



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Aproximaciones al reconocimiento de la ciudadanía de las personas habitantes de la calle desde los discursos político-jurídicos en Bogotá: conceptos globales/locales en el siglo XX y políticas públicas en el siglo XXI

Jacqueline Torres Ruiz

CC. 1014178673

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Sociología
Maestría en Sociología
Bogotá, Colombia
2017**

Aproximaciones al reconocimiento de la ciudadanía de las personas habitantes de la calle desde los político-jurídicos en Bogotá: conceptos globales/locales en el siglo XX y políticas públicas en el siglo XXI

Jacqueline Torres Ruiz
CC. 1014178673

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de Magíster en Sociología

Directora:
Patricia Rodríguez Santana

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Sociología
Maestría en Sociología
Bogotá, Colombia
2017

Dedicatoria

*A mi Juan, el tesoro que Dios me regaló, la razón de mi vida,
mi principal motivo para luchar por mis sueños,
y mi gran apoyo en todo el desarrollo de la investigación.*

*A Nani, gracias por siempre creer en mí.
No dejes de luchar por tus sueños.*

*A mis queridas Sandra, Diana, Aleja y Raiza,
más que mis amigas son mi familia.*

Agradecimientos

Expreso un reconocimiento especial a cada una de las personas que apoyaron mi proceso de formación y el desarrollo de esta investigación. Principalmente, agradezco a la profesora Patricia Rodríguez Santana, quien con paciencia, dedicación y una actitud siempre abierta al diálogo dio aportes fundamentales para el diseño, desarrollo y finalización de esta tesis. Agradezco también a Marcela Tovar Thomas y al profesor Óscar Alejandro Quintero, jurados de tesis, por sus valiosas observaciones que ampliaron mi perspectiva de análisis. Al profesor Jorge Enrique González, quien me orientó para sentar las bases del diseño metodológico.

Por las revisiones, las discusiones, las contribuciones y el apoyo académico, un reconocimiento especial al profesor Luis Carlos Trujillo, Edgardo Luis Ortega, profesor William Beltrán, Diego Harker y Alejandra López. También, a doña Flor y a Rafael por apoyar los trámites administrativos y animarme siempre.

Contenido

Resumen	9
Abstract.....	10
Introducción.....	11
Algunos antecedentes acerca de la construcción discursiva de la habitabilidad de calle	11
Planteamiento.....	16
Problema de investigación	19
Las piezas del rompecabezas para ubicar las formas de reconocimiento	20
1. Algunas aproximaciones a la conceptualización de la habitabilidad de calle de Bogotá D.C.	24
1.1. Producción intelectual desde afuera y desde adentro de la lógica de calle	25
1.1.1. Perspectivas académicas desde <i>el afuera</i> de la lógica de calle	25
1.1.2. Aproximaciones académicas al <i>adentro</i> de la lógica de la calle.....	29
1.1.3. Elementos para plantear una posición conceptual	37
1.2. Punto de vista conceptual para acercarse al reconocimiento bivalente de la habitabilidad de calle	38
1.2.1. Habitante de la calle: desigual, desconectado y diferente	40
1.2.2. El problema del <i>reconocimiento</i> del otro diferente, desigual y desconectado	47
1.2.3. Habitantes de la calle desde los discursos y las prácticas de la seguridad ciudadana ..	53
1.2.4. El problema de la ciudadanía frente al habitante de la calle	55
2. Un enfoque de investigación para el reconocimiento del otro mundo de la vida en la calle en Bogotá.....	60
2.1. Fundamentos del pensamiento ternario	60
2.1.1. Teoría del discurso de Verón	61
2.1.2. La perspectiva del ACD de Van Dijk	65
3. Tensiones en el reconocimiento del otro diferente (criminalización vs. derechos): del sucio-peligroso a la cultura de calle.....	69
3.1. Las huellas de los discursos de negación.....	70

3.1.1. El deber ser en la ciudad moderna dentro de un país rural	72
3.1.2. ¿Quiénes quedaron adentro y quiénes quedaron afuera?.....	75
3.2. Bogotá (1960-1990), el escenario de la violencia urbana: constitución de una ciudad diversa que no reconoce la diversidad	79
3.2.1. La “limpieza” social de los que se constituyen en “desechables”	81
3.2.2. Circulación de miedos urbanos en los medios de comunicación	86
3.2.3. Las tendencias del reconocimiento en los discursos y las prácticas políticas	88
3.3. Constitución de 1991: derechos formales y contradicciones en los discursos y las prácticas políticas	104
3.3.1. Emergencia conceptual de la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas capitalinos	113
3.4. Pistas acerca del reconocimiento en las gramáticas de producción.....	117
4. Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (1995-2003).....	119
4.1. Estado Social de Derecho: el escenario de la política pública	119
4.2. De ciudad caótica a ciudad civilizada: las administraciones del modelo exitoso	122
4.2.1. Formas diferentes de explicar el problema.....	123
4.2.2. Las soluciones y las banderas de gobierno	124
4.3. El lugar de la habitabilidad de calle dentro del modelo exitoso.....	134
4.3.1. La construcción discursiva de la habitabilidad de calle en el escenario nacional posconstitucional.....	134
4.3.2. Tensiones entre el discurso y la práctica: reconocimiento vs. invisibilización en el Distrito.....	138
4.4. Pistas acerca del reconocimiento en las políticas públicas 1995-2003	155
5. Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (2004-2015).....	158
5.1. Escenarios de conflicto nacional/local: entre la seguridad democrática y la participación ciudadana	159
5.2. De los deberes a los derechos: emergencia de los enfoques poblacional, diferencial y territorial.....	161

5.2.1. La lectura de los problemas y la formulación de soluciones en clave de derechos.....	162
5.2.2. Políticas públicas, reconocimiento y ciudadanía en el modelo de ciudad diversa	168
5.3. La habitabilidad de calle en el escenario de los derechos	171
5.3.1. Continuidades y discontinuidades en el discurso político-jurídico nacional	171
5.3.2. La respuesta del modelo de derechos: ¿derecho a la ciudad para las personas habitantes de la calle?.....	181
5.4. Pistas acerca del reconocimiento en las políticas públicas 2004-2015	205
6. Reflexiones: ciudadanía punto de llegada	208
6.1. La ciudadanía en las gramáticas de producción	211
6.2. La ciudadanía intercultural en las gramáticas de recepción	215
Referencias	219
Anexos	231

