

Subsidio único ciudadano: Una propuesta de política pública para personas en situación de calle

Citizenship Subsidy: A proposal of public policy for homeless people

RICARDO MENA BURGOS

Ricardo Mena es Sociólogo, (c) Magíster Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Coordinador Social ONG "Moviliza"¹. Email: ricardo.mena.burgos@gmail.com

Resumen

Esta conferencia presenta las principales dimensiones que deben ser consideradas para intervenir en poblaciones definidas en situación de calle. Se señala que algunas propuestas sostienen que la intervención se debe abordar a partir de las diferencias, es decir, a partir de un acceso a beneficios de acuerdo a su género, edad, tiempo de estadía en la calle, condiciones de salud física y mental, entre otros; mientras que otras posturas mantienen que la política se debe abordar a partir de las semejanzas entre las personas en situación de calle, desde ciertos estándares mínimos que todos deben tener y cumplir para ser incluidos. El autor enfatiza la necesidad de una visión integral, que construye semejanzas para luego develar diferencias al interior de la problemática. En esta línea el autor propone una solución técnica económica.

Palabras claves (personas en situación de calle; políticas públicas; diferenciación)

Abstract

This keynote discusses the central dimensions to be considered when intervening with homeless people. There are some proposals arguing that the intervention should be approached from the differences, that is, from an access to benefits based on gender, age, length of stay in the street, physical and mental health conditions, among others; while others maintain that policy positions should be approached from homeless people's similarities, considering certain minimum standards that everyone should have and meet to be included. The author emphasized the need for an integrated vision, which builds similarities to later unveil differences inside the problematic. In this vein, the author proposes a technical and economical solution.

Key words (Homeless people; public policies; differentiation)

Introducción

Un concepto que ha ido ganándose un espacio, tanto en la discusión pública como en esferas más específicas, léase la academia y la política; es el de "Personas en Situación de Calle"; pensado como una manera más digna, decente y respetuosa de referirse a aquellas personas que antes eran catalogadas como "vagos", "indigentes", "los flojos" entre muchas otras categorías bastante peyorativas.

Por "Personas en Situación de Calle"², se entiende fundamentalmente por todas aquellas personas que pernoctan en la calle, hospederías o residencias solidarias; carecen de redes sociales o familiares y se encuentran en una situación de exclusión y marginalidad de la sociedad y su operar.

En julio del 2005, luego de mucho tiempo de trabajo, el Estado a través del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) y trabajando

1 Moviliza es una institución que desde el año 1998 trabaja con personas en situación de calle. El autor de este artículo agradece los valiosos aportes de Felipe Estay, Director Ejecutivo de Moviliza.

2 Concepto utilizado también en países como Brasil y Uruguay.

codo a codo con un grupo importante de Organizaciones Sociales, y otros sectores de la sociedad civil, logró realizar por primera vez en la historia del país un catastro a este sector de “Personas en Situación de Calle”, el objetivo era lograr aproximaciones a este segmento de la población para poder hacer buenas caracterizaciones que permitiesen generar un marco de acción adecuado para diseñar programas y/o políticas de inclusión para el denominado “Pueblo de la calle”.

En este contexto de Catastro, es que se (re)construye el concepto de “personas en situación de calle”, quedando del siguiente modo: “personas en situación de calle: Aquella que no cuenta con una vivienda a la cual acceder, ya sea por opción personal o por condiciones de vulnerabilidad social, lo que la obliga a permanecer el día y/o la noche en lugares públicos, de manera temporal, permanente o crónica.

Las personas en situación de calle, asimismo, son las que se encuentran en los siguientes sitios: hospederías solidarias, hospederías comerciales, vía pública (calle, esquina, paradero, plaza, hospitales, lugares abandonados), se encuentran en esta categoría todas aquellas personas que pernoctan en espacios de propiedad pública o privada teniendo permiso o no, duermen a la intemperie, aunque cuenten con colchones, frazadas; Caleta (área de ríos, bajo los puentes, túneles, callejones sin salida), esta categoría corresponde a lugares donde duermen principalmente niños-as y jóvenes que, a diferencia de la categoría anterior, encuentran espacios donde guarecerse del frío y de otras eventualidades” (www.portalciudadano.cl).

