

## Metodologías para apoyar la implementación, en el municipio de Évora (Portugal), de políticas de prevención y protección social dirigidas a las Personas Sin Hogar: una experiencia de investigación-acción colaborativa entre la sociedad civil y la universidad

Maria da Saudade Baltazar<sup>1</sup>, Marcos Olímpio dos Santos<sup>2</sup>

Recibido: 12/03/2023. Aceptado: 03/05/2023.

**Resumen.** El artículo tiene la intención de presentar para la apreciación y el debate, un conjunto de metodologías de investigación-acción, con el fin de apoyar las medidas de prevención y protección social cuando se trabaja con grupos vulnerables, a saber, las personas sin hogar. A partir de una experiencia entre la universidad y la sociedad civil, se destacan las prácticas colaborativas y las competencias que deben movilizar los profesionales que intervienen en estos públicos en el municipio de Évora (Portugal). Se pretende dotar a los profesionales de conocimientos con miras a cualificar su trabajo con grupos vulnerables, en un contexto de producción integrada de saberes y prácticas entre académicos y técnicos que desarrollan trabajos de intervención para personas sin hogar.

**Palabras clave:** Personas sin hogar, Investigación-acción, Estrategias de protección social y de prevención, Grupos vulnerables.

[en] Methodologies to support the implementation, in the municipality of Évora (Portugal), of prevention and social protection policies, aimed at the Homeless: a collaborative action-research experience between civil society and the university.

**Abstract.** The article intends to present for appreciation and debate, a set of action-research methodologies, with a view to supporting prevention and social protection measures when working with vulnerable groups, namely homeless people. Based on an experience between the university and civil society, collaborative practices and skills to be mobilized by professionals who intervene in these publics, in the municipality of Évora (Portugal) are highlighted. It is intended, to provide professionals with knowledge with a view to qualifying their work with vulnerable groups, in a context of an integrated production of knowledge and practices between academics and technicians, who develop intervention work on the homeless.

**Keywords:** Homeless People, Action-research, Social protection and prevention strategies; Vulnerable Groups.

**Sumario:** 1. Introducción; 2. Método adoptado, técnicas utilizadas y clasificación de la investigación; 3. Sinhogarismo: breves nociones sobre un problema multidimensional; 4. Regulaciones estratégicas y entidades involucradas en la intervención en PSH; 4.1. Nivel supranacional; 4.2. Nacional; 4.3 Regional y sub-regional; 5. El sinhogarismo en un contexto cambiante: la perspectiva de la sociología de la acción; 5.1. Contexto en transformación como refuerzo de problemas sociales complejos; 5.2 Sociología de la acción (acción-investigación) como respuesta al Sinhogarismo; 6. La Intervención IN\_Visibilidad: una respuesta en Portugal al PSH; 6.1 Antecedentes e presentación de NPISA Évora; 6.2 Zona de implantación de la Intervención IN\_Visibilidad; 7. Experiencia de colaboración entre la Universidad de Évora y la Sociedad Civil: una plataforma metodológica para la investigación-acción dirigida al PSH; 7.1. Trabajo a realizar por el equipo de la Universidad de Évora; 7.2. Metodología adoptada (en la experiencia colaborativa); 8. Conclusiones; 9. Agradecimientos; 10. Bibliografía.

**Cómo citar:** Baltazar, M. S. y Santos, M. O. (2023): Metodologías para apoyar la implementación, en el municipio de Évora (Portugal), de políticas de prevención y protección social dirigidas a las Personas Sin Hogar: una experiencia de investigación-acción colaborativa entre la sociedad civil y la universidad, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 10,1, e87550.

### 1. Introducción

La definición de “sin hogar” ha provocado un acalorado debate (Fitzgerald, Shelly y Dail, 2001; Zeneidi-Henry, 2002; Brousse, 2005; Damon, 2008; Busch-Geertsema, 2010; Rullac, 2012; Aldeia, 2012; O’Sullivan et al., 2020), y todavía no hay consenso sobre el concepto de Personas sin Hogar (PSH) o “sinhogarismo”.

La individualización patológica y la perspectiva cuantitativa son las principales directrices en el estudio del sinhogarismo. Estos enfoques, aunque distintos, son complementarios y parten de la materialización de la presencia del fenómeno construido por la propia investigación. Es un proceso de investigación que puede conducir a la invisibilidad de contextos alternativos e incluso a la negación de otras realidades a estudiar. Estas ausencias se revelan ya sea por la superficialidad

<sup>1</sup> Universidad de Évora y Centro Interdisciplinar de Ciencias Sociales (CICS.NOVA).  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2995-820X>.

<sup>2</sup> Centro Interdisciplinario de Ciencias Sociales (CICS.NOVA).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4166-7026>.

de las “grandes tendencias estadísticas” de los PSH, sin acceso a las distintas formas de pensar y actuar que las caracterizan, o por el realce de las causas individuales de los PSH, cuando este fenómeno también deriva de razones estructurales (Aldeia, 2012).

Así, uno de los primeros desafíos de estos estudios es la identificación de las categorías que se incluyen en la definición –¿quién es “sin hogar”? Y en consecuencia, la forma en que se define el objeto de estudio condiciona los resultados obtenidos.

Si en los distintos enfoques hay una situación común de necesidad (vivienda, vínculos sociales, dinero, salud, etc.) en la que viven, también hay dificultad para identificar las causas del fenómeno.

Ya sea revisando los aspectos estructurales o las vulnerabilidades individuales relacionadas con el fenómeno del *sinhogarismo*, ya sea priorizando las prácticas metodológicas movilizadas por investigadores y profesionales que intervienen en los PSH (Tosi, 2010; Bramley y Fitzpatrick, 2018; Speak, 2019; O’Sullivan, 2020; Consoli y Meo, 2020), se considera que el estudio de este fenómeno es de la mayor relevancia en el presente.

La investigación realizada, concretamente por el Observatorio Europeo de las Personas sin Hogar desde 1991, es muy reveladora del avance de los estudios sobre el fenómeno del *sinhogarismo*, pero también de sus limitaciones para contribuir a una base sólida para el desarrollo de futuras investigaciones sobre el tema (Edgar y Doherty, 2010; Van Heerden, Proietti y Iodice, 2022).

Estos avances también se tradujeron en investigaciones que llevaron a la creación de una definición europea de *sinhogarismo* y exclusión residencial, aceptada en muchos países europeos –este es el caso portugués– (y no solo), aunque es objeto de adaptaciones por parte de los gobiernos nacionales (Busch-Geertsema, 2010).

Este artículo se basa en la definición de PSH adoptada en la Estrategia Nacional para la Integración de las Personas en Situación de sin Hogar (ENIPSSH)<sup>3</sup>, en la que se considera que la situación de “sin hogar” no debe ser asumida como una condición de vida de una persona.

Esta es una situación que puede corresponder a una determinada fase en la vida de una persona y que pretende ser transitoria en la vida de esa persona. De esta forma, se considera en esta situación a una persona que no tiene techo (viviendo en un espacio público, alojado en un albergue de emergencia o con ubicación precaria) ni vivienda (que vive en un alojamiento temporal), independientemente de su nacionalidad, origen racial o étnico, religión, edad, sexo, orientación sexual, condición socioeconómica y estado de salud física y mental.

El (complejo) problema social PSH, se ha convertido en una preocupación notable en la agenda de las organizaciones internacionales y las autoridades pú-

blicas nacionales, en particular por parte de la Unión Europea (UE) y de estados nacionales como Portugal.

Con el lema de una Europa próspera, inclusiva y sostenible, el Comité Económico y Social Europeo presentó un programa de acción tras el COVID-19, cuyas prioridades establecidas apuntaban a incidir de manera efectiva en las políticas de la UE. Una de estas prioridades se centra en la inclusión, con especial atención a los colectivos más vulnerables, que son también los más afectados en el contexto actual, especialmente las PSH. La Plataforma Europea para Combatir el *sinhogarismo*<sup>4</sup> ilustra el compromiso de las instituciones europeas, los gobiernos de la UE y la sociedad civil para iniciar formas de trabajar juntos para combatir el *sinhogarismo*.

Si bien la vulnerabilidad de estas personas tiende a agudizarse en el contexto de la pandemia y el coste económico de la guerra de Rusia en Ucrania, visto por los retrocesos del desarrollo humano en prácticamente todos los países (UNDP, 2022) y en el Índice Pobreza Multidimensional (UNDP y OPHI, 2022), la definición de estrategias de intervención sobre PSH ha sido una preocupación recurrente, de diversas organizaciones y movimientos de la sociedad civil en los últimos años.