Índice de figuras

Figura 1. Secuencia de constitución de la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas públicos.....	85
Figura 2. Nube de palabras del informe Violencia política en Colombia: mito y realidad.....	92
Figura 3. Árbol de palabras asociadas con “desechable”.....	93
Figura 4. Configuración léxica de la habitabilidad de calle.....	96
Figura 5. Nube de palabras comparativa de decretos 1699 de 1964 y 1136 de 1970 y Ley 30 de 1986.....	103
Figura 6. Análisis comparativo de frecuencia de palabras en sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93.....	109
Figura 7. Nube de palabras comparativa de los planes de desarrollo 1995-1997, 1998-2000 y 2001-2003.....	133
Figura 8. Frecuencia de palabras en el Código Distrital de Policía de Bogotá del 2003.....	145
Figura 9. Frecuencia de palabras en titulares de prensa de <i>El Espacio</i> , <i>El Espectador</i> y <i>El Tiempo</i> (1999-2003).....	149
Figura 10. Nube de palabras comparativa de los planes de desarrollo 2003-2007, 2008-2011 y 2012-2015.....	170
Figura 11. Nube de palabras de los contenidos de prensa sobre habitantes de la calle en <i>El Espectador</i> y <i>El Tiempo</i> (2008-2011).....	195
Figura 12. Nube de palabras de los contenidos de prensa sobre habitantes de calle en <i>El Espectador</i> y <i>El Tiempo</i> (2012-2015).....	196

Índice de tablas

Tabla 1. Comportamiento de las principales variables que construyen la habitabilidad de calle en Bogotá según últimos tres censos.....	201
--	-----

Índice de anexos

Anexo 1. Árbol de palabras comparativo de las sentencias T-149/02 y C-1036/03.....	233
Anexo 2. Árbol de los términos habitante de [la] calle en plan de desarrollo <i>Bogotá sin indiferencia</i> y decretos 136 del 2005 y 170 del 2007.....	234
Anexo 3. Árbol de los términos habitante de [la] calle en plan de desarrollo <i>Bogotá positiva</i> , Proyecto de acuerdo, Acuerdo 366 del 2009 y Política para la adultez.....	235
Anexo 4. Nube de palabras comparativa del plan de desarrollo <i>Bogotá humana</i> y los decretos 415/13, 471/15 y 560/15, y Proyecto 743.....	236
Anexo 5. Titulares de prensa sobre habitabilidad de calle en <i>El Espectador</i> y <i>El Tiempo</i> (2008-2016).....	231

Resumen

En el nivel global, se encuentran considerables diferencias en las formas de constituir la habitabilidad de calle desde *fuera de* su lógica interna. De manera particular, en Bogotá las personas habitantes de la calle se han constituido desde los discursos y las prácticas oficiales, específicamente de la seguridad pública (legal e ilegal) mediante la asignación del rótulo de productor y reproductor de los miedos de las personas habitantes “normales” de la ciudad. Con base en la propuesta conceptual de García-Canclini (2004) y Fraser (1997), esta investigación parte de la necesidad de *reconocer* y abordar la habitabilidad de calle de manera complementaria desde una perspectiva de la desigualdad y la diferencia para llegar a problematizar el concepto de la *ciudadanía* para un grupo que oscila entre la legalidad y la ilegalidad. Así las cosas, bajo la propuesta metodológica de Verón (2004) acerca de la producción y la recepción de los discursos, se propone determinar qué elementos de los discursos y las prácticas públicos producidos en torno a la habitabilidad de calle durante la segunda mitad del siglo XX, constituyen los discursos político-jurídicos de *reconocimiento* de la ciudadanía dirigidos a ese grupo urbano, en las administraciones del distrito capital entre 1995 y el 2015 (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno Rojas-López y Petro). Las administraciones de Bogotá contempladas en el periodo de estudio sobre la recepción del discurso o las *gramáticas del poder*, desde enfoques políticos particulares, muestran aproximaciones al reconocimiento, por tanto, resulta relevante rastrear si los discursos y las prácticas desarrollados conciben el reconocimiento de la persona habitante de la calle bajo la orientación de la integración de individuos/sectores a las normas sociales y culturales, o como un *derecho* al respeto de la dignidad humana inherente de cada persona, que conduce al autorreconocimiento de cualidades y capacidades propias (individuales y/o colectivas). Esta discusión permite esclarecer las formas que toma la ciudadanía en el contexto contemporáneo desde una perspectiva complementaria de redistribución y de reconocimiento.

Palabras clave: análisis crítico del discurso, ciudadanía, habitabilidad de calle, política pública, reconocimiento, seguridad ciudadana, teoría de los discursos.

Abstract

At global level, there are considerable differences in the ways of constituting street habitability from *outside* its internal logic. In particular, in Bogotá the homeless people have been constituted from official speeches and practices, specifically from public security (legal and illegal) by assigning the label of producer and reproducer of the fears from the "normal" inhabitants of the city.

Based on García-Canclini (2004) and Fraser (1997) conceptual proposals, this research comes from the need to *recognize* and address street habitability in a complementary manner from a perspective of inequality and difference in order to problematize the concept of *citizenship* for a group that oscillates between legality and illegality.

Thus, under the methodological proposal of Verón (2004) about the production and reception of discourses, it is proposed to determine what elements of public discourses and practices produced around street habitability during the second half of the 20th century, establish the political-legal discourses of citizenship *recognition* addressed to this urban group, in the administrations of the capital district between 1995 and 2015 (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno Rojas-López and Petro).

The Bogotá administrations contemplated in the study period on the reception of the discourse or *power grammars*, from particular political approaches, show approximations to the recognition, therefore, it is relevant to track whether the speeches and practices developed by those administrations conceive the recognition of the homeless people under the guidance of the individual/sector's integration to social and cultural norms, or as a *right* to respect the inherent human dignity of each person, which leads to the self-recognition of their own qualities and capacities (individual and/or collective). This discussion allows clarifying the forms taken by citizens in the contemporary context from a complementary perspective of redistribution and recognition.

Key words: citizenship, citizen security, critical discourse analysis, public policy, discourse theory, recognition, street habitability.

Introducción

[...] no vamos a negar que este trabajo proyecta deseos, frustraciones, miedos, necesidades, y otros tantos sentimientos producto quizás de la impotencia de quien se preocupa por la solución de los problemas que esta investigación apenas vislumbra, sin embargo, nos aferramos al derecho —y el deber— de pensar aún sin barreras, convencidos de que el trabajo intelectual preocupado con la explicación o la interpretación del mundo aunque no produce su transformación, sí es un paso importante en la desmitificación de ciertas representaciones que se presentan como verdaderas en la vida cotidiana.

