

Personas en situación de calle. Una oportunidad para nuestro país¹

Homeless people. An opportunity for our country

ANDRÉS JOUANNET

Andrés Jouannet Valderrama, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Durante el año 2005 representaba a la División Social Ministerio de Planificación Social y Cooperación (MIDEPLAN). Actualmente se desempeña como Gobernador de Cautín. Email: jouannetv@yahoo.com

Resumen

El autor describe en esta nota el proceso de planificación y desarrollo del primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, liderado por MIDEPLAN y entrega los principales hallazgos del mismo junto con las líneas de acción definidas. Estas últimas, indican que en Chile las Personas en situación de calle constituyen un grupo de tamaño reducido, por lo tanto, las iniciativas de Gobierno dirigidas a este grupo deben ser de escala menor, tanto en términos presupuestarios como de los recursos institucionales involucrados, estructurándose como iniciativas especializadas en las complejidades y características de esta población.

Palabras clave (catastro nacional, personas en situación de calle, organización, dimensiones, hallazgos)

Abstract

The author describes the process of planning and implementing the National Register of Homeless People, led by MIDEPLAN and proposes the key findings of it, along the lines of action defined. The latter shows that Homeless people in Chile are a small size group, therefore, the Government initiatives aimed at this group must be of minor scale, both in terms of budget and institutional resources involved, structuring as specialized initiatives according to the complexities and characteristics of this population.

Key words (national register, homeless people, organization, dimensions, findings)

Introducción

Hace un par de años atrás el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, señalaba que el temor al terrorismo y a las armas de destrucción masiva impide percibir amenazas reales como la miseria y las enfermedades. Los temores que asaltan a más personas son los de la pobreza, el hambre, el desempleo y las enfermedades mortales, no el de las armas nucleares, biológicas o químicas, seguía sosteniendo Annan.

La pobreza, la miseria, la injusticia social son las situaciones que a diario atentan contra los derechos de las personas en la mayoría de los países del orbe y, por tanto, están en contradicción con el artículo primero de la carta de las Naciones Unidas que es tomar medidas colectivas efectivas para la prevención y remoción de las amenazas contra la paz.

El escándalo del hambre y la miseria, como señala Annan, amenazan la Paz en la medida que las injusticias sociales crean resentimientos que finalmente llevan a los pueblos a tomar las armas para cambiar su injusta situación.

El lector, se estará preguntando que tiene que ver esto de la paz mundial, con las personas en situación de calle (en adelante PSC) de Chile. Poco y mucho. Poco, porque de no mediar una acción de la sociedad que mejore las condiciones de vida de los más pobres entre los pobres, tal vez estas PSC no se van a revelar y por tanto, el orden social no se verá afectado de manera que no perjudicará a la llamada paz social. Por otra parte, la situación que viven las PSC mucho tiene que ver con la defensa de Annan, por qué uno de los elementos centrales del mantenimiento de la paz en una sociedad, es la cohesión

¹ Este documento fue hecho con la colaboración y comentarios Germán Puentes y José Cárdenas, profesionales de la División Social.

social y el estado y la sociedad permitan que persistan tanto las escandalosas diferencias económicas, como también la miseria con que viven y conviven las PSC, no será posible esta cohesión como nación, lo que seguirá aumentando nuestras diferencias y nuestros abismos sociales.

Los orígenes

El primero de marzo del 2005, la ex Ministra de MIDEPLAN Yasna Provoste me pidió que la acompañara como jefe de la división social de este ministerio; unas semanas después, ella me preguntaba si sería capaz de organizar el Primer Catastro de Personas en Situación de Calle (CPSC), desarrollado en Chile. No lo pensé mucho, pues me pareció que era un importante desafío a cumplir.