Según datos oficiales, difundidos por el Núcleo Ejecutivo de la ENIPSSH, para el año 2018 en Portugal continental se identificaron 6.044 PSH, habiendo aumentado en 2021 a 9.604<sup>5</sup>.

Ante esta realidad, en Portugal, con la participación de los órganos del gobierno central (especialmente el Gobierno y la Asamblea de la República), las autoridades locales y las organizaciones de Economía Social (Instituciones sin ánimo de lucro), se establecieron medidas para combatir este problema el cual ha ido en aumento en la última década, como es en el caso de Évora. Este municipio está ubicado en la región del Alentejo y es donde se desarrolla el proyecto abordado en este artículo.

Teniendo en cuenta este contexto, se inició el proyecto denominado intervención “IN\_Visibilidad” en el municipio de Évora, cuya implementación cuenta con la participación de la Universidad de Évora (a través del Centro Interdisciplinario de Ciencias Sociales – CICS.NOVA.UÉvora).

La participación de un equipo de la Universidad de Évora en la intervención sobre un problema social complejo, expuso a los representantes de la academia desafíos de carácter teórico, metodológico y práctico.

Esta experiencia de colaboración entre la academia y la sociedad civil, cuyos resultados identificados hasta el momento, se describen en el presente trabajo, tiene como objetivo: dar a conocer para la apreciación y el debate un conjunto de metodologías orientadas al

<sup>3</sup> En portugués: Estratégias Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) – Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2017, de 25 de julho.

<sup>4</sup> Presentada el 21 de junio de 2011 en la Conferencia celebrada en Lisboa durante la Presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea, y que dio lugar a la firma de la «Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea de Lucha contra el *sinhogarismo*».

<sup>5</sup> Para más información acceda <https://www.enipssa.pt/documentacao>: i) Inquérito de caracterização das pessoas em situação de sem abrigo –31 dezembro 2018– Dados; ii) Inquérito de caracterização das pessoas em situação de sem abrigo –31 dezembro 2021– Dados.

conocimiento y la intervención en PSH, que contribuyan a promover la colaboración en estrategias de protección social y prevención de un grupo vulnerable.

Además, pretende, en el ámbito de la denominada producción integrada de conocimiento, contribuir al reconocimiento del papel de las Instituciones de Educación Superior en la cualificación de los profesionales que actúan en el campo de la intervención comunitaria y de aquellos que aún se encuentran en formación académica pero que, en un futuro próximo, se incorporarán al mercado laboral para prestar servicios de calidad a colectivos vulnerables.

Los resultados obtenidos en la experiencia, a través de la metodología de investigación-acción (que se detallada a continuación), se presentan a lo largo de los puntos que se enumeran seguidamente.

Se toma como punto de partida una breve definición del sinhogarismo, como un problema multidimensional, para luego sistematizar las regulaciones estratégicas y entidades involucradas en la intervención en PSH. Extracto escrito a partir de textos de referencia y documentación descriptiva (documentos estratégicos), alineados con la ENIPSSH.

El sinhogarismo en un contexto cambiante: la perspectiva de la sociología de la acción, en el que se explica la justificación del estudio desde la perspectiva de esta sociología especial, operacionalizada a través de la teoría del cambio.

La Intervención “IN\_Visibilidad” incluye una breve descripción del área de intervención y caracterización

del público objetivo, la presentación de las actividades que componen la iniciativa, detallando la Actividad 4, y que cuenta con la participación de un equipo de investigadores de la Universidad de Évora a cargo de la realización de un Estudio sobre indicadores de vulnerabilidad y riesgo social para el sinhogarismo.

Esta contribución de la Universidad de Évora se aborda en un punto donde se describe el conjunto de metodologías dirigidas al conocimiento y la intervención en relación con las PSH, así como otros grupos vulnerables y, además, revela la especificidad del trabajo a desarrollar por los licenciados en sociología, como futuros profesionales en este ámbito de intervención, desde la perspectiva de la sociología de la acción.

Finalmente, en las Conclusiones se recapitulan las inferencias más relevantes y se dejan claves para investigaciones complementarias sobre el tema abordado en los puntos destinados a tal efecto.

## 2. Método adoptado, técnicas utilizadas y clasificación de la investigación

Posteriormente a la formulación del problema a abordar y una vez establecidos los objetivos a alcanzar, como se indicó anteriormente, se aclaran los procedimientos utilizados para recolectar, procesar y analizar la información, al tiempo que se especifica el perfil de la investigación-acción, el cual se sistematiza en el siguiente cuadro (tabla 1), el cual se enmarcan en el

**Tabla 1.** Aclaraciones acerca de la investigación sobre metodologías de investigación-acción para PSH [Elaboración propia, adaptado de Creswell, 2014; Hughes y Tarrant, A. (2019); Merriam y Tisdell (2016); Alonso (2016); Flick (2009); Gerhardt y Silveira (2009); Guerra, 2014].

Crterios de clasificación teórica	Clases Modalidad	Significado
Objetivos /propósitos	Descriptiva	Con el fin de realizar una investigación detallada, con levantamiento de información sobre el tema al que se refiere el título de este cuadro, a través de las técnicas de recolección para su posterior tratamiento y análisis.
	Explicativa	Porque consiste en profundizar la investigación descriptiva, con el propósito de justificar los factores que subyacen al surgimiento del objeto de estudio.
Procedimientos técnicos/medios de investigación /recopilación de datos	Bibliográfica	Constituir una investigación utilizando como fuentes libros, artículos y otros textos de carácter científico ya publicados en las partes del artículo: i) Sinhogarismo: breves nociones sobre un multidimensional; ii) Regulaciones estratégicas y entidades involucradas en la intervención en PSH; iii) El sinhogarismo en un contexto cambiante: la perspectiva de la sociología de la acción; iv) La intervención “IN_Visibilidad”: una respuesta en Portugal al PSH, v) Experiencia de colaboración entre la Universidad de Évora y la Sociedad Civil: una plataforma metodológica para la investigación-acción dirigida al PSH
	Documental	Por qué, además de la investigación bibliográfica, fue necesario recurrir a fuentes ampliamente accesibles, como textos de diferentes organismos y entidades públicas, periódicos, revistas y páginas disponibles en redes sociales.
Técnicas de análisis	Análisis de contenido	Se requirió el procesamiento de datos recabados de diversas fuentes, a saber, textos de muy variada naturaleza, como artículos seleccionados a través de una revisión bibliográfica, y habiéndose realizado a lo largo de las siguientes etapas: i) Preamálisis, ii) Exploración del material, y iii) Tratamiento de los resultados obtenidos e interpretación.
Enfoque/forma de abordar el problema	Cualitativo	En la medida en que apunta a profundizar en la comprensión del fenómeno seleccionado, sin preocuparse por la representatividad cuantitativa o estadística.
Propósito /naturaleza	Básico	Porque no genera inquietudes acerca de cómo los resultados obtenidos pueden ser utilizados posteriormente. Por lo tanto, pretende brindar una visión sistemática y profunda del problema de investigación para facilitar la búsqueda de explicaciones, conclusiones lógicas, además de contribuir a ampliar las fronteras del conocimiento.
Desarrollo en el tiempo	Investigaciones longitudinales. Comprensión retrospectiva.	Porque consiste en realizar un análisis de la información recopilada durante un determinado período de tiempo, en este caso con particular incidencia desde julio de 2020, fecha en la que se firmó el protocolo de colaboración que constituye el Centro de Planificación e Intervención de Personas sin Hogar de Évora.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Creswell, 2014; Hughes y Tarrant, A. (2019); Merriam y Tisdell (2016); Alonso (2016); Flick (2009); Gerhardt y Silveira (2009); Guerra, 2014.

método cualitativo, que consiste en utilizar procedimientos de investigación sobre objetos de estudio que requieren descripciones y análisis no numéricos de un determinado fenómeno (Guerra, 2014; Strauss y Corbin, 2008).

Al tratarse de una metodología de investigación encaminada a mejorar la práctica en los distintos campos de actuación, esta experiencia se centra en la fase de preparación del desarrollo del estudio. Para Santos y Baltazar (2017), este enfoque de investigación-acción potencia los resultados obtenidos en lo que se hace y la formación, tanto a nivel institucional como de los profesionales involucrados en la intervención dirigida a los PSH.

