Doran y

Tinson (2021) señalaba incluso que la incidencia de los contagios en los albergues colectivos podría haber sido mayor que entre las personas no alojadas en estos servicios y que permanecieron en el espacio público.

Partiendo del mismo lema de «quédate en casa», enarbolado por casi todos los gobiernos de los países europeos y difundido, sobre la base de un consenso prácticamente unánime por los medios de comunicación de masas, la respuesta institucional a la pandemia ha mostrado innumerables carencias que son, en realidad, parte del funcionamiento normal, del *business as usual*, de la gobernanza urbana neoliberal.

La falta de preparación frente a un escenario de pandemia y de planes específicos para la población más vulnerable, especialmente para las personas sin hogar, ha sido un rasgo general de la respuesta institucional. Aunque trabajos como los de Leung et al. (2008), en torno a la gestión de la crisis debida al SARS de 2003, y su repercusión sobre las personas sin hogar, hubiesen señalado estas carencias con más de una década de antelación.

Pese algunas excepciones, como el caso de la administración local de la ciudad de Dublin (HSE, 2020), donde desde el inicio existió una coordinación entre los servicios de salud y los distintos servicios para personas sin hogar, o los esfuerzos de la estrategia *Every one In*, en Reino Unido, por evitar los alojamientos colectivos (Fitzpatrick, Watts y Sims, 2020), la respuesta institucional a la pandemia ha puesto de relieve la extrema fragilidad de ese «cambio de paradigma» respecto a las políticas sobre el sinhogarismo que hemos mencionado antes.

El trabajo de Owen y Matthiessen (2020) ha abordado el análisis de distintas carencias de las medidas de algunas ciudades europeas contra la COVID-19 en relación al sinhogarismo: desde las formas de transmisión de información y comunicación sobre las medidas y los servicios disponibles para las personas sin hogar, hasta la transformación de grandes infraestructuras como pabellones, estadios deportivos o centros de conferencias en macro-albergues para el confinamiento, utilizados en muchas ciudades como Mons (Bélgica), Madrid, Barcelona o Lisboa.

Algunos de los aspectos más relevantes de estas carencias tuvieron que ver con las dificultades para mantener el apoyo social y el asesoramiento cara a cara, y tratar de pasar, en un breve lapso de tiempo, a la interacción telefónica o a través de medios digitales a los que muchas personas sin hogar no tenían acceso inmediato. El cierre temporal de servicios como albergues, comedores o centros de día para la reducción de daños, fue otra de las dimensiones problemáticas para aquellas personas que se encontraban sin alojamiento y que habitualmente hacían uso de ellos. En muchas ciudades, la prohibición de utilizar espacios públicos como parques o plazas también significó una presión añadida para aquellas personas que, en el momento de declararse la pandemia, carecían de cualquier tipo de alojamiento.

El trabajo de Schwan, Dej y Versteegh (2020), ha señalado la relativa carencia de análisis en torno a «cómo el acceso a una vivienda adecuada desde el punto de vista del género determina las experiencias de las mujeres y las niñas durante la COVID-19» (p.151). En especial, respecto a las alternativas de alojamiento para mujeres durante la pandemia y las medidas de confinamiento, cuando la permanencia o el retorno al hogar comportaba el riesgo de sufrir violencia. Análisis como los de Lakam (2020) han señalado cómo el impacto de la COVID-19, en cuanto a la pérdida de empleos en el sector servicios y la pérdida de autonomía económica, no solo ha afectado más a las mujeres, sino que ha supuesto una mayor exposición al riesgo de perder el hogar o verse obligadas a sostener o regresar a la convivencia en un hogar donde sufrían violencia.

La alternativa de unos macro-albergues masificados y carentes de cualquier enfoque de género fue, también, una muestra de la poca o nula capacidad de las políticas destinadas al sinhogarismo para dar respuesta a la problemática de las mujeres sin hogar durante la emergencia sanitaria. En muchas ciudades, la demanda de alojamiento de mujeres que sufrían violencia en el hogar se multiplicó durante la pandemia, sin que la respuesta institucional estuviese por lo general a la altura de las circunstancias.