El Catastro se realizó entre el 28 y 29 de julio, arrojando como resultado final que en las 80 comunas más pobladas de nuestro país hay **al menos** 7254 personas en situación de calle.

Una vez que estos resultados fueron publicados, analizados y comentados, se da comienzo a la etapa de discutir acerca de cuál es la mejor forma de abordar y/o intervenir a este grupo de personas. Dentro de esta discusión pretendemos desarrollar este documento.

Política pública y personas en situación de calle

Son muchas las preguntas que surgen en torno a la relación que sugiere el título de esta parte, principalmente queremos centrarnos en 2, que tienen cierta relación; la primera pregunta ¿es posible generar una política pública para personas en si-

tuación de calle?, al menos el contexto actual nos indica que sí, sin embargo, esa posibilidad nos lleva a otra pregunta, ¿vale la pena hacer una política pública para 7254 personas? ¿Por qué? La relevancia de esta pregunta viene dada porque pese a que hay un nivel importante de consenso en torno a que hay que generar algún tipo de intervención que permita trabajar por mejorar las condiciones de vida y la inclusión de las Personas en Situación de Calle (en adelante PSC), hay ciertas discrepancias en el qué hacer. Por un lado hay grupos que postulan que hay que integrar a este grupo a políticas ya existentes, como el Chile Solidario o el programa Puente. Pero también hay quienes creen que es importante generar una política específica para este grupo, ya que presentan características particulares, como su heterogeneidad, carencia de mínimos sociales, como acceso libre a salud, vivienda y educación, y también un no reconocimiento a su condición de ciudadanos.

En resumen: podemos sostener que las divergencias se dan del siguiente modo: Algunos piensan que se debe abordar a partir de las diferencias, es decir, a partir de un acceso a beneficios de acuerdo a su género, edad, tiempo de estadía en la calle, condiciones de salud física y mental, entre otros. Mientras que otros piensan que la política se debe abordar a partir de las semejanzas de las PSC, desde ciertos estándares mínimos que todos deben tener y cumplir para ser incluidos: tener carné de identidad, su credencial de indigencia, acceso a consultorios etc.

Sin embargo, ninguna de las dos posturas por separado puede ser útil para abordar de modo integral un problema que requiere de un enfoque amplio, un enfoque que a partir de ciertas semejanzas logre abordar las diferencias que existen en las PSC. Creemos firmemente en que hay que respetar la libertad de estos sujetos de optar por su reinserción, y ese respeto pasa también por tener la preocupación acerca de la calidad de vida de ellos, aunque quieran seguir en situación de calle.

En esta línea es que se ha pensado una solución técnica, como propuesta de política, que requiere de ciertos elementos complementarios para poder implementarse de buena manera; y por otra parte, es económicamente viable, pensando en que hoy por hoy, son los criterios económicos los que predominan en la aprobación o no de una propuesta y un diseño de Política Pública.

Una propuesta: Subsidio único ciudadano para personas en situación de calle

Dentro de los objetivos de desarrollo del milenio que el gobierno de Chile se ha planteado está el de “acabar con la pobreza extrema y el hambre” (Gobierno de Chile, 2005), en este contexto ciertamente que entra de un modo lógico la idea de generar una política para las PSC, ya que son un grupo que efectivamente está en una condición de pobreza extrema (son los más pobres entre los pobres, dicen algunos), y si no fuera por el trabajo de varias Ong’s o grupos religiosos, el número que pasa hambre sería muy alto.

Estamos en un contexto en donde nos damos cuenta, a través de las publicaciones de estudios que realizan diversos organismos internacionales, que si bien se reduce la pobreza, se mantiene la desigualdad, e incluso, la inequidad ha llegado a aumentar. Vemos que según el PNUD “la relación de la renta de la quinta parte más rica de la población mundial, respecto al quinto más pobre, pasó de 30 a 1 en los años ‘60, a 60 a 1 en los ‘90” (2003). Esas diferencias también son aplicables a nuestro país ¿Porqué se produce esto? Es una pregunta que muchos se hacen, sobre todo cuando se ve que hay Reformas en la educación, se generan programas de erradicación de campamentos como el Chile Barrio, se genera una gran política integral para afrontar la pobreza denominado “Chile Solidario”, y así podríamos seguir.