Ramírez (2013, p. 6)

Algunos antecedentes acerca de la construcción discursiva de la habitabilidad de calle

En términos genéricos la habitabilidad de calle refiere la situación de desposesión o falta de vivienda permanente y, de ahí, la adopción de la calle como lugar para desarrollar las actividades propias del ámbito privado. Sin embargo, la ocupación del espacio público implica pensar no solamente en la condición física de habitar, sino en la construcción simbólica en la que se resignifica y se apropia de manera diferente el espacio constituido socialmente como lugar de tránsito. De acuerdo con lo anterior, si bien el fenómeno tiene un referente de análisis sociológico desde el punto de vista estructural, también requiere una aproximación complementaria desde la construcción de significados que realizan los actores en la vida cotidiana.

Precisamente, un rasgo que muestra la tensión mencionada de la habitabilidad de calle (estructura/individuo) es su presencia global con múltiples manifestaciones particulares en lo local, las cuales incluyen características, factores causales y de permanencia asociados, procesos singulares de transformación, además de prácticas y relaciones del grupo con sus pares, el espacio público, las personas habitantes de la ciudad y los actores de la política pública. En este punto, es necesario precisar que no se trata de un fenómeno de reciente aparición, sino que se ha manifestado a lo largo de la historia en el ámbito global, con distintas formas y procesos singulares de cambio en el ámbito local. Así las cosas, se trata de un fenómeno dinámico en su lógica interna, que ha sido identificado, caracterizado, estudiado e intervenido desde distintos discursos y prácticas desde *afuera* de esa lógica.

En el nivel global, se encuentran considerables diferencias en las formas de constituir a las personas habitantes de la calle¹. En ese sentido, en los países de Europa occidental se establece la falta de vivienda y la deficiencia en la protección social como factores precipitadores y en coherencia se constituye a las personas en esta situación como “sin hogar” (Busch-Geertsema, Edgar, Sullivan, Pleace, 2010; Busch-Geertsema, Benjaminsen, Filipovič Hrast y Pleace, 2014). Si bien en los países latinoamericanos se identifica una mayor incidencia de otro tipo de factores precipitadores como la dependencia a las sustancias psicoactivas (SPA) y la pérdida de vínculos familiares, se mantiene la tendencia a definir a los individuos como “sin techo” (esto especialmente en países como Argentina, Uruguay y Paraguay) (Coronel, 2012, 8 de junio; Mac Mullen, 2015, 3 de febrero; Diz, 2008; Ceni, Ceni y Salas, 2010); estas denominaciones expresan la relación discursiva con la condición de desprotección y vulnerabilidad socioeconómica, específicamente. En contraste, en países como Brasil y Chile se adoptan términos como “população em situação de rua” o “personas en situación de calle” (Instituto de Investigación sobre Opinión de Brasil, 2008; Roberto, 2013, 11 de agosto), en este caso se define el *estado o disposición espacial y social* actual. En estas formas de constituir a la habitabilidad de calle se señala una ubicación *fuera de* los límites físicos o materiales, sin embargo, no necesariamente se establece una trasgresión de límites morales, culturales y legales socialmente establecidos. De acuerdo con lo anterior, se manifiesta la relación entre la manera en que se define el fenómeno o “problema social”, las características y marcadores que se asignan, la condición social, y las formas de reconocimiento del otro. En las definiciones anteriores, se puede plantea un problema asociado con factores estructurales que se dirige a la intervención sobre individuos, no de reconocimiento de su carácter sociohistórico y colectivo.

A lo largo de la historia colombiana, se hallan formas específicas de nombrar, características y factores causales y de permanencia asignados a las personas habitantes de la calle. Se han marcado como “vagos”, “menesterosos”, “mendigos”, “chinos de la calle”, “gamines”, “desechables”, etc.; los sustantivos, adjetivos y acciones implican una posición que *califica* la situación y la conducta del grupo urbano y la juzga como *fuera de* los parámetros socialmente establecidos. Precisamente, la vagancia, la suciedad y el delito, ejes principales de la trasgresión, se conciben como totalmente opuestos a las doctrinas de progreso, trabajo, higiene y seguridad fuertemente arraigados como principios de acción en el país. En el caso de Bogotá, la connotación negativa consolidada desde

¹ La investigación toma como referencia las sentencias T-043 del 2015 y T-092 del 2015 para definir la forma de nombrar, en este caso, *habitante de la calle*, con el artículo *la*.

algunos discursos y prácticas públicos², específicamente de los medios de comunicación en sus referencias a las personas habitantes de la calle, hizo apremiante la adopción de un nuevo término por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las administraciones distritales, a saber, “habitante de la calle”³ o “ciudadano y ciudadana habitante de la calle”. Desde la “ciudadanía normal”⁴, se manifiestan estilos discursivos y discursos concretos (textos) que han representado, han definido y caracterizado el fenómeno de la habitabilidad de calle y, a partir de su definición, han formulado acciones para su regulación o atención.

Si bien algunos investigadores que estudian la construcción social de la habitabilidad de calle en las políticas públicas, como Suárez (2017), indican que la lectura del discurso político-jurídico brinda una visión parcial, desde este punto de vista, en la línea de Verón (2004), se sostiene que el discurso al ser una manifestación de la semiosis social da pistas sobre los conceptos que fundamentan las representaciones sociales frente a un individuo/sector social, y permite, en este caso, identificar las formas de constituir al objeto/sujeto y la formulaciones consecuentes de intervención. Precisamente, los discursos públicos (en una relación de interdiscursividad y no de univocidad) justifican acciones de intervención, es decir, se apoyan en conceptos globales legítimos para actuar sobre individuos/grupos. A propósito de la relevancia del discurso en la aproximación a la habitabilidad de calle, Gómez (2008) afirma: “Bourdieu dice que ‘la competencia lingüística no es una siempre capacidad técnica sino una capacidad estatutaria [...]’; esta condición es la que muestra la eficacia de la lengua, que siempre está articulada a condiciones de poder o de no poder’ [...] El lenguaje es expresión de los sistemas estructurados de diferencias lingüísticas que connotan diferencias sociales estructuradas y estructurantes que recrean la reproducción de los bienes simbólicos y que generan aceptación o censura, elección o rechazo. Este proceso de lo simbólico permite ver entonces la relación entre posiciones y disposiciones que no son abstractas sino que se expresan cotidianamente. Me atrevo a decir no hay nada más real que lo simbólico” (p. 9).

² En este contexto se entiende *discurso público* como un discurso difundido abierta y masivamente que influye en gran medida en la orientación moral y cultural de la opinión pública.

³ *Habitante de la calle* es una categoría propuesta en 1993 por el programa Nueva Vida, con el fin de modificar las definiciones despectivas de estas personas, las cuales determinan una lectura de exclusión y prácticas discriminatorias (Herrera y Zárate, 1995).