Las consecuencias sociales de la pandemia hacen prever que muchas ciudades experimenten un aumento de la exclusión residencial en los próximos años. Las contradicciones y carencias mostradas durante la gestión de la emergencia sanitaria en torno a las políticas destinadas a las personas sin hogar han revelado, en muchos casos, una cierta regresión hacia modelos de gestión del sinhogarismo punitivos y meramente asistenciales. Aunque, en distintos contextos, los esfuerzos por garantizar alojamientos alternativos a las infraestructuras colectivas (habilitando viviendas, hoteles, pensiones, etc.) también han demostrado que asegurar la vivienda como derecho de ciudadanía (Pleace, 2020) es un objetivo abordable si se destinan los recursos necesarios.

En cualquier caso, en la mayor parte de las ciudades de los países desarrollados, la pandemia ha revelado la fragilidad de un cambio de orientación hacia políticas de vivienda estable y segura en el contexto de un sistema-mundo capitalista que afronta una crisis sistémica de largo alcance. En este sentido, las medidas contra la COVID-19 en relación con las personas sin hogar no auguran, a primera vista, un cambio fundamental en la gobernanza neoliberal de la pobreza.

### 3. De la «vivienda primero» a los complejos de confinamiento colectivo: el caso de la ciudad de Alicante

En la mayor parte de las ciudades de los países desarrollados, los recursos para el alojamiento de las personas sin hogar han sido históricamente los Albergues y Centros de Acogida de distintas características. En España, el número de plazas en este tipo de centros colectivos ha sido siempre mayor que otras respuestas centradas en la vivienda<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Los datos del INE para España, en su Encuesta a los Centros de atención para personas sin hogar, refleja que en el periodo 2008-2018 tuvo lugar un aumento significativo de las plazas en pisos y pensiones con titularidad pública (de 971 en 2008 a 1.768 en 2018). Sin embargo, en todo el periodo,

La respuesta política centrada en centros residenciales se ha implementado en diferentes momentos históricos para colectivos como personas con enfermedad mental o menores en riesgo de exclusión, y actualmente para el internamiento de las personas migrantes, mediante los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE), y los centros de atención a Menores Extranjeros No Acompañados (MENA). Esta estrategia política, centrada en el aumento de plazas en albergues colectivos, forma parte de una manera de entender la exclusión social muy emparentada con las medidas de disciplinamiento histórico y que tienen uno de sus antecedentes en las Casas de Misericordia que Miguel de Giginta promovió durante la reforma de la beneficencia durante el siglo XVI (Agulles, 2016).

La ciudad de Alicante cuenta, desde 2002, con un Centro de Acogida e Inserción (CAI), con capacidad para 60 personas, cuyo marco regulador es el Plan de Atención a Personas sin Hogar (PAPSH) del municipio, redactado en 1999 y revisado en 2008. El CAI integra los servicios básicos de alojamiento, comida, lavandería y consigna, junto con la atención psicosocial y sanitaria, y un Centro de Día para la realización de actividades de acompañamiento social, formativas y ocupacionales. El número de personas que pasan a lo largo del año por sus instalaciones es de unas 1.300, y se distribuyen entre los distintos programas y servicios con duraciones de estancias muy diferentes. Desde los 15 días del programa de Acogida a la estancia durante meses, e incluso años, en los programas de larga estancia orientados a la inserción.

Una de las primeras medidas tomadas tras ser decretado el estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, fue el cierre del CAI a nuevas admisiones, con el fin de contener la circulación de diferentes personas en sus instalaciones. Unas 55 personas estaban alojadas en aquel momento e iniciaron el confinamiento en este espacio colectivo.

El Centro tuvo que reorganizar tanto la forma de prestar sus servicios como la utilización del espacio para poder adaptarse a las medidas de distanciamiento social y aislamiento, con muchas dificultades, dado el carácter colectivo de la mayoría de espacios (incluidas algunas habitaciones compartidas).

Otra de las medidas adoptadas fue suspender el acompañamiento social y las actividades destinadas a los programas de inserción para centrar los esfuerzos en las necesidades básicas y asistenciales y la prevención de posibles contagios<sup>3</sup>.