Es un tipo de investigación que se basa en una espiral de ciclos de planificación, acción, observación y reflexión (Trilla, 1998), que en este artículo corresponde a la producción de conocimiento sobre el fenómeno en estudio, identificando prácticas colaborativas y habilidades para movilizar, a partir de la contextualización e identificación de las especificidades de la intervención programada sobre los PSH. Intervención que presupone una argumentación desarrollada, contrastada y científicamente examinada, y que se prepara con esta experiencia investigativa para presentar un conjunto de metodologías colaborativas de reflexión y debate.

Una vez aclarada la metodología utilizada, explicado el método, las técnicas y los tipos de investigación, presentamos los resultados de la aplicación de la investigación bibliográfica y documental, que permitieron avanzar con propuestas metodológicas (ya aplicadas previamente por los autores), y que se presentan como prácticas colaborativas para la presente intervención sobre los PSH, en el siguiente punto, con el objetivo de exponer la contextualización Supranacional, Nacional, Regional y Subregional que sustenta la implementación a escala local de políticas de prevención y protección social dirigidas a las PSH.

### **3. Sinhogarismo: breves nociones sobre un problema multidimensional**

Desde que el ser humano se hizo sedentario y construyó los primeros asentamientos, ha habido personas que podrían considerarse sin hogar.

La aprobación de la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 reforzó la responsabilidad de los poderes públicos para combatir, entre otros, este problema que, sin embargo, sigue persistiendo y se agudiza en determinados momentos y lugares.

Este problema plantea varios interrogantes que es fundamental aclarar en este texto, a saber: ¿cuál es el significado de sinhogarismo? ¿Cuáles son los factores que están en el origen del fenómeno? ¿Qué medidas han considerado las entidades públicas y las organizaciones sin fines de lucro, con énfasis en Portugal?

Las respuestas a estas preguntas se presentan a continuación, siguiendo lo que aparece en la introducción sobre el sinhogarismo.

Se considera PSH aquella que, independientemente de su nacionalidad, origen racial o étnico, religión, edad, sexo, orientación sexual, condición socioeconómica y estado de salud física y mental, se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: i) Desamparado, viviendo en un espacio público, alojado en un albergue de emergencia o con ubicación precaria y, ii) Personas sin hogar, estando en un alojamiento temporal destinado a acoger a personas que no tienen acceso a un alojamiento permanente y que favorezca su inserción. (adaptado en la ENIPSSH; Departamento de Desenvolvimento Social, n.d.).

Los factores que están en el origen del fenómeno (también considerados como factores de riesgo), se pueden desagregar en: i) Causas, ii) Factores de vulnerabilidad y, iii) Mecanismos desencadenantes (Comissão Europeia, 2013).

En lo que se refiere a las medidas que han sido consideradas por entidades públicas y organizaciones sin fines de lucro, concretamente en Portugal, están sistematizadas en ENIPSSH 2017-2023, que incluye tres líneas de intervención, que tienen como objetivo promover el conocimiento del fenómeno de las personas sin hogar, la información, la sensibilización y la educación, potenciando una intervención que promueva la integración de PSH, así como la coordinación, seguimiento y evaluación.

## **4. Regulaciones estratégicas y entidades involucradas en la intervención en PSH**

El complejo problema social de las PSH ha ido cobrando protagonismo al situarse en las agendas políticas, mediáticas y en diversas organizaciones sin ánimo de lucro. Esto sucede en un mundo condicionado por fuerzas motrices políticas, económicas, sociales, tecnológicas y ambientales cuyas dinámicas se traducen en un mundo donde destacan organizaciones de tres sectores (públicas, sin ánimo de lucro y corporativas), así como sus estructuras de representación en los distintos niveles geográficos, a las que se hace referencia en los párrafos siguientes. Información que permite fundamentar las opciones, identidad y contenido de la Intervención "IN\_Visibilidad".

### **4.1. Nivel supranacional**

En este contexto, es necesario mencionar a la ONU, que en 2015 presentó la Agenda 2030, compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). La Agenda 2030 es una agenda que aborda diversas dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental) con el objetivo de promover la paz, la justicia y unas instituciones eficaces. Los ODS se basan en los avances y lecciones aprendidas con los 8 ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos para el ciclo anterior de 2000 a 2015), y son el resultado del trabajo conjunto de gobiernos y ciudadanos de todo el mundo.

La Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen una visión común para la humanidad, un contrato entre los líderes mundiales y los pueblos, y una lista de compromisos a cumplir en nombre de los pueblos y del planeta, específicamente: el ODS n°1- Erradicación de la Pobreza; y el ODS n°10 – Reducción de las desigualdades y el ODS n°11. “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” en concreto con la meta 1 “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

También en el ámbito supranacional, se debe hacer referencia a las aportaciones de la UE, que en 2007, mediante el Reglamento n° 168/2007 del Consejo de la Unión Europea, creó la Agencia de los Derechos Fundamentales (ADF), como organismo dedicado a salvaguardar los principios de libertad, el respeto de los derechos humanos, la democracia y las libertades fundamentales, lo que redundará en una mayor concienciación de los Estados miembros sobre la cuestión de las PSH. Igualmente, importantes son también o principio 19 del Pilar Social (Vivienda y asistencia para personas sin hogar) y también la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la UE y Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

También a nivel supranacional, cabe mencionar la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con *sinhogarismo*, entidad que agrupa organizaciones sin ánimo de lucro que participan o contribuyen en la lucha contra el *sinhogarismo* en Europa, siendo la única gran red que se centra exclusivamente en las personas sin hogar a nivel europeo. Esta organización celebró un Seminario en Roma en 2003, en el que se presentaron las más diversas políticas nacionales llevadas a cabo por cada Estado miembro y, del que surgió un manual de buenas prácticas, en materia de asistencia a las personas sin hogar, con el objetivo de asegurar que los Planes Nacionales de Acción incluyan este tema en sus estrategias de inclusión social.

Cabe señalar que la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con *sinhogarismo* (2007) desarrolló una tipología europea para la PSH relacionada con la vivienda (designada por ETHOS), en la que se clasifica a la población en cuatro grandes grupos que se encuadran en situaciones de *sinhogarismo*, falta de vivienda, vivienda precaria y vivienda inadecuada.

En este contexto europeo, también se debe hacer referencia a *Housing Rights Watch*, que también es una red formada por grupos interdisciplinarios de asociaciones, abogados y académicos de diferentes países que están comprometidos con la promoción del derecho a la vivienda para todos.

La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con *Sinhogarismo* y *Housing*

*Rights Watch* presentaron la Declaración de los Derechos de las PSH en el Foro de las Ciudades, que tuvo lugar en 2017 en la ciudad de Róterdam.

A lo anterior le siguió el nacimiento de una Plataforma Europea de Lucha contra el *Sinhogarismo* en 2021, que representa la posibilidad de diálogo y trabajo conjunto en la lucha contra el *sinhogarismo*, favoreciendo un mejor intercambio de conocimientos y prácticas entre los Estados miembros de la UE, incluidas las autoridades locales (municipios y prestadores de servicios).

#### 4.2. Nacional

Portugal incluye en su Constitución de la República los preceptos constitucionales y legales relativos a los derechos fundamentales que deben ser interpretados e integrados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 16, n. 2, de 2005). Es bajo esta perspectiva y, teniendo en cuenta de antemano que la Declaración Universal de los Derechos Humanos atestigua que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, que el Estado portugués está implícitamente obligado a promover las condiciones consideradas necesarias para la dignidad, libertad y acceso a los derechos de todos sus ciudadanos, sin excepción, extrayendo del espíritu y la letra de estos dos documentos tan importantes, la idea de la dignidad humana, que es fundamental cuando abordamos el tema de las PSH.

En consonancia con las directrices supranacionales, Portugal comenzó a elaborar sistemáticamente una encuesta, de manera integrada en todo el país, de la caracterización del fenómeno del *sinhogarismo*, lo que culminó con la elaboración y aprobación de la primera ENIPSSH, que data de 2009 y funcionó hasta 2015. Dos años después, sería la segunda estrategia, que se extenderá hasta 2023, al ser aprobada por Resolución del Consejo de Ministros Resolución del Consejo de Ministros (CRM), n. 107/2017, de 25 de julio.