Hoy, ocho meses desde que se realizara el Catastro, sigo creyendo que esta fue una gran acción colectiva, hecha con más corazón que con cálculos fríos, que tal vez nos hubieran llevado a comprender que realizar una acción de este tipo era casi imposible en aquel contexto de fin de Gobierno. En el sentido anterior, cuáles eran los elementos que demostraban casi empíricamente la imposibilidad de su realización:

- El CPSC comenzó a organizarse en abril y finalmente fue ejecutado a fines de julio, por tanto no teníamos mucho tiempo para tamaña empresa. Si se observa con detenimiento, se podrá observar que sólo hubo cuatro meses para ejecutar este proyecto. Con la distancia del tiempo se puede ver que existió la voluntad y decisión para realizar el CPSC.
- Nuestro acercamiento y relación con la sociedad civil encargada de estos temas era débil y las confianzas no partían bien, dado que desde 2003 que se venían demandando la realización del Catastro; situación podría jugar en contra. Sin embargo, la sociedad civil especialmente el Hogar de Cristo, fueron claves para que estas desconfianzas se disiparan en la primera reunión.
- Los equipos de la división social que acometerían el CPSC, tenían escasa o ninguna experiencia en esta acción. No obstante, pusieron toda su capacidad técnica, alma y corazón en este sueño, sin todo eso hubiera sido imposible concretar el CPSC.
- Por último, sin un presupuesto para esto, que además no estaba en los planes iniciales para el año pasado en la división social, era aún más compleja su realización.

Sin embargo, y pese a todos los inconvenientes, la voluntad colectiva y el sentido de justicia que nos inspiró, pusieron atrás todos los impedimentos para realizar esta obra que fue un sueño colectivo.

El catastro de personas en situación de calle

Antecedentes

Existía un grupo de personas en situación de extrema pobreza que aparecía invisible a las estadísticas censales, pues se trata de personas en situación de calle; aquellos que no habitan en una vivienda y pernoctan ya sea en la calle o transitan por albergues u hospederías. En ese contexto, entendíamos que una política social dirigida a la extrema pobreza no puede ni debe dejar de considerar la inclusión de las personas en situación de calle a un Sistema de Protección Social.

El 18 de agosto del 2003, el entonces Ministro del Interior José Miguel Insulza, comprometió un catastro para las personas en situación de calle con el fin de incorporarlos al Sistema Chile Solidario.

El 21 de Octubre del 2003, MIDEPLAN en conjunto con el Hogar de Cristo y el INE, realizaron un catastro de las personas en situación de calle en la comuna de Estación Central. Este se realizó con la colaboración de funcionarios públicos, del Hogar de Cristo y voluntariado universitario.

Simultáneamente, instituciones de la Sociedad Civil, fundamentalmente la Corporación Nuestra Casa, solicitaron al Presidente la realización del Catastro. Su objetivo principal fue vincular a la red social del Estado a una población que se ha mantenido excluida durante mucho tiempo. Vinculado a lo anterior, el catastro se re-aplicaría para proveer información respecto a cuántos son, cómo son y dónde viven las personas en situación de calle y como pueden ser visibilizados a la acción de las políticas públicas.

Para la inclusión de las personas en situación de calle al Sistema de Protección Social era indispensable conocer previamente:

Magnitud de la población: Se buscaba estimar el número aproximado de personas que estaban en situación de calle al momento del levantamiento del catastro.

Ubicación: Buscaba establecer el tipo de lugar donde se encontraban estas personas al momento del catastro (Hospedería comercial, Hospedería solidaria, Residencia solidaria, Residencia temporal, Caleta, Vía pública / Calle u Otra). Así como, en

los casos donde fuera posible establecer la información, la dirección o intersección de calles cuando corresponda.