A nivel municipal, el 17 de marzo se creó la Oficina Municipal de Emergencia Social, mediante decreto de alcaldía, y el 18 de marzo se habilitó el Pabellón Florida-Babel, una instalación deportiva que daría albergue a 58 personas, atendido por diversas entidades sociales de la ciudad y cuyo suministro de materiales el Ayuntamiento adjudicó a una empresa privada<sup>4</sup>. El 5 de abril, la administración municipal habilitó un servicio de duchas en el Pabellón Deportivo de Babel, para aquellas personas que no estaban acogidas ni en el CAI ni en el Pabellón Florida-Babel y seguían residiendo en distintos espacios de la ciudad. Finalmente, el 13 de abril se habilitó un Centro de Acogida Temporal de Emergencia (CATE), en un ala de un albergue juvenil dependiente del Instituto Valenciano de la Juventud, cuya gestión fue adjudicada a una empresa privada. Todos estos recursos de emergencia llegaron al límite de su capacidad poco tiempo después de ser puestos en marcha.

Según el último recuento de personas sin hogar en Alicante, unas 195 personas residían en las calles de la ciudad (Homeless Meet Up, 2018), por lo que las necesidades de asistencia, estando suspendidas las admisiones en el CAI y completas las plazas en el Pabellón de Florida-Babel, requerían de más espacios donde estas personas pudiesen pasar el confinamiento y cumplir con los requerimientos de mantener la distancia social y del aislamiento en caso de presentar un resultado positivo para COVID-19.

Con pautas parecidas a las de otras ciudades, la gestión municipal de la pandemia en Alicante supuso un cierre total (o, en algunos casos, parcial) de los servicios que habitualmente utilizan las personas sin hogar en la ciudad. Al mismo tiempo, para suplir las necesidades de las 195 personas que se calculaba permanecían sin alojamiento de ningún tipo en el momento de declararse la pandemia, y poder cumplir así con la regulación del espacio público derivada del estado de alarma, se habilitaron infraestructuras de emergencia colectivas que, en poco tiempo, completaron su capacidad. Algunas entidades ofrecieron, tras los primeros quince días de confinamiento, puntos de reparto de alimentos y orientación sobre los servicios de emergencia habilitados.

Otros grupos informales, surgidos del tejido asociativo de la ciudad, también prestaron apoyos puntuales de los que las personas sin hogar se pudieron beneficiar, como repartos de comida y ropa.

En conjunto, la respuesta institucional en Alicante desplegada en torno a las personas sin hogar se valió de unos criterios de emergencia, centrados en la salud pública y la prohibición de permanecer en el espacio público, que orientó los servicios hacia el confinamiento colectivo en infraestructuras de emergencia centradas en las necesidades más básicas y con una capacidad muy limitada para el alojamiento alternativo en hoteles, hostales y pensiones. Esta situación se extendió desde el 14 de marzo hasta la primera quincena del mes de junio, cuando decayó el primer estado de alarma. En ese momento, las infraestructuras de emergencia como el Pabellón Florida-Babel y el CATE, y las duchas de Babel, dejaron de prestar sus servicios<sup>5</sup>, derivando a una pequeña parte de las personas allí alojadas a otros recursos y dejando a la mayoría de ellas de vuelta a su «normalidad» previa a la pandemia.

el número de plazas de alojamiento en Centros colectivos de titularidad pública siguió siendo casi 3 veces superior al alojamiento en pisos y pensiones de carácter público (5.268 plazas en Centros frente a las 1.768 en pisos y pensiones, en la última encuesta de 2018).

<sup>3</sup> Los datos de esta sección han sido recogidos de primera mano por el autor, que compatibiliza la investigación y docencia universitaria con el trabajo como educador en el CAI, y de diversas noticias aparecidas en prensa, a las que se hace referencia en nota al pie.

<sup>4</sup> Noticia en la web de la Red de Entidades Atención a Personas sin Hogar de Alicante (REAPSHA): “Atención a las Personas sin Hogar en Alicante durante el confinamiento por Covid-19”. (<https://sinhogar.proyectoenred.org/atencion-a-las-personas-sin-hogar-en-alicante-durante-el-confinamiento-por-covid-19/>)

<sup>5</sup> En prensa: “El Ayuntamiento de Alicante cierra el albergue para personas sin hogar del pabellón de Florida-Babel” Cadena Ser (8/6/20) (<https://>

Al mismo tiempo que esto ocurría, los servicios del CAI (centro de referencia para las personas sin hogar de la ciudad) fueron abriéndose muy lentamente, manteniendo muchas de las restricciones de acceso y de la prestación de servicios con el fin de seguir conteniendo el contagio.