⁴ Desde este punto de vista, se define la diferencia entre las personas habitantes de la calle y una denominada “ciudadanía normal”, en la que se identifican individuos que aunque poseen características diversas, conforman un grupo homogéneo definido por la realización individual de comportamientos privados (descanso, alimentación, prácticas de aseo e higiene) en espacios íntimos como la vivienda, que experimenta la calle como un lugar de tránsito o limitado al ejercicio de la actividad económica diurna o nocturna. La persona habitante de la calle se ubica como grupo trasgresor de este límite al realizar comportamientos privados en el espacio público.

Entre los ámbitos discursivos públicos que principalmente abordan a este grupo urbano se encuentra el discurso oficial —político y religioso—, mediático y académico. Desde estos discursos que asignan características singulares a las personas habitantes de la calle, se destaca especialmente la asignación de una que se superpone a otras, a saber, la de sujeto-peligroso y productor y reproductor de los miedos de las personas habitantes “normales” de la ciudad. De esa forma, se considera que los discursos y las prácticas de seguridad (oficial y privada) han sido los encargados principales de definir, marcar simbólicamente e intervenir la cotidianidad de la habitabilidad de calle en Bogotá. Desde el análisis del discurso político, Lozano (2008) argumenta que los dispositivos de publicación y de construcción de problemáticas de las políticas públicas mediante pares categoriales (códigos binarios) conducen a la justificación de acciones de intervención que se vuelven inevitables o socialmente legítimas.

En el discurso político-jurídico, se ubica la importancia del concepto de *seguridad* fundamentado en el argumento socialmente válido del bienestar general, en este caso de la seguridad nacional, cuyo objetivo se orienta a que el comportamiento individual se ciña a las normas socialmente establecidas, es decir, la seguridad se concreta como un *deber* frente al orden social. Desde este punto de vista, la persona habitante de la calle en sus distintas variaciones o acepciones en la historia capitalina se ha configurado como un *enemigo público interno* de la seguridad que define la vida en policía, es decir, “el estilo de vida conforme a los valores de la iglesia y la ley” (Morris y Garzón, 2010, p. 20). Es necesario enfatizar que, si bien es cierto que, entre los siglos XVII y XX, los discursos y las prácticas religiosos fueron los principales encargados de la atención a los pobres y dentro de estos de las personas que vivían en la calle, los discursos y las prácticas oficiales y privados de seguridad fueron los responsables directos de la construcción de representaciones sociales, de la intervención institucional y de la mediación en la relación entre las y los ciudadanos normales con este grupo urbano.

Ahora bien, la producción del discurso mediático frente a la habitabilidad de calle ha sido bastante escasa, pero contundente en la construcción de las representaciones sociales con respecto a este grupo urbano. De hecho, los estilos discursivos, más que informativos o descriptivos se han convertido en argumentaciones en torno a hechos en los que la persona habitante de la calle aparece como víctima o, en la mayoría de los casos, como victimario y promotor de manifestaciones de violencia y delito, mediante rótulos como “desechable” y de la “limpieza social” como acción “necesaria” para la seguridad y la higiene públicas. Desde este ámbito discursivo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se han producido y reproducido imaginarios que establecen específicamente el vínculo entre

lugares peligrosos (especialmente El Cartucho⁵) y las personas habitantes de la calle, en este sentido, se constituyen imaginarios que incluyen sustantivos, adjetivos calificativos y verbos que socialmente representan trasgresión, específicamente, delito, crimen e inseguridad y que *estigmatizan* la situación de ese grupo urbano. Justamente, la televisión al ser el medio moderno a través del cual la mayoría de las personas construyen sus representaciones de la realidad, tal como lo afirma Mac Combs (citado en Leiva, 1997), influye de manera importante en la reproducción del miedo y el rechazo frente al habitante de la calle, como principales componentes de las representaciones sociales de los habitantes “normales” de la ciudad frente a este grupo (Navarro y Gaviria, 2009). Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, se observan algunos cambios en la aproximación discursiva de los medios de comunicación a las personas habitantes de la calle, posiblemente asociada al surgimiento de organizaciones dirigidas a la comprensión del fenómeno y su incidencia en la política pública distrital en la década de 1990. En la prensa, la televisión e incluso la radio, se han generado espacios en los que se busca dar la voz a ciudadanos del común y visibilizar las noticias cotidianas, contadas muchas veces por sus protagonistas⁶.

Por otro parte, la reflexión académica acerca de la habitabilidad de calle en la capital del país también ha sido relativamente escasa. Si bien, durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, se encuentran algunas investigaciones que mencionan el problema de la “vagancia”, los “mendigos”, las madres y los niños desamparados y los “locos de la ciudad”, solamente desde la segunda mitad del siglo XX, se vienen realizando estudios concretos sobre el tema. En este último periodo se contemplaron investigaciones acerca del fenómeno creciente de población de calle infantil, “gamines”, pero pocos estudios académicos atendieron a la situación de los adultos.

⁵ El Cartucho, fue un lugar ubicado en el centro Bogotá, hasta el año 2003, y considerado el expendio más grande de drogas, armas y otro tipo de productos ilegales. Según el estudio de Robledo y Rodríguez (2008), se identifica un primer Cartucho en los últimos años de la década de 1840 en la calle novena entre las carreras 12 y 13, como el lugar de las fábricas clandestinas de pólvora (de ahí el nombre de El Cartucho). El segundo Cartucho surgió en los años cincuenta del siglo XX, a partir de los procesos de encerramiento del lugar que progresivamente avanzaba hacia la degradación urbana y social. La construcción de la avenida Caracas (1967), la avenida de Los Comuneros (1953) y la carrera Décima (1958), concretaron en encierro de la calle de El Cartucho que inicialmente se ubicó entre las calles 10 y 11 sobre la carrera 12, en el actual sector de San Victorino. Debido a la acción de los “comas” (vigilantes contratados por los comerciantes de San Victorino) el lugar se desplazó hacia el sur. Aproximadamente en 1984, el tercer Cartucho se estableció en el sector de Santa Inés, entre las calles sexta y novena y las carreras 11 y 14.

⁶ Con base en un ejercicio investigativo durante el primer semestre del 2010, se identificó una de las expresiones de este giro en la producción de noticias, representadas en imágenes y una constitución discursiva distinta acerca de la persona habitante de la calle. En esa investigación se encontró que el programa informativo *Arriba Bogotá* (lunes a viernes, 6 am-9 am), específicamente la sección *el Noctámbulo* (lunes a viernes, 7 am) visibilizaba de manera particular a las personas habitantes de la calle, a través de imágenes (en la subsección *La imagen de la noche*), e historias cotidianas contadas por sus protagonistas. En este sentido, se observa una aproximación a *dar la voz* y reconocer desde *dentro* de la realidad de calle la construcción cotidiana de significados.