Esta estrategia fue modificada por Resolución de Consejo de Ministros N° 2/2020, de 21 de enero de 2020, con el objetivo de asegurar la rápida implementación de la ENIPSSH para responder a las necesidades de las PSH. Esto implicó la creación de la figura del gerente ejecutivo de ENIPSSH (2017-2023), quien asegura la respectiva gestión, coordinando al Grupo de Implementación, Seguimiento y Evaluación de la Estrategia, y al Núcleo Ejecutivo de dicho organismo, y asegurando además la articulación entre otros órganos y estructuras de la Estrategia.

La implementación y difusión en todo el territorio nacional de este título jurídico, se realiza mediante el uso de Planes de Acción bianuales, y ha movilizó a un número progresivo de organismos públicos, entidades privadas, así como organizaciones de base de la sociedad civil (y sus respectivas estructuras representativas). En este contexto, vale la pena mencionar los Centros de Planificación e Intervención para Per-

sonas sin Hogar<sup>6</sup> y la designación de interlocutores locales, que contribuyen a la implementación de un modelo de acción dirigido a identificar soluciones adecuadas a las situaciones diagnosticadas y garantizar la implementación de estrategias de prevención.

### 4.3. Regional y sub-regional

Destacaremos aquí dos estructuras cuyas áreas de intervención cubren la región del Alentejo: los Centros Comarcales de la Seguridad Social y las Plataformas Supramunicipales del Alentejo.

Los Centros Comarcales de Seguridad Social (y sus respectivos Servicios Locales) son servicios descentralizados del Instituto de Seguridad Social, I.P. (ISS, I.P.) responsable de cada una de las 18 divisiones subregionales designadas por distritos que integran un número variable de municipios, para la ejecución de las medidas necesarias para el desarrollo y gestión de las prestaciones, aportes y acción social.

A partir de 2019, la atención de urgencias a PSH se presta en cualquier Centro Comarcal de la Seguridad Social, con independencia del domicilio de registro o de la existencia de un expediente familiar, servicio que incluye la tramitación de solicitudes de apoyo en el contexto de acompañamiento social.

Existen cuatro Plataformas Supramunicipales del Alentejo<sup>7</sup> y corresponden a estructuras cuyo ámbito territorial abarca los municipios que forman parte de las respectivas NUT III y cuyo objetivo es garantizar la articulación y la planificación supramunicipales (en las que caben las respuestas a las PSH). Sus principales objetivos son: i) combatir la pobreza y la exclusión social; ii) promover el desarrollo social integrado a través de la implementación de una planificación integrada y sistemática (que mejore las sinergias, las capacidades y los recursos); iii) contribuir al logro, seguimiento y evaluación de los objetivos de los Planes Nacionales que contribuyan a la Inclusión; iv) asegurar, a nivel de instrumentos de planificación, la integración de los objetivos de promoción de la igualdad de género; v) asegurar una mayor efectividad y una mejor cobertura y organización del conjunto de respuestas y equipamientos a nivel de los Municipios que conforman el territorio de la Plataforma y, vi) crear canales regulares de comunicación e información entre los distintos socios y la población.

Cabe señalar como conclusión parcial que se evidenció en este punto cuáles son las entidades supranacionales, nacionales y regionales (y subregionales) con intervención en la problemática de las PSH y qué orientaciones se han emitido respecto al tema, a fin de permitir conocer el contexto normativo que enmarca la aparición de la Intervención “IN\_Visibili-

dad”, artículo que se complementa en el siguiente punto con un marco que permite comprender el fenómeno en su aspecto teórico-conceptual.

Este no aborda informes de la colaboración entre Universidades y organizaciones de la Sociedad Civil en el trabajo para responder a los problemas de PSH, ya que durante la investigación no se señalaron publicaciones que se centraran en este tema, lo que justifica la presentación de la experiencia ocurrida en Évora y relatada en el punto 6.

## 5. El sinhogarismo en un contexto cambiante: la perspectiva de la sociología de la acción

Con el fin de proporcionar una mejor comprensión del funcionamiento de “IN\_Visibilidad” y la contribución del equipo de la Universidad de Évora, se presenta en este punto una caracterización del contexto actual en el que se desarrolla la iniciativa, junto con el soporte teórico que lo sustenta.

### 5.1. Contexto en transformación como refuerzo de problemas sociales complejos

La época en la que nos encontramos ha sido objetivada por varios autores que destacan diferentes rasgos relevantes. Este es el caso de Beck (1986, 2010) quien propone la conceptualización de sociedad del riesgo, Baumann (2001) quien propone el término modernidad líquida, y Crutzen (2002) quien sugiere la designación de Antropoceno.

La incapacidad de las instituciones sociales para controlar los riesgos que enfrenta la sociedad actualmente está asociada a la fragilidad de los vínculos entre las personas y entre personas e instituciones y la influencia humana en el planeta.

Es en este contexto de constante cambio, y con el objetivo de explicar las transformaciones que estamos viviendo, donde surgen diferentes denominaciones, entre las que destacan el mundo VUCA y el mundo BANI.

Estas percepciones transitorias fueron sistematizadas en el período posterior a la Guerra Fría, por militares estadounidenses a través del concepto VUCA, para explicar las dinámicas emergentes del nuevo orden internacional y las transformaciones sociales resultantes. Los principales atributos de ese escenario se centran en las rápidas (y en ocasiones abruptas) transformaciones, desarrollo de contextos tecnológicos y la inestabilidad mundial, que originaron el acrónimo VUCA –Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo– para caracterizar el mundo, y desde entonces ampliamente utilizado para describir los cambios tecnológicos y culturales en el cambio de siglo XXI.

Para Cascio (2020)<sup>8</sup> existen situaciones que no son simplemente ambiguas, sino incomprensibles y cuyos resultados son impredecibles, por lo que la volatilidad o la complejidad pueden ser condiciones

<sup>6</sup> En portugués: NPISA – Núcleos de Planeamento e Intervenção para os Sem-Abriço.

<sup>7</sup> Las Plataformas Supramunicipales del Alentejo son: la Plataforma Supramunicipal del Alentejo Central, la Plataforma Supramunicipal del Litoral Alentejo, la Plataforma Supramunicipal del Alto Alentejo y la Plataforma Supramunicipal del Bajo Alentejo.

<sup>8</sup> Accede a más información en: <https://ageofbani.com/>

insuficientes para comprender el mundo actual. Lo que lo llevó a crear una nueva definición, BANI –Frágil, Ansioso, No lineal, Incomprensible–, es decir, considera el mundo Frágil, Ansioso, No lineal e Incomprensible. Un concepto que se reforzó con el estallido de la pandemia de COVID-19, dando lugar a la consideración de que pueden ocurrir situaciones caóticas, lo que lleva a otra designación de mundo caórdico: entre Caos y Orden.

Hock, a principios del siglo XXI, escribió el libro “El nacimiento de la era caórdica”, donde argumenta que uno de los principios de organización básico de la naturaleza y la evolución humana es la existencia de un comportamiento que combina características de orden y caos. Es un espacio proactivo, que por no saber qué va a pasar, es receptivo a la capacidad de autoorganización, diversidad, creatividad e innovación. Es un espacio de aprendizaje basado en el trabajo en red, la economía colaborativa y el liderazgo participativo, donde la idea del dinamismo emerge en contracorriente con la apatía y el desánimo, como único camino hacia la sostenibilidad en un mundo que tiende a evolucionar hacia una complejidad cada vez mayor.

Estos marcos surgen en contextos de cambio, desde la Guerra Fría hasta la pandemia del COVID-19 (y desde el 24 de febrero de 2022, la Guerra en Europa). Se trata de escenarios cambiantes sin reglas fijas donde la imprevisibilidad del futuro lleva a la pérdida de sentido de las estrategias a largo plazo, y que requieren de la capacidad de afrontar adecuadamente las situaciones emergentes y complejas. El bienestar y la cohesión social están sometidos a una enorme presión política y financiera, y las instituciones tienden a funcionar de forma desarticulada.