Quizá el caso más paradójico fue la decisión de dar por finalizado el proyecto de diez viviendas, gestionadas bajo el enfoque Housing First, tan solo unos días después de finalizado el estado de alarma (el 11/06/2020). La administración municipal y la entidad gestora de estas viviendas, que llevaban en funcionamiento desde 2018, no llegaron a un acuerdo sobre la financiación de las mismas y el recurso se vio obligado a cerrar<sup>6</sup>.

Como colofón a esta gestión del sinhogarismo bajo la pandemia, a finales de 2020, el gobierno municipal volvió a recuperar la Ordenanza de convivencia cívica, que penalizaba la mendicidad y la prostitución, y restringía muchos usos del espacio público que habitualmente realizan las personas sin hogar. Ordenanza que había sido implementada en 2011, derogada en 2015<sup>7</sup>, y que con su nueva aprobación redobla la presión hacia las personas sin hogar que no estaban alojadas en ningún servicio, y que veían cómo los servicios habituales de los que hacían uso seguían manteniendo restricciones tanto de acceso como de extensión, mientras los servicios de emergencia habilitados desde marzo de 2020 cerraban sus puertas.

A falta de una investigación en profundidad sobre las vivencias particulares de las personas sin hogar que pasaron por distintas situaciones durante la pandemia<sup>8</sup>, se puede sostener la hipótesis de que, en este periodo excepcional, se ha vivido una regresión de las políticas municipales orientadas hacia las personas sin hogar, pasando de la adopción de proyectos centrados en la vivienda y bajo una concepción del sinhogarismo centrada en la exclusión residencial, a unas políticas centradas en el confinamiento colectivo en macro-albergues con dotaciones mínimas, la reducción del acompañamiento y la orientación social, el cierre de viviendas bajo el enfoque HF, y finalmente la vuelta a un tratamiento punitivo del sinhogarismo.

En el caso particular de la ciudad de Alicante, encontramos muchas de las tendencias que diversos estudios sobre la respuesta institucional al sinhogarismo durante la pandemia de COVID-19 han señalado respecto a una gobernanza neoliberal de la pobreza que, en este contexto, ha supuesto en muchos casos un empeoramiento de las condiciones de vida de aquellos grupos y personas más afectados por la pobreza y la exclusión residencial.

Estudios de caso más detallados, que las restricciones de movilidad y circulación no permitieron llevar a cabo durante los meses del primer y segundo confinamiento, podrían ayudar a contrastar dicha hipótesis y quizá investigar otras alternativas que surgieron del tejido social preexistente y que pudieron contener, en parte, el terrible impacto de la pandemia, y las medidas para contenerla, sobre las personas sin hogar.

#### 4. Conclusiones

De las medidas adoptadas por la mayor parte de los Estados frente a la pandemia de COVID-19, el confinamiento domiciliario y el distanciamiento social han sido aquellas que han tenido un efecto más directo sobre las personas sin hogar. Las condiciones de vida previas de estas personas y su vulnerabilidad a los efectos adversos para su salud, hicieron de ellas un grupo altamente vulnerable tanto a la enfermedad como a las diversas políticas adoptadas para contener el contagio.

Mucha de la bibliografía producida al respecto, durante este más de año y medio, ha revelado cómo las políticas neoliberales frente al sinhogarismo han salido en gran medida reforzadas a partir de la emergencia sanitaria. La focalización en las personas sin hogar se ha realizado en muchos casos bajo el criterio de la contención del contagio a la población general y la prevención de la salud individual de aquellas personas más vulnerables, pero en pocos casos ha derivado hacia una solución habitacional estable y definitiva que permitiese tanto cumplir con los requerimientos de los diversos estados de alarma como prevenir nuevas situaciones de este tipo y poner fin al sinhogarismo desde una perspectiva integradora y no criminalizadora de la pobreza.

En el caso de la ciudad de Alicante, una primera aproximación a lo que requeriría de un estudio de caso más detallado, muestra una regresión desde las políticas centradas en la vivienda y la coordinación de recursos para mejorar la atención a las personas sin hogar, hacia el confinamiento en macro-albergues de emergencia, el cierre y restricción de acceso a los servicios habituales, la cancelación de proyectos bajo el enfoque HF, y la pretensión de retomar unas políticas punitivas frente a las personas sin hogar que, en el escenario de un próximo aumento de la desigualdad y la exclusión debido a las consecuencias económicas de la crisis sanitaria, se perfila como una vuelta de tuerca más en la gobernanza neoliberal de la pobreza urbana.