La tendencia a la aproximación política, mediática y académica desde *fuera de* la lógica de la calle plantea la necesidad de abordar el fenómeno desde una perspectiva sociológica complementaria entre las aproximaciones estructurales y las enfocadas en los sujetos. En ese sentido, se reconocen los enfoques que asocian la habitabilidad de calle con procesos socioestructurales y la identifican con la condición de desigualdad social, pero también se contemplan otros que sostienen que en medio de los factores estructurales, familiares, individuales y psicológicos que llevan a las personas a salir a la calle, se construye *dentro de* esta, una estructura profunda de significados que llevan a pensar en la posible existencia de una identidad cultural por descubrir desde el *afuera* de esa lógica.

Planteamiento

Para esta investigación, se presenta la utilidad del código *dentro de-fuera de* como eje de análisis que asume dos dimensiones, a saber, la lectura sociológica *dentro de-fuera de* la normalidad y la lectura sociosemiótica que profundiza en los discursos y las prácticas que *construyen socialmente significados* desde *fuera de/dentro de* la lógica de la calle. La primera define la situación de trasgresión de la habitabilidad de calle en dos sentidos, por un lado, se trasgrede el límite material o físico entre lo privado y lo público, que establece una serie de comportamientos a cada espacio. Por otro lado, la persona habitante de la calle trasgrede el límite simbólico construido por la norma social, cultural, moral y jurídica y, así, se encuentran *fuera de* la denominada “ciudadanía normal”.

Una interpretación sociológica fundamental de esta trasgresión se encuentra en los conceptos de *anomia* y *desviación social* que, en el sentido de Becker (1971), parten de un conjunto de reglas particulares construidas por un grupo que califica y pone límites a las acciones de sus miembros. Esas reglas permiten establecer la gravedad de la acción infractora según las singularidades del contexto “Los grupos sociales *crean* la desviación al hacer las reglas cuya infracción constituye la desviación, y al aplicar dichas reglas a ciertas personas y calificarlas de marginales” (Becker, 1971, p. 19) (cursivas propias). De acuerdo con las reglas creadas por el grupo de referencia, si la violación de la norma no es juzgada por este, se tipifica solamente una trasgresión. Sin embargo, si dicha acción es reconocida y clasificada *fuera de* las reglas definidas por el grupo, se señala la conducta como anómica o desviada frente al orden normativo.

La segunda dimensión toma como base al concepto *semiosis social*, que se entiende como la construcción social e interdiscursiva del sentido (Verón, 2004), con lo que vincula el análisis de los discursos —aparentemente específico de la lingüística— al análisis sociológico mediante la definición del discurso como una manifestación signica de la semiosis social. De esa manera, se abre la posibilidad de realizar diversas lecturas de los discursos sobre un tema dado, a partir de su ubicación en

una red interdiscursiva. La interpretación del código *dentro de/fuera de* sitúa a la habitabilidad de calle en una red interdiscursiva de producción y recepción de discursos —en términos de Verón reconocimiento⁷—, que permite aproximarse a la estructura de significación y clasificación sobre y de la persona habitante de la calle, a través del estudio de los discursos como manifestaciones de los procesos de codificación utilizados por los actores con su diversidad de matices en la vida social.

Una lectura general desde *fuera de* la lógica de la calle se expresa en la *producción o gramáticas de producción* de los diversos discursos que hablan sobre este grupo urbano, y la lectura desde *dentro de* se manifiesta en la recepción del discurso o *las gramáticas de reconocimiento* que hacen las personas habitantes de la calle sobre los discursos externos. Sin embargo, la propuesta de método de esta investigación se ubica en el *afuera de* la lógica de la calle para indagar sobre las formas en que se define, caracteriza, rotula, estudia e interviene la habitabilidad de calle como fenómeno productor y reproductor de los miedos urbanos en la capital colombiana. En ese orden de ideas, el diseño de investigación se acerca más a la orientación foucaultiana, dado que se identifica que las *gramáticas de producción* corresponden al sistema de conocimientos y de racionalidad o al soporte ideológico (Castro-Gómez, 2010) que lleva a construir de manera particular la habitabilidad de calle en los discursos públicos. Mientras que las *gramáticas de reconocimiento* son entendidas como *gramáticas de poder*, en las que se encuentra la relación entre las huellas ideológicas y los discursos y las prácticas de gobierno —lenguaje y tecnologías de poder—, es decir, los efectos de la ideología sobre las formas que toman los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle en la política pública distrital.

Si bien, es claro que un eje central de la lectura del código *dentro de/fuera de* la lógica de calle y de la pregunta por el *reconocimiento* y la *ciudadanía* como categorías centrales debe ser la voz de las personas que se encuentran inmersas en esa lógica —las cuales precisamente, no se tienen en cuenta en los diversos discursos y prácticas que las estudian e intervienen—, es necesario aclarar que desentrañar los componentes de dicha estructura de significados y la lectura que hacen con respecto a los discursos públicos que hablan sobre ellas, requiere de los esfuerzos, la dedicación y el espacio de una investigación completa. Por lo tanto, este espacio se limita a hacer una aproximación a la forma en que se constituye la persona habitante de la calle, en la producción y recepción de los discursos que se construyen *fuera de* la lógica de la calle, pero que de alguna manera se acercan al reconocimiento del otro *diferente* y no del otro *anómico, productor y reproductor de miedos y paria a excluir o esconder*.

⁷ En este punto es necesario hacer una diferenciación conceptual entre el reconocimiento del discurso planteado por Verón (2004), que se asocia con la recepción o las formas de recibir el discurso, y el *reconocimiento del otro diferente*, como categoría teórica central de esta investigación, que se explica en el primer capítulo.

Así, esta investigación busca, en la producción ideológica desde los discursos y las prácticas oficiales —político-jurídicos, principalmente— que se han aproximado a la realidad de calle, en el siglo XX, y en los efectos de ese soporte ideológico en las políticas públicas distritales del siglo XXI, los elementos que se acercan al reconocimiento de un “otro” *ser humano* diferente, no solamente el “otro” desigual, “desechable”, “sucio”, “peligroso”, “desviado”; aunque en mucho de los casos eso es lo que se puede encontrar.

La construcción social e intervención de la habitabilidad de la calle en la segunda mitad del siglo XX, y la aparición de discursos y prácticas de *reconocimiento* de ese grupo, durante la década de 1990, muestran la importancia de rastrear sus fundamentos conceptuales —esto es, las huellas de los conceptos globales y locales— y las formas particulares que adquieren mediante el Análisis Crítico del Discurso (ACD)⁸. También, se manifiesta la relevancia de resulta relevante profundizar en la influencia de dichos discursos en las posturas de *reconocimiento* frente al grupo urbano, en la agenda política de Bogotá, entre 1995 y el 2015.