Es en este contexto en el que los llamados problemas sociales complejos cobran relevancia y magnitud. Problema complejo (problema malvado) fue el término propuesto, en 1973, por Rittel y Webber, cuando comprendió que el uso de enfoques continuos puede resultar un fracaso cuando los problemas se caracterizan por su “intratabilidad” y ubicuidad, sin embargo, el reconocimiento de tales rasgos podría conducir a cambios en los enfoques para comprender y resolver tales problemas. El uso del concepto se generalizó, tal y como defiende Xiang (2013), en diversos ámbitos y por varios autores (Levin et al, 2012; Lazarus, 2009). Y según Marques (2014), estos problemas presentan las siguientes especificidades:

- Difícil de definir;
- Interdependencias y multicausalidades;
- Implica cambios de comportamiento;
- Las soluciones pueden generar nuevos problemas;
- Socialmente complejo;
- No hay soluciones claras;
- Cruza los límites organizacionales y la rendición de cuentas;
- De difícil solución y con fallos crónicos en las soluciones presentadas.

Es decir, se entiende por problema complejo aquel que es difícil o imposible de resolver debido a los requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes que lo caracterizan, y que muchas veces son difíciles de reconocer. El uso del concepto “complejo” se utiliza para indicar resistencia a la resolución, y no necesariamente situaciones ilegítimas o ilegales. Además, debido a las interdependencias complejas, el esfuerzo por resolver un aspecto de un problema complejo puede revelar o crear otros problemas, como es el caso de las PSH como grupo vulnerable. Hay que añadir que generalmente es un problema cuya solución requiere que un gran número de personas cambien su mentalidad y comportamiento, cuestiones que plantean importantes desafíos metodológicos (Santos, 2016).

## 5.2. Sociología de la acción (investigación-acción) como respuesta al Sinhogarismo

Los retos mencionados en el punto anterior se refuerzan en la perspectiva de la sociología de la acción, que en la década de 1970 se orientó hacia una “sociología más crítica, que se centra en un enfoque racional de los actores para definir estrategias adecuadas a las metas a alcanzar, teniendo en cuenta los objetivos trazados, minimizando/anulando las debilidades y potenciando las fortalezas, en una relación directa entre el sociólogo y la población de estudio” (Santos y Baltazar, 2017: 17). El interés por una “teoría de la acción”, en la búsqueda del cambio social, parte de una relación entre intervención y conocimiento (Guerra, 2003) y resulta del hecho de que aúna producción y uso inmediato, sin ser una metodología de investigación “pura”, ni siquiera reglas de acción inmediata, en una búsqueda permanente del equilibrio y sin tentaciones hegemónicas de ninguno de los dos aspectos (Santos y Baltazar, 2017). Los conocimientos obtenidos se aplican en la resolución de problemas prácticos o sociales, especialmente cuando se presentan como problemas sociales complejos, siendo una metodología de investigación que presupone la mejora de la práctica.

Para hacer frente a este tipo de cuestiones, los tomadores de decisiones pueden recurrir a tres estrategias que, según Roberts (2000), son las siguientes: i) Autoritaria (a través de la cual se intenta dominar un problema complejo conduciendo el proceso por un pequeño número de personas; ii) Competitivo (a través del cual se intentan resolver problemas complejos confrontando puntos de vista opuestos, lo que requiere que las partes involucradas expresen sus soluciones preferidas), y iii) Colaborativo (actuado con el objetivo de involucrar a todas las partes interesadas y así encontrar la mejor solución posible para todos los involucrados).

Los enfoques metodológicos aplicados para tal efecto son diversos, ya sean de carácter fundamental o de metodologías procedimentales, como se desarrollará en el punto 6.

Cabe señalar como conclusión parcial que los rasgos distintivos de la contemporaneidad remiten a

un mundo en constante cambio, donde se destaca la tecnología, y donde emergen diferentes conceptualizaciones para comprender las dinámicas emergentes del nuevo orden internacional y cómo éste impacta en otros niveles de especialización, en sus múltiples dimensiones de la vida en sociedad. La complejidad de los problemas sociales que surgen y en el contexto del enfoque de la sociología de la acción, se hace referencia a la definición de estrategias de intervención cuya racionalidad de los actores presupone la adecuada definición de metas y consecuente seguimiento. Y este es el enfoque subyacente a la Intervención “IN\_Visibilidad” que se presentará a continuación.

## **6. La intervención “IN\_Visibilidad”: una respuesta en Portugal al PSH**

Una vez presentados los contextos supranacional, nacional, regional y subregional y, aportes teórico-conceptuales, se incluye ahora el punto que tiene como objetivo presentar brevemente la identidad del proyecto denominado Intervención “IN\_Visibilidad” dirigida a personas en riesgo de exclusión social, es decir, personas en riesgo por la condición de sin hogar, los antecedentes respectivos y, un retrato del área de intervención en cuestión. Dado que la Intervención se deriva de lo dispuesto en el punto 4 de la Resolución de Consejo de Ministros N°107/2017 por la que se aprueba la ENIPSSH (2017-2023), cuyo cuarto punto establece el Modelo de Intervención, disponiendo que “Cuando la dimensión del fenómeno lo justifica, se debe poner en marcha un Centro de Planificación e Intervención de Personas sin Hogar en el ámbito de la Red Social”. Bajo este título legal, ya se han creado 25 Centros de Planificación e Intervención para Personas Sin Hogar en Portugal, incluido el Centro de Évora.

Corresponde a estas estructuras, de acuerdo con el punto 6.4. de la citada Resolución del Consejo de Ministros, funciones de planificación e intervención en el respectivo territorio, por lo que se crearon líneas de financiación por parte del gobierno portugués para la presentación de candidaturas conducentes a la creación de condiciones propicias para la creación a nivel local de Planes de Acción Bienales.

### **6.1. Antecedentes y presentación de NPISA Évora**

El trabajo con las PSH en el municipio de Évora se remonta a 2016, cuando se puso en marcha por el Centro de Inserción Local<sup>9</sup>, constituido por el Centro Distrital del Instituto de Seguridad Social IP (ISS.IP); Centro de Respuesta Integrada; Ayuntamiento de Évora; Centro Humanitario Évora – Cruz Roja Portuguesa; y Centro Social y Parroquial de S. Brás – Centro de alojamiento temporal.

El Centro de Inserción Local, de acuerdo con las líneas estipuladas en la ENIPSSH 2009-2015, identificó 16 situaciones de PSH mediante la aplicación de un cuestionario. En diciembre de 2016, se reforzó con la integración de otras entidades, con el objetivo de profundizar en el diagnóstico de la situación de las PSH en Évora según la ENIPSSH vigente y, alineando este trabajo con el Consejo Local de Acción Social de Évora. Este Consejo es una estructura municipal integrada por representantes de organismos públicos y organizaciones sin ánimo de lucro, cuyas funciones son realizar el denominado Diagnóstico Social del municipio y elaborar un Plan de Desarrollo Social plurianual.

Tras la citada primera intervención, finalizada en 2017, se constituyó en el ámbito del Consejo Local de Acción Social de Évora, la llamada Unidad de Red de Personas sin Hogar, resultante de la caracterización de los beneficiarios de RSI (Renta Social de Inserción), que se encontraban en situación de calle en 2016 y que eran monitoreados por el Centro de Inserción Local (estructura operativa del RSI).

Posteriormente, en julio de 2020, se firmó el protocolo de colaboración que constituye el Centro de Planificación e Intervención para Personas Sin Hogar de Évora, que aplica un enfoque sistémico en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y asume como objetivo la intervención centrada en las PSH, para que nadie tenga que quedarse en la calle por falta de alternativas, siendo una iniciativa guiada por las siguientes cuatro directrices estructurales:

- MISIÓN – contribuir a la promoción de la dignidad humana;
- VISIÓN – consolidar un enfoque estratégico y holístico de prevención e intervención, centrado en las personas en situación de riesgo y/o en situación de sin techo;
- ESTRATEGIA – promover condiciones de autonomía y pleno ejercicio de la ciudadanía de las PSH;
- VALORES – respeto a los derechos humanos, justicia social, igualdad de oportunidades, equidad, responsabilidad y colaboración.

La coordinación del Centro de Planificación e Intervención para Personas Sin Hogar de Évora está a cargo del Centro Humanitario de Évora de la Cruz Roja Portuguesa y desarrolla un trabajo en red que incluye varias entidades/organizaciones asociadas como: el Centro Distrital de Évora del Instituto de Seguridad Social, IP ; el Ayuntamiento de Évora; el Centro de Respuesta Integrada del Alentejo Central de la Administración Regional de Salud del Alentejo; la Unidad de Atención Comunitaria del Grupo de Centros de Salud del Alentejo Central; el Instituto de Empleo y Formación Profesional –Servicio de Empleo de Évora; Habévora (Empresa Municipal de Vivienda); Santa Casa de la Misericordia de Évora; Caritas Arquidiocesana de Évora; Asociación Pan y Paz; Centro Social y Parroquial de S. Brás – Centro

<sup>9</sup> En portugués: NLI – Núcleo Local de Inserção



de Alojamiento Temporal; y el Proyecto Vidas Ativas 4G (a cargo de la Asociación Portuguesa de Padres y Amigos de Ciudadanos con Discapacidad Mental – Évora).