Uno de los problemas principales es la constante negación del Estado a entender que la sociedad está compuesta por individuos y no por grupos. “Para los desempleados, para los desertores escolares, para los que no tienen acceso a salud, el Estado ha desarrollado políticas universalistas orientadas a toda la población y también políticas segmentadas en favor, por ejemplo, de la tercera edad, de la integración femenina en la esfera del trabajo, de la inscripción de los jóvenes en los registros electorales. En las primeras, en las políticas universalistas, los individuos no importan, y en las segundas, tampoco, pues se trata de grupos” (Mascareño, 2005).

Muchas de las políticas pensadas para grupos, o estas políticas universalistas, en nada ayudan a disminuir la brecha de desigualdad o integración. Por ejemplo, el idear un subsidio de \$200.000 para las familias más pobres no es equitativo; porque hay

familias compuestas por 10 personas y familias de 4 personas, por lo tanto en términos reales, la primera familia recibe \$20.000 por integrante, mientras que la segunda \$50.000, evidentemente que no es justo.

Una política pensada para las PSC debe abarcar las dos posturas mencionadas con anterioridad, es decir, debe a partir de las diferencias que tienen como individuos, y también de ciertos aspectos semejantes entre sí. En este sentido es importante que el Estado (y la sociedad también) aborde el problema bajo dos dimensiones:

1. Antes de saber si tienen o no carnet, como un modo de inclusión, es importante preguntarse cómo podemos llegar a interesarnos en la individualidad de las PSC, por hacerles saber que se tratan de personas iguales a cualquiera de nosotros. Esto implica asumir toda la complejidad del trato con individuos.
2. A pesar de la individualidad y toda la complejidad que representa, es necesario tomar en consideración ciertas semejanzas, específicamente la exclusión y pobreza extrema en que estas personas se encuentran.

Esto significa que una política pública destinada a las PSC, desde su diseño, debe considerar que debe apuntar a garantizar todos los mínimos sociales como lo son el acceso libre a salud, educación, trabajo, vivienda y seguridad social, para que se permita a las PSC igualarse a la condición de todos los ciudadanos, sean pobres o no. También incentivar el desarrollo de sus capacidades naturales no emprendidas, ya sea por la estructura social, o por su historia de vida. De esta manera, estamos abordando una inclusión a partir de las semejanzas, a través de la garantía de acceso libre a ciertos mínimos sociales; y también a partir de las diferencias incentivando el famoso “emprendimiento” como factor de inclusión (en caso que quiera reinsertarse), o de mejora de calidad de vida en la calle (en caso que el individuo quiera seguir en la calle) ¿De qué manera se concretiza esta idea de política pública? A través de la creación de un Subsidio Único Ciudadano para PSC. Idea importada de la noción de “ingreso básico ciudadano”, generada por el economista belga Phillipe Van Parijs³, combinándola con la declaración del presidente Lagos que dice: “en el centro de nuestra idea de desarrollo están las personas, su libertad, y su dignidad. Desde allí en-

3 Para mayores detalles acerca de este concepto ver Von Parijs, P, “Renta Básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI”, Université Catholique de Louvain. 2000.

tendemos el desarrollo. Desde allí entendemos las políticas de superación de la pobreza e integración social” (Lagos, 2005).

Son muchas las definiciones que hay acerca de lo que es una Política Pública, sin embargo casi todas tienen en común la noción que son acciones del Estado, procesos dirigidos a solucionar un problema público, que se vuelven tangibles con leyes, proyectos, ideas. Siguiendo este concepto, habría que agregar que estas acciones del Estado pueden ser complementadas en sus distintas etapas (diseño, implementación y evaluación) o también demandadas por otros actores como por ejemplo, la sociedad civil.

Es complicado establecer dentro de qué tipo de política pública calza esta propuesta del “Subsidio Único Ciudadano”, ya que abarca distintas dimensiones, que hasta este momento están parceladas en distintas visiones; sin embargo, podemos sostener que es una mezcla de ideas entre un modelo de “Public Choice”, un modelo de “Teoría de los grupos” y con ciertos criterios económicos-sociales.