Las administraciones de Bogotá, contempladas en el periodo de estudio sobre la recepción del discurso o las gramáticas del poder (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno-López y Petro), manifiestan aproximaciones al reconocimiento, desde enfoques políticos particulares, por tanto, es importante rastrear desde el ACD, si los discursos y las prácticas desarrollados por dichas administraciones conciben el reconocimiento de la persona habitante de la calle como una necesidad humana de ser aceptado por otros y bajo la orientación de la integración de individuos/sectores a las normas sociales y culturales, o como un *derecho* al respeto de la dignidad humana inherente de cada persona, que conduce en el proceso de autorreconocimiento de cualidades y capacidades propias (individuales y/o colectivas) y, adicional a esto, desde una perspectiva complementaria de redistribución y reconocimiento.

Se define, entonces, la pertinencia para el análisis sociológico para dar paso a estudios y abordajes de intervención que indaguen acerca de los procesos de construcción social de sentido de un grupo social y culturalmente *diferente*. De igual manera, la aproximación desde una perspectiva comprensiva (en el sentido weberiano) frente a una población que deambula entre la legalidad/ilegalidad se concreta como una propuesta novedosa y una alternativa desde la academia para el *reconocimiento* de la persona habitante de la calle como sujeto de derechos —ciudadana y ciudadano— y contribuye en la

⁸ La articulación del ACD dentro de la teoría de los discursos de Verón (2004), como metodología de análisis y base para profundizar en las formas de *reconocimiento* de la habitabilidad de calle, se presenta en el segundo capítulo sobre el diseño metodológico de la investigación.

formulación de políticas que se fundamenten en la participación política y el diálogo con los actores directamente involucrados “[...] si se van comprendiendo a los pobladores de calle como sujetos culturales las alternativas que se planteen estarán más acordes con lo que la gente de la calle quiere para su vida” (Herrera y Zarate, 1995, p. 185).

Dada la diversidad interna de las personas habitantes de la calle en Bogotá, y con el fin de acotar la población a la que se encuentra dirigido el planteamiento de esta investigación, se realiza una delimitación en términos de grupo etario: población adulta. Sobre este aspecto, se tiene en cuenta la diferencia en los factores precipitadores y de permanencia en la población infanto-juvenil y en la persona adulta-mayor; así mismo, se considera que las lógicas de estos grupos, requieren un análisis particular. Teniendo en cuenta el corpus discursivo de análisis, se refiere la delimitación en la atención del fenómeno de habitabilidad de calle que establece la Corte Constitucional en la Sentencia T-043/15, que define el derecho a habitar en la calle y la atención *voluntaria* a drogodependientes para las personas adultas, excluyendo a la población infanto-juvenil y a las personas adultas mayores.

Problema de investigación

En coherencia con la presentación de la situación problemática, se plantea la pregunta central de la investigación en los siguientes términos: ¿De qué manera los conceptos globales y locales, que fundamentaron los discursos y las prácticas públicos producidos en torno a la habitabilidad de calle durante la segunda mitad del siglo XX, constituyen los discursos político-jurídicos de *reconocimiento* dirigidos a ese grupo urbano, en las administraciones del distrito capital entre 1995 y el 2015 — Mockus-Bromberg (1995-1997), Peñalosa (1998-2000), Mockus (2001-2003), Garzón (2004-2007), Moreno-López (2008-2011) y Petro (2012-2015)—, y cómo se llega una aproximación a la ciudadanía multicultural e intercultural en la política pública distrital?

El problema de investigación se aterriza en el objetivo principal orientado a determinar qué elementos de los conceptos globales y locales, que fundamentan los discursos y las prácticas públicos producidos en torno a la habitabilidad de calle durante la segunda mitad del siglo XX, constituyen los discursos político-jurídicos de *reconocimiento* de la ciudadanía dirigidos a ese grupo urbano, en las administraciones del distrito capital entre 1995 y el 2015 (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno-López y Petro).

A partir de lo anterior, se definen como objetivos específicos de esta investigación:

- Especificar las tendencias de los conceptos globales y locales de *reconocimiento* de la habitabilidad de calle desde los discursos públicos, durante la segunda mitad del siglo XX, en Bogotá.
- Identificar y analizar el tipo *reconocimiento* de la persona habitante de la calle que se plantea en cada una de las administraciones que gobernaron el distrito capital en los cortes de análisis 1995-2003 y 2004-2015, a partir del marco jurídico, como discurso central de análisis, y los discursos de contexto (documentos de política pública y discurso de prensa).
- Establecer los tipos o formas de ciudadanía que se expresan en los discursos y las prácticas políticas en las administraciones del distrito capital (1995-2015).

Las piezas del rompecabezas para ubicar las formas de reconocimiento

La investigación se desarrolla en cinco capítulos que pretenden situar las formas particulares de reconocimiento de la habitabilidad de calle en Bogotá, que se construyeron durante el siglo XX y que incidieron en la configuración de este grupo urbano dentro de las políticas públicas del siglo XXI. Este estudio articula elementos que esperan alcanzar el objetivo de develar qué tanto se acercan las formas de reconocimiento planteadas en el discurso político y en las políticas públicas distritales a una propuesta de reconocimiento *bivalente* y a una conceptualización y atención desde una ciudadanía que contemple la desigualdad, pero también la diferencia y la desconexión.

Así las cosas, este rompecabezas parte, en el capítulo uno, titulado “Algunas aproximaciones a la conceptualización de la habitabilidad de calle de Bogotá D.C.”, del planteamiento de la postura conceptual que es, una vez más, un intento de articulación de las categorías de análisis para leer el problema de investigación: *habitante de la calle* como desigual, diferente y desconectado; *reconocimiento* desde la perspectiva posestructuralista de Fraser (1997); *seguridad* como concepto eje de construcción de la habitabilidad de calle; y *ciudadanía*, el punto de llegada del reconocimiento bivalente. Este capítulo se organiza en dos apartados: primero, se muestran las bases de la postura conceptual en un estado de la cuestión que da continuidad al eje *dentro de/fuera de*. En este, se presentan los estudios académicos que se han aproximado a la habitabilidad de calle desde *afuera de* esta, es decir, a partir de la revisión de los discursos que se producen en torno al fenómeno, y las investigaciones que han profundizado en el *adentro de* esa lógica y han dado la voz a las personas que viven en las calles. El segundo apartado articula las categorías de análisis para plantear la necesidad de aproximarse desde una perspectiva comprensiva, en el sentido weberiano, que sitúe la habitabilidad de

calle como un problema histórico sociológico que debe ser abordado desde su *bivalencia*, en su componente social y cultural.