[cadenaser.com/emisora/2020/06/08/radio\\_alicante/1591629639\\_360416.html](https://cadenaser.com/emisora/2020/06/08/radio_alicante/1591629639_360416.html)

<sup>6</sup> En prensa: "Alicante suprime un programa para personas sin hogar dos años después por reparos del interventor" Alicanteplaza (11/6/2020) (<https://alicanteplaza.es/alicante-suprime-un-programa-para-personas-sin-hogar-dos-anos-despues-por-reparos-del-interventor>)

<sup>7</sup> En la web oficial del Ayto. de Alicante: "El Ayuntamiento aprueba una ordenanza para actuar contra la mendicidad ilegal" (13/11/2020). (<https://www.alicante.es/es/noticias/ayuntamiento-aprueba-ordenanza-actuar-mendicidad-ilegal>)

<sup>8</sup> Actualmente el autor está realizando entrevistas en profundidad a personas sin hogar sobre su paso por distintas situaciones de alojamiento durante la pandemia, de cara a una próxima publicación.

## Bibliografía

- Agulles Martos, Juan M. (2019). Las personas sin hogar y la exclusión residencial ¿hacia un cambio de paradigma? *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 265-275. doi: [10.5209/cuts.58934](https://doi.org/10.5209/cuts.58934)
- (2016). La caridad y la terapia. Personas sin hogar y exclusión residencial en Alicante. Tesis Doctoral. Disponible en: RUA.
- Benjaminen, L. y Busch-Geertsema, V. (2009). Labour Market Reforms and Homelessness in Denmark and Germany: Dilemmas and Consequences, *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, December, 127-153.
- Bretherton, J. (2017). Reconsidering Gender in Homelessness. *European Journal of Homelessness*, Volume 11, No. 1, May, 1-21.
- Bringel, B. (2020). Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa, *Geopolítica(s)*, 11 (especial), 173-187. doi: <https://dx.doi.org/10.5209/geop.69310>
- 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.
- Busch-Geertsema, V. y Shalin, I. (2007). The role of hostels and Temporary Accommodation, *European Journal of Homelessness*, nº1, pp.67-93.
- Cabrera, P. (2008). Personas sin hogar, en Hernández Pedreño, M (Coord.) *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.
- Clarke, A. y Parsell, C. (2020) The Ambiguities of Homelessness Governance: Disentangling Care and Revanchism in the Neoliberalising City, *Antipode*, Vol. 52 No. 6, pp. 1624–1646. doi: [10.1111/anti.12671](https://doi.org/10.1111/anti.12671)
- Clarke, A., Parsell, C. y Vorsina M. (2020). The role of housing policy in perpetuating conditional forms of homelessness support in the era of housing first: evidence from Australia, *Housing Studies*, 35:5, 954-975. doi: [10.1080/02673037.2019.1642452](https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1642452)
- Cortés, L. (2004). Indagaciones sobre la exclusión residencial, *Arxius de Ciències Socials*, nº 10, pp. 39-53.
- Culhane, D., Treglia, D., Steif, K. y otros (2020). Estimated Emergency and Observational/Quarantine Capacity Need for the US Homeless Population Related to COVID-19 Exposure by County; Projected Hospitalizations, Intensive Care Units and Mortality, *California Digital Library*. Recuperado de <https://escholarship.org/uc/item/9g0992bm>
- Doherty, J. (2005). El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas. *Documentación social*, nº 138, pp. 41-61.
- Doran, K. M. y Tinson, A. (2021). Homelessness and Public Health: Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic, *European Journal of Homelessness*, Volume 15, No. 3, pp.46-62.
- Fazel, S., Geddes, J. R. y Kushel, M. (2014). The health of homeless people in high-income countries: descriptive epidemiology, health consequences, and clinical and policy recommendations, *Lancet*, 384: 1529–40.
- FEANTSA (2008). El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y exclusión residencial. Informe Europeo. Recuperado de [www.feantsa.org/spip.php?action=acceder\\_documento](http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_documento)
- Fitzpatrick, S., Watts, B. y Sims, R. (2020). Homelessness Monitor England 2020: COVID-19. Crisis Response Briefing. Recuperado de <https://www.thinkhouse.org.uk/site/assets/files/2188/crisis0820.pdf>
- Hennigan, B. (2017). House broken: homelessness, housing first, and neoliberal poverty governance, *Urban Geography*, 38:9, 1418-1440. doi: [10.1080/02723638.2016.1254496](https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1254496)
- Hennigan, B. y Speer, J. (2019). Compassionate revanchism: The blurry geography of homelessness in the USA, *Urban Studies*, Vol. 56(5) 906–921. doi: [10.1177/0042098018762012](https://doi.org/10.1177/0042098018762012)
- Hermans, K., Dyb, E., Knutagård, M., Novak-Zezula, S. y Trummer, U. (2020). Migration and Homelessness: Measuring the Intersections, *European Journal of Homelessness*, Volume 14, No. 3.
- Homeless Meet Up Alicante. Informe final (2018) Recuperado de [https://sinhogar.proyectoenred.org/wp-content/uploads/Informe\\_meet\\_Alicante\\_C-I.pdf](https://sinhogar.proyectoenred.org/wp-content/uploads/Informe_meet_Alicante_C-I.pdf)
- HSE (2020) Coronavirus (COVID-19) guidance for Homeless and Vulnerable groups (Dublin: HSE). Recuperado de <https://www.homelessdublin.ie/content/files/COVID-19-Guidance.pdf>
- Johnsen, S., Fitzpatrick, S., y Watts, B. (2018). Homelessness and social control: a typology, *Housing Studies*, 33:7, 1106-1126. doi:10.1080/02673037.2017.1421912
- Lakam, E. (2020). At the Intersection of Vulnerabilities: The Plight of Women and Girls Experiencing Homelessness During the Global Coronavirus Pandemic, *Georgetown Institute for Women, Peace and Security*, 17 April. Recuperado de <https://giwps.georgetown.edu/at-the-intersection-of-vulnerabilities-womenand-girls-experiencing-homelessness-during-the-global-coronavirus-pandemic/>
- Leung, Ch. S., Ho, M. M., Kiss, A., Gundlapalli, A. V., y Hwang, S. W. (2008). Homelessness and the Response to Emerging Infectious Disease Outbreaks: Lessons from SARS, *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, Vol. 85, No. 3, pp.402-410. doi:10.1007/s11524-008-9270-2
- Malm, A. (2020). *El murciélago y el capital. Coronavirus, cambio climático y guerra social*. Madrid: Errata Naturae.
- Owen, R., y Matthiessen, M. (2020). COVID-19 Response and Homelessness in the EU, *European Journal of Homelessness*, Volume 15, No. 1, pp.161-184.
- Parajuá, D. (2017). El dominio narrativo. Notas para un análisis crítico de la codificación institucional de los pobres, *Cuadernos de Trabajo Social*, 30 (2), 301-313. doi: <http://dx.doi.org/10.5209/CUTS.54557>
- Parsell, C., Clarke, A. y Kuskoff, E. (2020). Understanding responses to homelessness during COVID-19: an examination of Australia, *Housing Studies*. doi: <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1829564>
- Perri, M., Dosani, N. y Hwang, S. W. (2020). COVID-19 and people experiencing homelessness: challenges and mitigation strategies, *CMAJ*, June 29, 192:E716-9. doi: 10.1503/cmaj.200834