Caracterización de la población: El cuestionario que se diseñó posteriormente fue analizado con científicos sociales expertos en esta materia, para que fuera adecuado a las condiciones de las personas en situación de calle. Asimismo, se realizó un pre test, considerando que en algunos casos no se obtendrían respuestas o la información sería incompleta se consideraría para el análisis de la información los cuestionarios validados. Por último, el cuestionario abordó las siguientes dimensiones:

- Información demográfica: Buscaba obtener información acerca de la distribución de las personas en situación de calle por sexo, grupos de edad, estado civil y otras variables relevantes.
- Historia de vida y percepción de encontrarse en situación de calle: Buscaba indagar sobre el lugar donde duerme habitualmente, el lugar donde residía previo a encontrarse en situación de calle, las razones por las cuales a juicio del entrevistado estaba en situación de calle, vínculo con su familia, si vivía con otras personas en situación de calle y otras variables relevantes como percepción del riesgo de estar en situación de calle (agresión, accidentes). Asimismo, percepción de su estado de salud y necesidades identificadas como prioritarias que pudieran orientar desarrollo de lineamientos de política (lugar donde dormir, asistencia médica entre otros).
- Acceso a la red social: Buscaba indagar sobre si tenían y si portaban cédula de identidad, si habían recurrido a organismos públicos o privados para solicitar ayuda y donde recurrían cuando necesitaban ayuda.
- Fuentes de ingreso: Buscaba indagar sobre las principales fuentes de ingreso como pensiones, subsidios, limosna, trabajo remunerado, entre otros.

Definición de persona en situación de calle

Para efectos del Catastro de Población en Situación de Calle, realizado en el país el 28 de Julio de 2005, se adoptó la siguiente definición operativa de PSC:

- Personas que se hallen pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada

como vivienda aunque la misma sea precaria. En esta situación se encuentran las personas que están en la vía pública y caletas.

- Personas que por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna, pagando o no por este servicio, en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares y que brindan albergue temporal. En esta situación se encuentran las personas que están en hospederías solidarias u hospederías comerciales.
- Personas que por encontrarse sin hogar o residencia, y sin apoyo de familiares u otros significativos, dependen de programas sociales que ofrecen residencia permanente o por períodos importantes, con apoyo bio-psico-social. En esta situación se encuentran las personas que están en residencias solidarias, los que son beneficiarios de un alojamiento temporal como el arriendo de una pieza y los niños y niñas con trayectoria de situación de calle atendidos con financiamiento de SENAME en COD, CERECO y CTD.

Operatoria CPSC

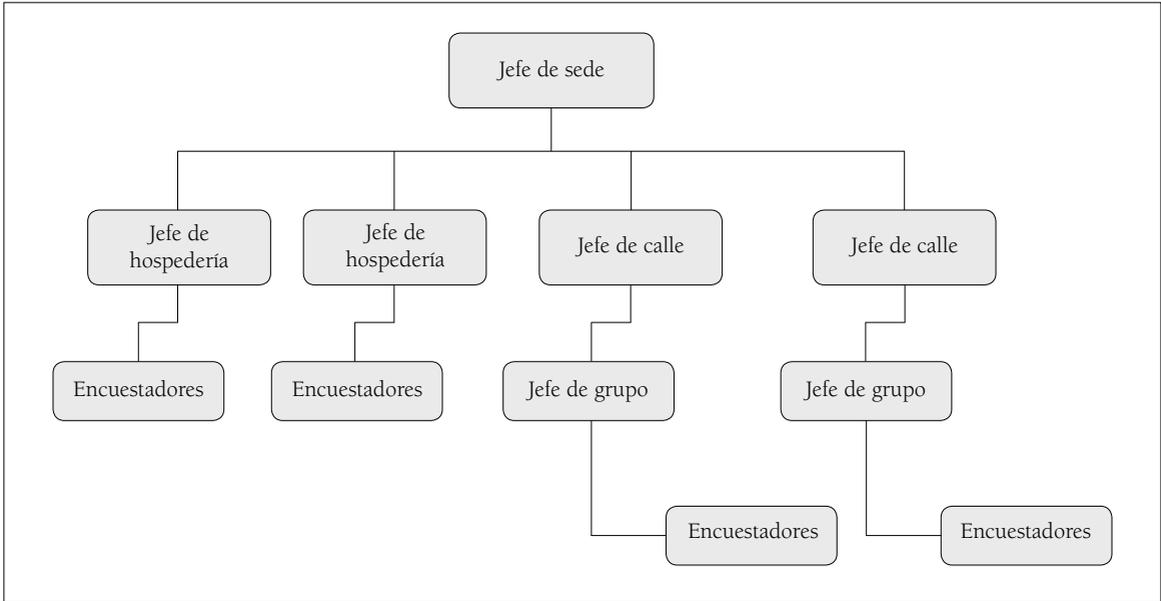
Para llevar a cabo el catastro se constituyó una Mesa Nacional en que participaban MIDEPLAN, responsable del proceso, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Menores, Carabineros de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas, Hogar de Cristo, Secretaria General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Paralelo a esto, se conformó un Comité Técnico Nacional donde participaban MIDEPLAN, el Instituto Nacional de Estadísticas, Secretaría General de Gobierno, Servicio Nacional de Menores, Carabineros de Chile, Hogar de Cristo, Corporación Nuestra Casa. Este comité ha lideró a nivel nacional los aspectos logísticos y operativos y el diseño del cuestionario y capacitación.