El denominado “Subsidio único ciudadano para Personas en Situación de Calle”, les permitiría a las PSC emprender soluciones para su condición de extrema pobreza. De este modo, podrán satisfacer sus necesidades más básicas sin depender de la caridad o de las Organizaciones de beneficencia, “se pretende asegurar grados mínimos de autonomía e independencia material a todos, con lo cual los ciudadanos pueden liberarse de la necesidad de pedir permisos a terceros para poder subsistir” (Salvat, 2005).

Estos son los puntos que a nuestro juicio abordan lo que define a las PSC, su exclusión y su extrema pobreza. La exclusión se aborda a través de la (re) vinculación de las PSC a las redes sociales de integración social-ciudadana, como el acceso a salud, fuentes laborales etc. Y a las redes de apoyo ampliadas como los son el Estado, las ONG’s y afines. Asimismo creemos que el subsidio único ciudadano permite mitigar su condición de pobreza extrema.

El subsidio único ciudadano que nosotros postulamos tiene su origen en una visión ciudadano-democrática, vale decir en el consenso deliberado de toda la sociedad ante la interrogante primordial que nos plantea ¿queremos o no vivir en una sociedad con igualdad de oportunidades, en una sociedad decente y justa? La respuesta positiva al querer vivir juntos implica la existencia digna de aquellos ciudadanos más desfavorecidos.

Concretizando el tema en datos duros podemos sostener lo siguiente: supongamos que cada una

de las 7254 PSC recibe US\$100 dólares mensuales c/u, esto nos da un total mensual de US\$725400 dólares, con un monto anual cercano a los US\$9 millones de dólares (8 millo. 700 mil). Estos montos para el Estado, considerando que hay un superávit fiscal de 5 mil 400 millones de dólares, no son muy significativos.

Estos montos se podrían dar durante 5 años, acompañados de políticas promocionales (no se descarta el complemento de otros programas), la promoción debe apuntar fundamentalmente a la garantía de mínimos sociales, de modo que las personas no tengan que gastar el subsidio en salud y educación, por ejemplo, y así poder invertir el dinero en el desarrollo de proyectos de emprendimiento individual o asociado (dejar que las personas elijan) y con una evaluación ex ante y ex post que apunte a resultados y en menor medida a impacto. Por primera vez, además, una política estaría entregando herramientas a sus beneficiarios directos, y no meras compensaciones, “la lógica de las políticas sociales apuntan básicamente a la idea de compensación de aquellas carencias de determinados grupos que por distintas razones, se encuentran en una situación desventajosa respecto a la media del resto de la sociedad. Al caer en este juego de las compensaciones, se produce un círculo del cual es muy complicado salir, básicamente porque al ir compensando determinadas situaciones, inmediatamente surgen otras por compensar” (Mena, 2005). Tampoco este subsidio significa una medida de intercambio entre capital y trabajo ni ningún otro tipo de canje por el dinero otorgado.

Hoy en Chile tenemos la oportunidad única de establecer dicho beneficio pues tenemos el conocimiento necesario dado por el catastro a PSC. La oportunidad de individualizar (personalizar) una situación de extrema pobreza y exclusión, de esta forma, el subsidio propuesto abordaría por medio de la generalidad, las particularidades de la misma persona. Este subsidio iría por primera vez a personas, y no a agrupaciones, organismos, familias, u otro tipo de asociación o representación masiva de individuos. Debemos terminar con ese miedo a la individualidad, reflejado en la concepción mezquina de la asociatividad como única solución a la situación de pobreza. Un subsidio a las personas y no a un grupo o a las familias nos garantiza un subsidio equitativo conforme a los principios de equidad, igualdad y justicia que nuestra democracia promueve. Viéndolo en la perspectiva económica, una inversión de envergadura planteada, no es muy

significativa, pensando que hay experiencias en las que se ha invertido casi 10 ó 15 veces más en políticas de intervención en comunas o pueblos, que apenas superan la cantidad de PSC catastradas, y no siempre con resultados exitosos. Las políticas de por sí, implican beneficios focalizados y gastos dispersos.