- Place, N. (2020). Homelessness, bad housing, and the virus: a decent home should be every citizen's right, *Politics and Policy*. Recuperado de <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/homelessness-and-covid19/>
- Ponce, J. y 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.
- Rogers, D. y Power, E. (2020). Housing policy and the COVID-19 pandemic: the importance of housing research during this health emergency, *International Journal of Housing Policy*, 20:2, 177-183. doi: <http://doi.org/10.1080/19491247.2020.1756599>
- Santos, B. d. S. (2021). Lecciones iniciales de la pandemia de COVID-19, *Revista de Economía Institucional*, 23 (44), 81-101.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Schwan, K., Dej, E. y Versteegh, A. (2020). Girls, Homelessness, and COVID-19, *Girlhood Studies* 13, no. 3, pp.151-168. doi: [10.3167/ghs.2020.130311](https://doi.org/10.3167/ghs.2020.130311)
- Toro, P. A. (2007). Toward an International Understanding of Homelessness, *Journal of Social Issues*, vol. 63, nº 3, pp. 461-481.
- 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, Enzo (Ed.), *Urban Poverty and the Underclass: A reader*, Oxford: Blackwell, pp. 83-104.
- Villacañas, José Luis (2020). *Neoliberalismo como teología política*. Madrid: Ned.