Por su parte, en las regiones se constituyeron Mesas Regionales presididas por los intendentes que tuvieron como mandato convocar a las instituciones correspondientes para realizar el Catastro. Asimismo, en algunas regiones se fueron constituyendo mesas comunales. En las regiones las instituciones que conformaron el Comité Técnico desempeñaron funciones similares al comité técnico nacional.

Orgánica

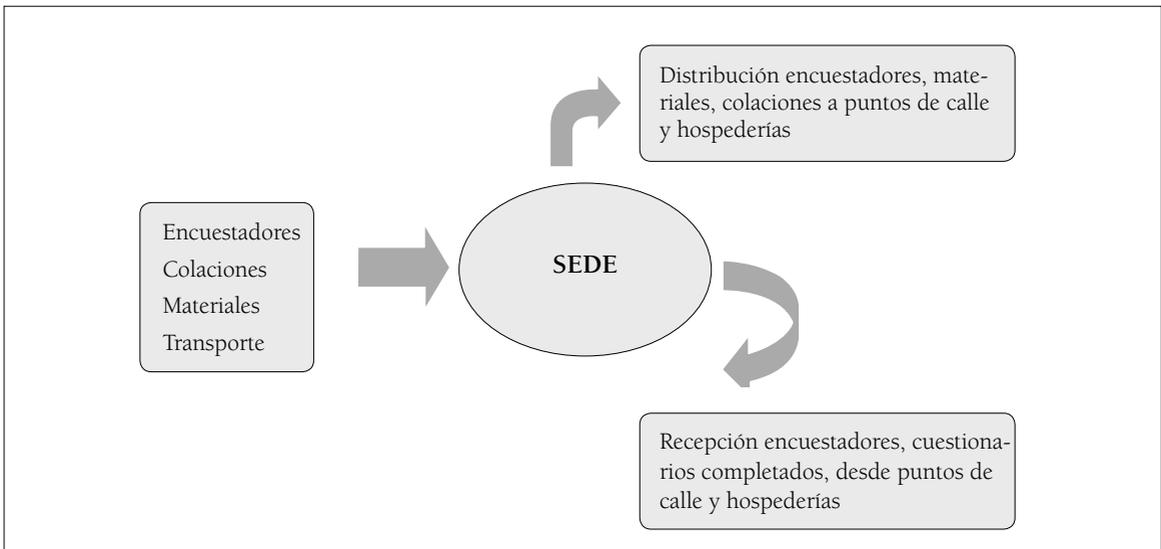
Para la organización del trabajo se generó una estructura que fue asumida por la totalidad de las regiones.



En las hospederías con más de 30 personas se contó con un encargado de supervisión, el cual apoyará al jefe de hospedería en la revisión de los cuestionarios para velar por la correcta aplicación de la encuesta.

- El jefe de Sede es responsable del local y de coordinar todas las acciones desde el centro de operaciones.
- El jefe de Hospedería es responsable del levantamiento de la información en la hospedería.
- El jefe de Calle es responsable del levantamiento de la información en los puntos de calle.
- El jefe de grupo será el responsable de un grupo de encuestadores que realizará el levantamiento de información en la vía pública.