La viabilidad de esta idea viene dada en primer lugar, porque representa una solución que no es sólo política, sino que también ética y social a un problema, una temática social que involucra responsabilidades compartidas entre el Estado, Ong's y la sociedad en general. Estamos en un contexto político favorable, el mismo presidente afirma que "la desigualdad en la distribución del ingreso y del patrimonio, la erradicación de la indigencia y la pobreza, el reconocimiento de los pueblos originarios y la ampliación de oportunidades para éstos junto con la equidad de género, constituyen los cuatro grandes desafíos que Chile tiene que enfrentar en la próxima década para ser un país más justo" (Lagos, 2005). Si se logra el reconocimiento y respeto al individuo (ver cita N° 7), y se acompaña de la promoción de la que hemos hablado, recién se estarán sentando bases de políticas públicas más integradoras, justas y equitativas. "Si el Estado quiere hacerlo bien en este caso, que no aplique la lógica colectivista de 'a todos por igual', y que apoye a quienes intervienen sabiendo que lo primero que se debe conocer de las personas en situación de calle, no es si tienen o no carné de identidad, sino, más bien, si alguien en el último tiempo se ha interesado por lo propio de su individualidad, por confirmarles que se trata de personas más allá de si cumplen o no con determinados requisitos de inclusión social definidos desde muy lejos" (Mascareño, 2005). Además del piso político del ejecutivo, hay un evidente apoyo ciudadano, los 5000 voluntarios que participaron en el Catastro indican el interés ciudadano en el tema. También la visita al Congreso de un número importante de PSC en Octubre de este año, en donde expusieron sus demandas y temas a los congresistas, hace pensar que el legislativo está dispuesto a cooperar.

Una política o un programa o incluso una idea, no pueden ser pensados sólo para acallar algunas voces demandantes, o por cumplir promesas hechas

al voleo frente a las cámaras. Una política debe ser pensada y diseñada para personas, con toda la responsabilidad que ello implica, asumiendo que las decisiones y las consecuencias de las mismas afectan directamente a algún porcentaje, aunque sea mínimo, de habitantes de este país, y que más que números, cifras o porcentajes, se trata de personas, seres humanos, tan ciudadanos como cualquiera de nosotros.

Bibliografía

- GOBIERNO DE CHILE**, (2005) Los objetivos de desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile, Santiago 2005.
- LAGOS, RICARDO**. (2005) Carta del Presidente de la República de Chile Sr. Ricardo Lagos, incluida en el libro *Habitando la calle*. Catastro Nacional a Personas en Situación de Calle, MIDEPLAN, 2005.
- MARDONES, RODRIGO**. (2005) Apuntes del curso Políticas Públicas, dictado por el Profesor Rodrigo Mardones, Magíster Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado, segundo semestre, 2005.
- MASCAREÑO, ALDO**. (2005) Cuando el individuo importa. Ponencia hecha en el seminario *Panorama del Pueblo en Calle: Voz y ciudadanía para las Personas en Situación de Calle*. realizado en la Universidad Alberto Hurtado, el 28 de mayo del 2005.
- MENA, RICARDO**. (2005) Diferenciación de la Solidaridad. Tesis para optar al grado de Sociólogo UAH Santiago Chile.
- MENA, RICARDO**. (2003) *Personas en Situación de Calle: inclusión en una Sociedad Democrática*, ponencia hecha para el seminario *Habitando la calle: Propuestas de Política*, realizado el 28 de noviembre del 2005 en la Universidad Católica de Chile.
- PNUD** (2003) Informe de Desarrollo Humano 2003. Naciones Unidas Santiago Chile.
- SALVAT, PABLO**. (2005) Un nuevo fantasma recorre el mundo: el Ingreso Mínimo Ciudadano Garantizado <http://www.centroavance.cl> - Centro de Estudios Sociales Avance Source Generated: 24 October, 2008, 09:39.
- VON PARISJS, P**. "Renta Básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI", Université Catholique de Louvain. 2000. Fuentes de Internet: www.portalciudadano.cl/detalle_noticia.html?id=966;id_seccion=123