Cabe señalar, además, que el Centro de Planificación e Intervención para Personas Sin Hogar ha venido desarrollando su intervención en base a tres dimensiones, alineadas con la ENIPSSH (2017-2023), Resolución del Consejo de Ministros nº107/2017 de 25 de julio, a saber:

- Dimensión I: Promoción del conocimiento sobre el fenómeno de las PSH, información, sensibilización y educación; ¿Quién coordina? ¿Qué has hecho ya?
- Dimensión II: Refuerzo de una intervención que favorezca la integración de las PSH;
- Dimensión III: Coordinación, seguimiento y evaluación.

Estas son las circunstancias que subyacen a la aparición de la intervención “IN\_Visibilidad”, brevemente presentadas a continuación.

Tal como consta en la Memoria Descriptiva presentada por la entidad promotora, los principales objetivos de la intervención IN-Visibilidad son siete:

1. Contribuir a la (re)estructuración biopsicosocial progresiva de las PSH, impulsando la promoción de la ciudadanía;
2. Facilitar el acceso a condiciones básicas de vida a través de la movilización de recursos sociales y de salud;
3. Promover el cuidado de la salud;
4. Promover la reducción de riesgos y minimización de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, entre otros.
5. Formar a PSH para la inserción social y laboral;
6. Combatir el estigma y los prejuicios contra la falta de vivienda en el municipio de Évora;
7. Asegurar las condiciones para la autonomía de las PSH beneficiarios de la intervención.

Para alcanzar estos objetivos, la intervención contempla tres tipos de acciones (adaptadas a la convocatoria de estas iniciativas):

- a) la creación de equipos que aseguren el seguimiento psicosocial y el acceso a los recursos existentes en la comunidad, así como respuestas integradas dirigidas a las personas en riesgo de exclusión social, en particular las personas sin hogar;
- b) el desarrollo de respuestas que implementen acciones ocupacionales adecuadas a las características y vulnerabilidades de las personas sin hogar, favoreciendo la empleabilidad y la inserción profesional;
- c) acciones que favorezcan la lucha contra el estigma que afecta a la condición de sinhogarismo, a saber: iniciativas para informar y sensi-

bilizar a las comunidades locales sobre el fenómeno de las personas sin hogar, como el propósito de prevenir y combatir la discriminación y la formación y acciones de formación profesional para medir las habilidades cognitivas, psicológicas, emocionales y el estado de salud física y mental de las personas sin hogar.

## 6.2. Zona de implantación de la Intervención “IN\_Visibilidad”

La intervención tiene lugar en el municipio de Évora, (el quinto municipio más grande de Portugal), ubicado en NUTS III Alentejo Central, una de las cuatro subregiones que componen NUTS II Alentejo. En el municipio predominan las actividades relacionadas con el sector terciario (comercial y no comercial), que ocupa cerca de 2/3 de la población activa (servicios públicos, pequeño comercio, artesanía y turismo), seguido del sector secundario, que abarca la alimentación y extractivas (madera, corcho y mármol) y por último el primario.

En cuanto a la población, en 2021 el municipio contaba con 53.591 habitantes repartidos en 12 parroquias (la división administrativa más pequeña de Portugal), una de las cuales está situada en el centro histórico (ciudad intramuros, donde residen 4.315 habitantes), dos en los alrededores (donde residen 49.329 habitantes), uno en la zona de transición (donde residen 3.314 habitantes) y ocho en la zona rural (donde residen 5.697 habitantes) (INE, 2022).<sup>10</sup>

Los principales problemas sociales de este territorio son, concretamente, los ocho siguientes:

- Desempleo/Empleo
- Personas sin hogar (PSH)
- Envejecimiento
- Personas con deficiencia
- Violencia doméstica
- Apoyo social
- Niños y jóvenes en riesgo
- Minorías étnicas (especialmente para la comunidad gitana)

(Fuente: Núcleo Ejecutivo, 2019)

En este territorio, dentro del universo de las PSH, 26 reciben acompañamiento del equipo del Centro de Planificación e Intervención para Personas Sin Hogar, en su mayoría hombres (81% aproximadamente), y cuyas edades oscilan entre los 45 y 64 años (17 personas), identificando solo dos personas con más de 64 años. y seis personas de entre 31 y 44 años, casi todos de nacionalidad portuguesa, con solo un número residual de dos extranjeros. Los niveles educativos de esta población son muy bajos, con cinco personas sin ningún nivel educativo completo, 10 personas con el 1er ciclo de educación básica, ocho con el 2do

<sup>10</sup> Según datos del Censo 2021 – XVI Censo General de Población. VI Censo General de Vivienda: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=ptm](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=ptm)

o 3er ciclo completo y solo dos con educación secundaria completa (Cruz Vermelha Portuguesa – Centro Humanitário de Évora, 2021)<sup>11</sup>

Cabe mencionar como conclusión parcial que el territorio donde se desarrolla la Intervención IN-Visibilidad (municipio de Évora) alberga la ciudad del mismo nombre, que es un eje regional compuesto por un centro histórico (área intramuros), el cinturón circundante, una zona de transición y una amplia zona rural siendo predominantemente el sector terciario.

Los problemas que afectan a la población del municipio son, entre otros, las Personas en Situación de Calle, cuyo número, de acuerdo con la legislación aplicable, justifica el esfuerzo conjunto por parte de las entidades públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro, para dar respuesta a las necesidades inmediatas e implementar medidas que contribuyan a minimizar la difícil situación de ese público, a través de la implementación de la intervención mencionada anteriormente, que recordemos, cuenta con la participación de un equipo de la Universidad de Évora, cuya contribución se aclara en el siguiente punto.

## 7. Experiencia de colaboración entre la Universidad de Évora y la Sociedad Civil: una plataforma metodológica para la investigación-acción dirigida al PSH

Habiendo retado a la academia a participar en la actividad 4 (Estudio sobre la identificación de factores de riesgo y vulnerabilidad) de la Intervención IN-Visibilidad, por el aporte que puede brindar en apoyo técnico y científico, este punto tiene como objetivo exponer dicha contribución que consistió en cumplir con lo establecido en la Memoria Descriptiva emitida por la entidad responsable de la intervención, a saber, la realización de los seis temas que constituyen el referido estudio, a través de la metodología propuesta en dicho documento.

### 7.1. Trabajo a realizar por el equipo de la Universidad de Évora

De acuerdo con la memoria descriptiva (información previa emitida por la entidad promotora del proyecto), el equipo de la Universidad sería responsable de cumplir con las siguientes tareas:

1. Identificación y contextualización del concepto y fenómeno PSH;
2. Marco genérico de ENIPSSH y Centro de planificación e intervención para personas sin hogar de Évora –alineación del estudio con la Estrategia Nacional y Local;
3. Contextualización del problema en el municipio;

4. Caracterización del problema en el municipio – utilizando indicadores ya utilizados en el ámbito de la ENIPSSH, y/u otros a incluir;
5. Identificación de Factores de Riesgo ya utilizados en el ámbito de ENIPSSH, y/u otros a incluir.

La realización de este trabajo requiere del equipo de la Universidad una preparación previa, y todo un trabajo propio y colaborativo a lo largo de los tres momentos, apoyado en un recurso que se presentará en el siguiente punto.

### 7.2. Metodología adoptada (en la experiencia colaborativa)

El equipo de la Universidad de Évora cuenta con un *Framework*, conjunto de técnicas, herramientas o conceptos genéricos que pueden ser adaptados a diferentes contextos, denominado “Modelo Rector de Pensamiento, Conocimiento e Intervención” (tabla 2) que incluye los siguientes temas:

- Contexto
- Paradigmas de investigación
- Metateorías y teorías específicas
- Enfoques estructurados primordiales
- Enfoques estructurados complementarios
- Herramientas de operación móviles
- Guion metodológico

Aunque la implementación de la intervención “IN\_Visibilidad” todavía se encuentra en la fase inicial de despegue, se puede ver que el uso de metodologías participativas adoptadas por el equipo de la Universidad de Évora ha demostrado ser de evidente utilidad ya que proporcionó una deseable empatía y el indispensable alineamiento entre ambos equipos involucrados, en cuanto al contenido de declaraciones sobre la identidad de la iniciativa, detalles sobre opciones metodológicas y cuestiones prácticas.