Logística



Actividades del pre-levantamiento

Para efectos de lograr una adecuada implementación del catastro se han realizado las siguientes reuniones de coordinación:

- Seguridad: Con Carabineros de Chile a fin de asegurar la protección de las sedes, los vehículos y de todos quienes participen el día del catastro.
- Alimentación: Con JUNAEB, para asegurar la provisión de alimentos en las sedes el día del catastro.

Para efectos de realizar el catastro, la mesa regional fue la responsable de:

- Designar y hacer operativas las sedes en su región.
- Designar los respectivos jefes de sedes

- Designar los respectivos jefes de hospederías y/o calle para cada sede.
- Determinar y proveer el número de encuestadores y vehículos necesarios para cada sede.

Levantamiento de la información

Con todo lo anterior se planificó que el catastro comenzara en terreno el jueves 28 de julio a partir de las 17:00 hrs. y se extenderá hasta la madrugada del día 29 de julio.

De acuerdo a la experiencia de trabajo con los distintos tipos de población se sugirió los siguientes horarios para la aplicación de la encuesta:

- Niños: primeras horas de la tarde.
- Hospederías: a partir de las 18:00 horas.
- Calle: a partir de las 20:00 horas.

Dimensiones cuestionario

Datos de control	Identificación	Historia de vida
Región/Comuna Localización/Dirección De: Hospedería Solidaria Hospedería Comercial Residencia Solidaria Punto de calle Otro lugar Caleta Observaciones acerca del entrevistado Identificación de niños, niñas con el entrevistado.	Nombre Sexo Situación de pareja Edad Documento de identidad Etnia	Donde duerme habitualmente Última residencia fija Tiempo en situación de calle Motivos vive en situación de calle Con quién vive Contacto con familia y último contacto Aspectos positivos y negativos de estar en situación de calle
Estrategias de subsistencia	Educación	Estado de salud
Solicitud de ayuda en instituciones Percepción acerca de la atención Actividad o trabajo por el cual percibe ingreso o algún beneficio Tiempo que no trabaja Categoría ocupacional Ingresos por distintas fuentes	Analfabetismo Asistencia a establecimiento educacional Tiempo que no asiste a escuela o liceo Nivel educacional alcanzado	Problemas de salud o deficiencia

Actividades previas al catastro

- Conformación de mesa nacional y de mesas regionales. (Abril).
- Conformación de comité técnico nacional que ha realizado reuniones semanales para el desarrollo del catastro. (Abril).
- Coordinación permanente con regiones e instituciones que trabajan con personas en situación de calle, con Carabineros de Chile y Servicio Nacional de Menores. (Abril-Julio).
- Empadronamiento y confección de directorio de hospederías y puntos de calle en todas las regiones del país y confección de mapas que identifican hospederías, puntos de calle y estimación de personas a encuestar. (Mayo-Julio).
- Diseño de una primera versión del cuestionario que fue sometido a un pre test la primera semana de junio. Se realizaron 70 entrevistas, con esta información se elaboró el cuestionario final. (Mayo).
- Diseño de manual para los encuestadores y manual operativo para el adecuado levantamiento de la información. (Junio-Julio).
- Definición de estructura operativa para el levantamiento: Coordinación regional, sedes por territorio a encuestar, jefes de sede, jefes de calle, jefes de grupo y jefes de hospedería. (Julio).
- Determinación del número de voluntarios, jefes de calle, jefes de hospedería y jefes de grupo. Coordinación de vehículos requeridos y de alimentación para encuestados y voluntarios con JUNAEB. (Junio-Julio).
- Convocatoria a voluntarios e inscripción a través del portal ciudadano de la Secretaría General de Gobierno. (Julio).
- Diseño de capacitación y realización de capacitaciones en las 13 regiones del país. El lunes 25 de julio se realizó una capacitación masiva en la Región Metropolitana. (Julio).
- Definición de los materiales requeridos y envío a regiones. Asimismo se foliaron los cuestionarios para un correcto seguimiento. (Julio).
- Diseño de formularios de control de gestión para cada sede para un adecuado seguimiento de voluntarios y cierre de proceso de recepción de cuestionario. (Julio).