El segundo capítulo, “Un enfoque de investigación para el reconocimiento del otro mundo de la vida en la calle en Bogotá”, ubica la investigación en el enfoque cualitativo y, a partir de allí, establece el vínculo con la teoría de los discursos de Verón (2004), como base para la lectura de las formas en que se constituye la habitabilidad de calle en los discursos oficiales. Como paso fundamental para articular los elementos de método que se han tomado de la lingüística, se sitúa la teoría de los discursos de Verón y el análisis crítico del discurso de Van Dijk dentro del paradigma de la lingüística del texto y se establece la relación con el análisis sociológico. Finalmente, se describen las fases de la investigación: primera, las *gramáticas de producción* de los discursos públicos sobre la habitabilidad de calle en el siglo XX. Para esta, se utiliza la técnica de revisión documental de fuentes primarias y secundarias, las cuales permiten identificar las tendencias de los conceptos globales y locales de *reconocimiento* de la habitabilidad de calle en los discursos públicos. Segunda, las *gramáticas de reconocimiento o recepción*. En esta fase, el corpus discursivo es el marco normativo de la política pública distrital específicamente dirigido a la habitabilidad de calle (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, etc.) que constituyen el soporte legal de las decisiones políticas y, en este caso, se puede definir como el rastro principal de la orientación política del reconocimiento y de las formas que toma el concepto de la ciudadanía en las administraciones analizadas.

El tercer capítulo, “Tensiones en el reconocimiento del otro diferente (criminalización vs. Derechos): del sucio-peligroso a la cultura de calle” ingresa al ámbito específico del análisis de las condiciones de producción del discurso político-jurídico sobre la habitabilidad de calle en Bogotá, durante el siglo XX. La búsqueda de las huellas sociales plasmadas en los discursos públicos se orientan a partir de los ejes de negación que contribuyeron en la construcción pública de los individuos/grupo urbano que viven en las calles capitalinas, estos, son: los discursos higienistas y salubristas, urbanísticos, de la caridad y de la seguridad. Este capítulo sigue la lectura del desarrollo y la planeación en el contexto de crecimiento urbano y progresiva fragmentación social que lleva a expulsar a ciertos sectores al extremo opuesto de la normalidad y a constituirlos como como sujetos productores y reproductores de inseguridad en la ciudad, durante el último cuarto del siglo XX. La construcción de la habitabilidad de calle en la secuencia suciedad/riesgo/peligro lleva a plantear el vínculo con la “limpieza social” y, así confirmar la hipótesis acerca de la influencia de la forma en que se constituye el grupo en los discursos sobre las acciones de intervención formal/legal e informal/ilegal. Precisamente, la aparición e incremento de ese delito se ubica como una de las principales causas de la *emergencia del sujeto excluido* (Robledo y Rodríguez, 2008) en la agenda política distrital. Este hecho y la consolidación del discurso de derechos humanos con la Constitución

Política de 1991 señalan un punto de ruptura que permitió abrir espacios para los discursos disidentes de reconocimiento.

Los dos últimos capítulos de esta investigación se ocupan de las *gramáticas del poder*, esto es, de la recepción de los conceptos globales y locales constituidos en el siglo XX sobre la habitabilidad de calle. Esta lectura se sitúa en el contexto de apertura democrática del Estado Social de Derecho, en el que se cuestionan las formas del reconocimiento de los sujetos históricamente excluidos y de los conceptos y maneras de ejercer la ciudadanía. Ahí se hallan las continuidades y discontinuidades entre conceptos hegemónicos y disidentes, y entre los discursos de la homogeneidad y los de la diferencia. Estas tensiones llevan a plantear dos periodos de corte para efectos del análisis: en primer lugar, 1995-2003 que incluye los mandatos de Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y el segundo periodo de gobierno de Antanas Mockus con el capítulo “Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (1995-2003)”. En segundo lugar, 2004-2015, que contempla las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno Rojas y Clara López (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015) con la segunda parte de la lectura del reconocimiento titulada “Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (2004-2015)”.

Se plantea esta diferenciación entre los dos grupos de administraciones, por cuatro razones: a) la continuidad con los conceptos globales de reconocimiento del siglo XX; b) la relación de alineación o distanciamiento con los discursos y las prácticas nacionales; c) los enfoques y ejes de política pública; d) la postura de reconocimiento de la ciudadanía, en general, desde el concepto de homogeneidad/diversidad social-cultural y con respecto a las personas habitantes de la calle. Para el análisis del periodo (1995-2015), se ubica a 1995 como el año en el que la habitabilidad de calle como fenómeno específico y con la nueva denominación (“habitantes de la calle”) entró en la agenda de gobierno mediante la expedición de la primera norma dirigida a este grupo urbano⁹. La formulación jurídica, como soporte legal de la decisión política, legitima la acción de política pública (Roth, 2002), y permite identificar a la administración Mockus-Bromberg como la que inició la secuencia de intervención estatal distrital expresada en *servicios sociales-modelos de atención-política pública*.

Para cerrar se pone en discusión el concepto de la ciudadanía en un contexto global/local de aumento de las reivindicaciones sociales y culturales, y de construcción de identidades diversas que plantean nuevas formas en que los actores individuales y colectivos se construyen como sujetos de

⁹ En el capítulo tres se describe que si bien la habitabilidad de calle se encontraba definida en los discursos político-jurídicos incluso desde el periodo colonial, esta aparecía con denominaciones diferentes y no representaba de manera específica el fenómeno.

derechos. En esta discusión se recogen los hallazgos en la producción de conceptos globales y locales en la segunda mitad del siglo XX, y en la recepción de discursos al interior de las políticas públicas sobre la habitabilidad de calle, para establecer las formas del reconocimiento bivalente y las alternativas conceptuales y prácticas de una ciudadanía para las personas habitantes de la calle.

1. Algunas aproximaciones a la conceptualización de la habitabilidad de calle de Bogotá D.C.

La apuesta por rastrear las formas en que se constituye la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas políticas en Bogotá durante el siglo XX, y su incidencia en las administraciones distritales que gobernaron a Bogotá, entre 1995 y el 2015, rebasa un objetivo de investigación puramente empírico, con las limitaciones o los riesgos que esto pueda tener. Se trata de plantear una alternativa conceptual para comprender el fenómeno desde la academia y desde las políticas de atención y, con esta posición, leer las formas en que se ha constituido la habitabilidad de calle y establecer qué tanto se acercan los discursos y las prácticas políticas —en la relación de interdiscursividad con las perspectivas internacionales y nacionales, y con otras posiciones que hablan sobre la habitabilidad de calle y se relacionan con esta en la práctica— a una comprensión alterna.