Asimismo, y teniendo en cuenta experiencias previas, se considerarán en las próximas fases los principios y herramientas incluidos en el *Framework*, que, en el caso del proyecto en cuestión, incluye la particularidad de la aplicación de habilidades no técnicas y habilidades técnicas, y la expectativa de que, el trabajo conjunto, prevea la producción integrada de conocimiento, es decir, a través de la publicación de artículos conjuntos. También se considera que este enfoque metodológico permite la formación de equipos técnicos en las distintas entidades que integran este proyecto, potenciando aprendizajes para su aplicación en futuras intervenciones, en particular aquellas dirigidas a públicos vulnerables.

Una contribución que también puede extenderse a los contextos de formación académica de los estudiantes que asisten al curso de maestría en Sociología de la Universidad de Évora, y que, durante las clases de Planificación y Evaluación de Programas y Proyectos, toman conciencia y prueban esta colección de

<sup>11</sup> Información puesta a disposición por el NPISA (Évora), como se indica en la Descripción del Proyecto | Intervención IN-Visibilidad.

**Tabla 2.** Contribución de la Universidad de Évora al Modelo Rector de Pensamiento, Saber e Intervención (Fuente: elaboración propia).

Fases del trabajo desarrollado por la Universidad de Évora	Prácticas colaborativas Herramientas colaborativas		Habilidades que se movilizarán y mejorarán para mejorar las prácticas colaborativas	
	Transversal	Puntual ocasional	No técnicas	Técnicas
<b>Fase 1. Momento inicial. Paquetes de trabajo.</b> 1.1. Ajuste sobre: i) las cuestiones generales y el objeto del trabajo a realizar, ii) la constitución del equipo básico; 1.2. Estabilización de las condiciones burocrático-administrativas / procedimentales básicas (Pliego de Condiciones y Presupuesto); 1.3. Conocimiento de la composición de los equipos de ambas partes (quién es quién) y formas de trabajo conjunto.	<i>Design thinking</i> (definir / aclarar): mapa de empatía Metodologías ágiles	Referencia cronológica; <i>Check list</i> ; 5W2H; MEL (Matriz de Encuadre Lógico);	Razonamiento crítico; proactividad; Comunicación; Actitud positiva; flexibilidad y resiliencia; trabajo en equipo; creatividad; principio moral; pensamiento crítico	Desarrollo del proyecto: <i>PMBok (Project Management Body of Knowledge)</i> Preparación del presupuesto
<b>Fase 2. Momento intermedio Paquetes de trabajo</b> 2.1. Auditoría temática exploratoria: ¿qué se sabe? ¿Qué necesita saber? ¿cómo hacer? 2.2. Recogida, tratamiento y análisis de la información adicional disponible 2.3. Recogida, tratamiento y análisis de la información generada	<i>Design thinking</i> (descubrir): mapa mental	Análisis de campo de fuerza; Gap análisis; Análisis SWOT; y/o variantes, a saber: DEOP; 5 por qué.	Problemas complejos; proactividad; Comunicación; Actitud positiva; flexibilidad y resiliencia; creatividad; principio moral; pensamiento crítico	Revisión Sistemática de la Literatura; Software de análisis y tratamiento de datos cualitativos y cuantitativos; Reference Management Software.
<b>Fase 3. Momento final. Paquetes de trabajo</b> 3.1. Redacción por el equipo de CICS.NOVA. UÉvora de las versiones iniciales de los temas de trabajo 3.2. Apreciación y retroalimentación por parte de representantes de la institución contratante de las versiones iniciales de los temas de trabajo 3.3. Elaboración y aprobación del plan de presentación y difusión de los documentos producidos 3.4. Consideración y aprobación de las versiones finales (incluida la evaluación del documento final)	<i>Design thinking</i> (desarrollar-entregar): <i>co-creación</i> .	Trabajo colaborativo de escritura.	Proactividad; Comunicación; Actitud positiva; creatividad; flexibilidad y resiliencia; principio moral; pensamiento crítico	Escritura científica; habilidades informáticas desde el punto de vista del usuario; creación de prototipos; divulgación de la ciencia

Fuente: Elaboración propia.

metodologías de acciones colaborativas basadas en casos concretos de proyectos en los que participa el equipo docente.

## 8. Conclusiones

El fenómeno de las PSH, por las dimensiones que ha alcanzado, es motivo de preocupación para organismos supranacionales, nacionales, regionales y subregionales, los cuales, en el ámbito de sus atribuciones, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, han ido contribuyendo a la emisión e implementación de respuestas prescriptivas y correctivas, ya sea mediante:

- organizaciones multilaterales (como la ONU),
- organizaciones intergubernamentales (en el caso de la Unión Europea),
- redes internacionales de Instituciones sin Ánimo de Lucro (en el caso de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Sinhogarismo),

- redes nacionales (Red Nacional de Centros de Planificación e Intervención para Personas sin Hogar),
- redes interinstitucionales, ya sean internacionales (en el caso de *Housing Rights Watch*), nacionales (como la Confederación Nacional de Instituciones Solidarias), regionales o subregionales (plataformas supramunicipales), o incluso locales (Redes Sociales municipales y Centros de Planificación e Intervención para Personas sin Hogar, consejos)

Este fenómeno también ha sido objeto de una considerable cantidad de investigaciones académicas, y desde un punto de vista teórico-conceptual se considera un fenómeno complejo.

En Évora (municipio de Alentejo) este fenómeno es considerado como un problema de seguimiento e intervención desde 2015, en el ámbito de una amplia asociación local denominada Red Social Municipal (que incluye municipios, organismos públicos, organizaciones de Economía Social, la Universidad de Évora y todavía dos empresas).

En 2022 en este municipio, enmarcado en la legislación vigente, y liderado por organizaciones locales, se puso en marcha un proyecto para dar respuesta a la problemática llamada Intervención “IN\_Visibilidad”, esta intervención a corto plazo abarca cinco actividades, una de las cuales, la Actividad 4, denominada “Estudio (Identificación de factores de riesgo y vulnerabilidad)” cuenta con la contribución técnico-científica de un equipo de la Universidad de Évora.

En vista de la Descripción, Objetivos, Público, Objetivo y Resultados Esperados, formulados por el Comité Coordinador del proyecto, y teniendo en cuenta la complejidad del problema social, el equipo de la Universidad se enfrentó al desafío de encontrar recursos que permitieran dar respuestas consistentes a los retos identificados, e imprevistos, inherentes a las distintas fases del trabajo a realizar.

El equipo recurrió a un *Framework* (un sistema de reglas, ideas o creencias que se utiliza para planificar o decidir algo) que ha ido perfeccionándose a raíz de la colaboración en varios proyectos de intervención sobre problemas sociales.

Aunque en el caso del proyecto Intervención “IN\_Visibilidad” nos encontramos en la fase inicial, se

puede afirmar que el uso de modelos como *Design Thinking* y metodologías ágiles ha permitido crear un ambiente colaborativo que potencia el uso y los resultados de la aplicación de enfoques estructurados (a saber, la Referencia Cronológica, la *check list* 5W2H y la Matriz de Encuadre Lógico), y fomenta la aplicación de otros enfoques estructurados y herramientas operativas, contribuyendo así a la participación de la academia para la sostenibilidad y la innovación en políticas activas de protección social con grupos vulnerables, en este caso las PSH del municipio de Évora.

## 9. Agradecimientos

Este trabajo está financiado por fondos nacionales a través de FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., en el marco del proyecto «UIDB/04647/2020» de CICS.NOVA – Centro Interdisciplinario de Ciencias Sociales de la Universidade Nova de Lisboa.

Los autores agradecen a los revisores del texto y al equipo editorial de la Revista por su atenta lectura y sugerencias, que contribuyeron a aclarar el contenido presentado.