Finalmente el Catastro se llevó a cabo la noche del 28 y la madrugada del 29 de julio en las 80 comunas más pobladas del país, vale decir con más de 40.000 habitantes. Esa noche más de 5000 voluntarios recorrieron calles, caletas, puentes, hospederías y cuanto hubo que caminar para llegar a donde están las más necesitadas de nuestro país.

Resultados del catastro

El día 18 de agosto de 2005, al celebrar el Día de la Solidaridad y entregar los resultados del Primer Catastro de Personas en Situación de Calle, el Presidente Ricardo Lagos señaló: “Así como me comprometí a que tenía que haber un registro de esta realidad, quisiera comprometerme, en el tiempo que me queda, a estudiar estos datos para poder pasar también a la acción”.

De este modo, el Presidente ha establecido la voluntad política de avanzar en delinear políticas de Estado que permitan abordar la problemática que aqueja a la población en situación de calle del país.

Formulación del problema

La PSC es un grupo que en general ha estado ausente de la política social chilena². En efecto, los programas sociales dirigidos hacia la población de menores recursos se han enfocado hacia las familias pobres e indigentes. En este sentido el más reciente esfuerzo está representado por el Sistema Chile Solidario, que considera en su lógica de funcionamiento trabajar con familias con residencia fija, quedando así fuera de su cobertura el grupo de PSC. Estos por definición no tienen una residencia fija y en su gran mayoría sufren distintos grados de desvinculación familiar.

Además, estudios cualitativos elaborados por MIDEPPLAN indican que parte de esta población ha llegado a la calle como una estrategia de escape a una situación residencial insostenible, ya sea por problemas de violencia, rechazo o aislamiento familiar.

Ante la escasez de políticas de Estado, las necesidades de este grupo han sido abordadas principalmente por algunas Municipalidades, grupos vecinales y por ONGs, donde ha destacado la labor de la Iglesia Católica y fundamentalmente del Hogar de Cristo, como la institución más grande y con mayor experiencia y trayectoria en el tema. En efecto, el Hogar

² Con la excepción de los programas dirigidos hacia niños de la calle implementados por el SENAME. Ver: http://www.sename.cl/interior/ninos/f_subportada.html. Por otra parte, algunos Municipios han realizado iniciativas locales dirigidas a este grupo poblacional.

de Cristo atiende a 1.000 PSC al día, en sus distintos programas y hospederías a lo largo **del país**³. Además, existe una amplia red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con PSC, entre las que destacan la Corporación Nuestra Casa, Corporación Acógeme, Chasqui, Gente de La Vega, Serpaj, Una Noche en la Calle (UNELC), Pléyades, Organización Hijos de la Calle y ONG Raíces, y otras con residencia en regiones.

Diagnóstico

Los resultados del primer Catastro de Personas en Situación de Calle indican que 7.254 personas se encuentran en esta situación a julio de 2005. De este total, un 47,7% vive en la Región Metropolitana. Por otra parte, se constata que un 85% de este grupo poblacional está constituido por hombres y que el 78,8% tiene 30 años y más. La edad promedio de esta población es de 47 años. La gran mayoría de las personas en situación de calle son solteras, con un 56,8% en esta situación. En cuanto a la situación educacional, un 12,1% no sabe leer y un 12,8% no sabe escribir. Además, un 40,9% sólo presenta educación básica incompleta, en tanto que un 14,0% sólo ha cursado educación básica completa. Con respecto a la pertenencia a etnias, un 10,1% declaró pertenecer a algún pueblo indígena. De ellos, un 87,3% declaró ser Mapuche, un 4,1% Aymará, un 0,2% Rapanui y un 8,4% pertenecer a otro pueblo indígena.