## 10. Bibliografía

- Aldeia, J. (2012). “Investigar o fenómeno dos sem-abrigo. Em defesa de uma política ontológica declarada e preocupada”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 97, pp. 133-154
- Alonso, A. (2016). “Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução”, en En Abdal, A.; Oliveira, M. Ghezzi, y D. Júnior, J. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, pp. 8-23
- Bauman, Z (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Beck, U. (2010). *Sociedade de Risco – Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, Ltda. (primera publicación en alemán en 1986).
- Bramley, G. y Fitzpatrick, S. (2018). Homelessness in the UK: Who is Most at Risk?. *Housing Studies* 33:1, pp. 96-116, DOI: 10.1080/02673037.2017.1344957.
- Brousse, C. (2005). “Définir et compter les sans-abri en Europe: enjeux et controverses”. *Genèses*, 58, pp. 48-71.
- Busch-Geertsema, V. (2010). *Defining and Measuring Homelessness*. FEANTSA. <https://www.feantsaresearch.org/download/ch013303200488323787194.pdf>
- Cascio, A.M.J. (2020, April 29). *Facing the age of chaos* [Blog post]. Disponible en: <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d>
- Comissão Europeia, (2013). *Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union* [Commission Staff working document]. Bruxelas.
- Consoli, T. y Meo, A. (2021). *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*. Milão: FrancoAngeli
- Creswell, J. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Los Angeles: Sage.
- Crutzen, P. J. (2002). “Geology of mankind. *Nature*“, 415 (jan), pp. 23. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/415023a>
- Cruz Vermelha Portuguesa - Centro Humanitário de Évora – (2021). *IN\_Visibilidade Integração de Pessoas em Situação de Sem Abrigo- Memória descritiva*. ALT20-06-4230-FSE-000040. Évora: Cruz Vermelha Portuguesa - Centro Humanitário de Évora.
- Damon, J. (2008). *La question SDF: critique d'une action publique*. Paris: PUF.
- Departamento de Desenvolvimento Social do ISS, I.P. (s.d.). *Conceito de Pessoa Sem-Abrigo*. Instituto da Segurança Social, I.P. Disponible en: <https://www.jpn.up.pt/wp-content/uploads/2018/01/Conceito-Sem-Abrigo.pdf>
- Edgar, B. y Doherty, J. (2010). *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- FEANTSA. (2007). *FEANTSA Proposal: A Retrospective Module on Homelessness for Household Surveys*. Brussels: FEANTSA.
- Fitzgerald, S., Shelly, M.C., y Dail, P.W. (2001). Homelessness: Sources and Implications of Uncertainty. *American Behavioural Scientist* 45(1) pp. 121-148.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed.

- Gerhardt, T., Silveira, D. (org.). (2009). *Métodos de pesquisa*; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/ UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Guerra, E. (2014). *Manual de pesquisa qualitativa*. Belo Horizonte, Grupo Anima Educação.
- Guerra, I. (2003). “Polémicas e modelos para uma sociologia de intervenção “. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4 (jun.), pp. 71-84.
- Hock, D. (2000). *Nascimento da era caórdica*. São Paulo: Cultrix,
- Hughes, K. y Tarrant, A. (2019), *Qualitative Secondary Analysis*. London. Sage.
- Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Censo 2021 – XVI Censo General de Población. VI Censo General de Vivienda*: Disponible en: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=ptm](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_produtos&xpid=CENSOS21&xlang=ptm)
- Lazarus, R. J. (2009). “Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future “. *Cornell Law Review*, 94, pp. 1153-1234.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., y Auld, G. (2012). “Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change”. *Policy Sciences*, 45, pp. 123–152.
- Marques, R. (coord). (2014). *Problemas Complexos e Governação Integrada*. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.
- Merriam, S., y Tisdell, E. (2016). *Qualitative research: a guide to design and implementation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Núcleo Executivo do Conselho Local de Ação Social de Évora. (2019). *Plano de Desenvolvimento Social de Évora 2019-2021*. Évora: Conselho Local de Ação Social de Évora.
- O’Sullivan, E. (2020). *Reimagining Homelessness for Policy and Practice*. Bristol: Bristol University Press.
- O’Sullivan, E., Pleace, N., Busch-Geertsema, V. y Filipovič Hrast, M. (2020). Distorting Tendencies in Understanding Homelessness in Europe, *European Journal of Homelessness* 14(3), pp. 121-147.
- Parlamento Europeu. (2020). “Resolução de 24 de novembro sobre a redução da percentagem de pessoas sem-abrigo na UE (2020/2802(RSP))”. *Jornal Oficial da União Europeia* C 425/2 de 20/10/2021.
- Presidência do Conselho de Ministros de Portugal. (2017). “Resolução do Conselho de Ministros 107/2017, de 25 de julho (Aprova a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2017-2023)2, en *Diário da República* n.º 142/2017, Série I de 2017-07-25.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). “Dilemmas in a General Theory of Planning“. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, pp. 155-169. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4531523>
- Roberts, N. (2000). “Wicked Problems and Network Approaches to Resolution“. *International Public Management Review*, 1(1), pp. 1–19.
- Rullac, S. (2012). *Et si les SDF n’étaient pas des exclus? Essai ethnologique pour une définition positive*. Paris: L’Harmattan.
- Santos, M. (2016). “Problemas complexos: Contributo para a divulgação e aplicação do conceito”. *Desenvolvimento e Sociedade – Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais*, 1(dez), pp. 119-129. Disponible en: [http://www.revistas.uevora.pt/index.php/desenvolvimento\\_sociedade/issue/view/76/showToc](http://www.revistas.uevora.pt/index.php/desenvolvimento_sociedade/issue/view/76/showToc)
- Santos, M, & Baltazar, M. (2017). “O papel de sociólogos em projetos de intervenção social”. *SOCIOLOGIA ON LINE*, 14(out), pp. 15-28. Disponible en: <https://revista.aps.pt/wp-content/uploads/2018/03/SociologiaAPS14FINALDOI.pdf>
- Speak, S. (2019). *The State of Homelessness in Developing Countries*, presented to the Expert Group Meeting on “Affordable housing and protection systems for all to address homelessness” (United Nations Office at Nairobi). Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/SPEAK\\_Suzanne\\_Paper.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/SPEAK_Suzanne_Paper.pdf)
- Strauss, A. y Corbin, J. (2008). *Pesquisa qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed.
- Tosi, A (2010). Coping with Diversity. Reflections on Homelessness in Research in Europe, en B. Edgar y J. Doherty. *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA, pp. 221-236.
- Trilla, J. (1998). *La educación fuera de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- United Nations Development Group. (2014). *Delivering the post-2015 development agenda*. New York: UNDG.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2022. *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*. New York: UNDP. [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf)
- UNDP (United Nations Development Programme) y OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). 2022 *Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty*. New York: UNDP y OPHI. <https://hdr.undp.org/content/2022-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>
- Unión Europea. (2007). *Reglamento nº 168/2007 del Consejo de la Unión Europea* (creó la Agencia de los Derechos Fundamentales /ADF. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- Van Heerden, S., Proietti, P., Iodice, S. (2022). *Homelessness in EU Cities and Towns. Before and During the Covid-19 Pandemic: Main Challenges and Ways Forward*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- Xiang, W. (2013). “Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation“ (Editorial). *Landscape and Urban Planning*, 110, pp. 1-4. Disponible en: <http://www.spatialcomplexity.info/files/2013/01/Working-with-wicked-problems-2013.pdf>
- Zeneidi-Henry, D. (2002). *Les SDF et la ville: Géographie du savoir-survivre*. Paris: Bréal.

**Maria da Saudade Baltazar** es Doctora en Sociología. Actualmente es Profesora Asociada de la Universidad de Évora (Portugal) en el Departamento de Sociología e investigadora integrada en el Centro Interdisciplinario de Ciencias Sociales. Las últimas publicaciones abordan las políticas públicas dirigidas a los excombatientes; metodologías participativas para el desarrollo territorial; desigualdades territoriales, sociales y de género; educación superior, derechos humanos y seguridad.

**Marcos Olímpio dos Santos** es Licenciado y Doctor en Sociología. ex profesor universitario (Universidad de Évora e Instituto Superior de Servicio Social – Portugal). Investigador integrado del Centro Interdisciplinario de Ciencias Sociales. Capacitador en temas relacionados con el desarrollo y la inclusión social. Ha actuado como consultor, evaluador o miembro del equipo de diversos proyectos nacionales e internacionales. Y también es autor o coautor de varias publicaciones sobre desarrollo local e intervención social.