A pesar de las diferencias metodológicas y de definición de la PSC que existen al comparar la situación de Chile con la disponible en otras naciones, puede afirmarse que el nivel de PSC en Chile se compara favorablemente con los niveles de PSC en estos países, tanto en términos absolutos como en relación a la población total.

En Chile la información disponible sobre la PSC indica que se trata de un grupo complejo y diverso. En efecto, este grupo está compuesto por adultos mayores, jóvenes, mujeres con o sin hijos y niños. Además, la PSC vive y pernocta en distintos lugares, como la calle, sitios eriazos abandonados, espacios públicos como plazas y parques y hospederías sociales o comerciales, entre otros. Por último, la PSC puede presentar problemas tales como alcoholismo, drogadicción, desempleo crónico, desvinculación familiar, relacionada generalmente a violencia intrafamiliar, problemas de salud mental y problemas con la justicia.

Objetivo de la política

La política pública dirigida a la PSC debe tener como objetivo general que el país logre superar la situación de calle. Dentro de este objetivo general pueden distinguirse los siguientes objetivos específicos:

- Incorporar a esta población a la red social existente, cuando esto resulte factible. Deben buscarse mecanismos que faciliten la incorporación de la PSC a la red social existente, asegurándose de que estos ciudadanos reciben los beneficios a los que tienen derecho.
- Crear nuevos instrumentos de política dirigidos a aquellos sub-grupos de la PSC que no pueden incorporarse a la red social existente. Estos instrumentos deben permitir solucionar los problemas de fondo que enfrenta esta población, así como mejorar su calidad de vida, enfocándose en atender las temáticas específicas que presenta esta población.
- Generar iniciativas desde el Estado que permitan prevenir la ocurrencia de la situación de calle entre la población domiciliada.

Líneas de acción

Los resultados del catastro indican que en Chile la PSC constituye un grupo de tamaño reducido, por lo tanto, las iniciativas de Gobierno dirigidas a este grupo deben ser de escala menor, tanto en términos presupuestarios como de los recursos institucionales involucrados, estructurándose como iniciativas especializadas en las complejidades y características de la PSC en Chile.

Por otra parte, el catastro presenta una realidad compleja y variada para este grupo. En consecuencia, para obtener resultados permanentes en cuanto a aliviar y solucionar los problemas de la PSC se requiere contar con iniciativas que consideren toda la complejidad de la situación que afecta a este grupo poblacional.

De este modo, los antecedentes revisados hacen que para Chile sea apropiada una estrategia de política con las siguientes características:

- De escala reducida, acorde con la dimensión del problema en el país.
- Especializada, asumiendo toda la complejidad de la PSC.
- Que coordine y supervise los esfuerzos dirigidos a esta población, los que deben ser implementados de manera descentralizada.

3 Fuente: www.hogardecristo.cl

- Que articule las acciones de Gobierno a nivel central y local.
- Que considere la participación de la propia PSC, así como de los organismos de la sociedad civil que trabajan con este grupo.

Institucionalidad

Se propone la creación de una Unidad encargada del tema. Esta Unidad se perfilaría como una unidad especializada y de tamaño reducido orientada a coordinar la gestión de iniciativas para las PSC así como la oferta pública existente. Esto garantizará generar un núcleo de especialistas en PSC en la administración del Estado, capaces de orientar las políticas y programas sociales, así como las líneas de programas a financiar con el fondo hacia las PSC.

El personal de la Unidad incluiría un Director Responsable, apoyado por un grupo multidisciplinario de profesionales con experiencia y formación en temas de pobreza, PSC, evaluación de proyectos y sistematización y generación de información.

Reflexión final

Cuando ya nadie cree, es justamente el momento entonces de levantarse, luchar y creer, por aquellos sueños imposibles. Agradezco la oportunidad de haber participado en esta noble tarea que nos compromete por siempre, agradezco a todas las instituciones que hicieron posible el Catastro de Personas en Situación de Calle, a mis amigos de la Red Calle y a mis entrañables compañeros de ruta de la División Social de MIDEPLAN. Gracias por construir una Catedral.