Este punto de vista conceptual da una continuidad al eje de análisis *dentro de/fuera de*, dado que reconoce y se retroalimenta de los estudios y las propuestas de atención que se han acercado a las personas habitantes de la calle desde *dentro de* su lógica interna y desde la ubicación como un fenómeno histórico y sociológico, esto es, con base en una comprensión de la diferencia, que va más allá de la anormalidad. Así las cosas, esta no es una propuesta innovadora, ni desde la teoría ni desde la práctica, es un planteamiento que recoge aportes y, a partir de estos, se arriesga a construir una mirada conceptual para leer el problema de investigación.

De acuerdo con lo anterior, este capítulo toma dos ejes principales de exposición: “Producción intelectual *desde afuera y desde adentro de* la lógica de calle”, y “Punto de vista conceptual para acercarse al reconocimiento bivalente de la habitabilidad de calle”. El primer apartado pone en diálogo algunas investigaciones que se han aproximado desde diversas disciplinas (antropología, sociología, historia, psicología, etc.) a la habitabilidad de calle. Las denominadas investigaciones desde *afuera* muestran las formas en que se ha constituido y caracterizado a la persona habitante de la calle en las representaciones sociales, políticas y mediáticas, la mayoría lo hacen de manera crítica y, precisamente, de esa forma nutren la presente investigación. A su turno, los estudios que se acercan al *adentro de* la lógica de calle, más que de rótulos, etiquetas y estigmas hablan de mujeres, hombres y población LGBTI, de sus prácticas sociales y culturales, de sus *habitus*, de sus rituales, de su territorialidad, de las actividades, de los significados, y de enfoques alternativos necesarios para comprender, reconocer y atender la situación de la calle en Bogotá. Parece que ambas miradas (*afuera*

y *adentro*) descubren la poca efectividad política, en términos de gobernabilidad, que tienen los enfoques políticos terapéutico-institucionales tradicionales.

El segundo apartado reconoce la posición del discurso académico como un *saber/poder* que concibe a los sujetos de investigación desde un punto de vista personal, conceptual (teórico) y político. La postura que se toma es la de intentar, al menos en parte, deconstruir la relación *adentro de/afuera de*, para identificar las aproximaciones desde el *afuera de* la lógica de la calle al reconocimiento de esta. En ese orden de ideas, se plantea la necesidad de aproximarse a las personas habitantes de la calle desde una perspectiva compleja que aborda su componente social y cultural. La articulación conceptual sociológica incluye cuatro categorías: *habitante de la calle como diferente, desigual y desconectado*, desde Néstor García-Canclini; *reconocimiento*, a partir de la definición como derecho bivalente (social y cultural) que aporta la noción de justicia de Nancy Fraser; *seguridad y convivencia ciudadanas*, como discurso y práctica que implícitamente se ha encargado de constituir/marcar a las personas que viven en la calle y de expulsarlas *fuera de* la normalidad; y *ciudadanía*, que cuestiona el problema acerca del tipo de reconocimiento sociopolítico que se puede contemplar para unos individuos/grupo urbano que tienen la condición bivalente de desigualdad y diferencia y que, además, deambulan entre la legalidad y la ilegalidad.

1.1. Producción intelectual desde afuera y desde adentro de la lógica de calle

En este apartado se desarrolla una lectura de las investigaciones que han estudiado la habitabilidad de calle en la capital colombiana, desde el código *dentro de/fuera de*, que establece los límites entre los comportamientos que hacen parte del universo de sentido de determinado grupo social y los que no hacen parte, ni son reconocidos. Se presentan en primer término los estudios que han tratado el tema desde *afuera*, enfocadas en temas como las representaciones sociales frente al grupo, y la relación con los discursos y las prácticas públicos. En segundo lugar, se presentan las indagaciones que han trabajado el tema desde *dentro de* la lógica de la calle, esto es, que tratan la configuración simbólica del territorio, las representaciones sociales de las personas habitantes de la calle y los componentes de la estructura de significados construida desde la calle.

1.1.1. Perspectivas académicas desde el afuera de la lógica de calle

La reflexión académica acerca de la habitabilidad de calle en la capital del país ha sido relativamente escasa con respecto a su impacto en las relaciones entre el grupo urbano y los demás habitantes de la ciudad. Desde el siglo XVII se encuentran registros de personas viviendo en las calles, principalmente

madres solteras, viudas y niños huérfanos, concentrados en su mayoría en el centro de la Santa Fe colonial (Cámara de Comercio de Bogotá, 1997). Según los datos demográficos presentados por la Fundación Misión Colombiana (1988, citado en J. O. Ruiz, 1998), en 1792, 500 personas habitaban las calles, esto es, el 3 % de la población, aproximadamente. En este contexto, la persona habitante de la calle ejercía principalmente en el ejercicio de la mendicidad.

Posteriormente, en el siglo XVIII, los conflictos de carácter étnico mostraron su impacto con el aumento de la migración a la ciudad de mestizos, indígenas y población afro-descendiente. De igual manera, se incrementó la población infanto-juvenil dedicada a la mendicidad, al “pillaje” (robo de objetos menores) o a realizar oficios mal remunerados en las fábricas existentes. Ambos grupos confluyeron en las calles de la ciudad, configurándose “en algo así como la piedra en el zapato de la ciudad” (Morris y Garzón, 2010, p. 23). A partir de lo anterior, los discursos y las prácticas asociados con la caridad tomaron fuerza a través de hospicios y orfanatos.

Las aproximaciones en el siglo XIX constituyen al habitante de la calle como “vago”, “sucio” y “antihigiénico” bajo la denominación de “chinos de la calle” (Cordovés Moure, 1881 citado en Castro, Mellizo y Morales, 2005). Así mismo, se registran discursos que tenían como objetivo hacer de la vida en la calle un delito punible (Lynch, 1987). Años después de la Independencia, se mantuvo en la calle un importante número de “vagos”, “mendigos” y “prostitutas”¹⁰, así como de menores de calle desprotegidos, estos últimos que ya en este periodo desarrollaban prácticas estético-expresivas opuestas al orden higienista que se consolidó en Santa Fe durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Durante los primeros años del siglo XX, la población de “chinos de calle” se incrementó como resultado de la pobreza, la violencia y, de ahí, se dio un aumento del número de viudas y huérfanos que dejó la Guerra de los Mil Días (1899-1902). Aunque invisibilizada, la población adulta en calle, también aumentó. En la primera mitad de ese siglo, las personas habitantes de la calle mantuvieron las condiciones de desaseo o despreocupación por las normas de higiene, características de esa población, consolidando una identidad de resistencia frente a la normalidad de la ciudad (CCB, 1997; Robledo y Rodríguez, 2008; Garzón, López de Mesa y Garzón, 2017).

En la primera mitad del siglo XX, no se encuentran registros de estudios académicos sobre esa población, sin embargo, a partir de los años sesenta las investigaciones que se desarrollaron tuvieron

¹⁰ Desde estos años, se observa el fenómeno de la mujer en calle, manifestado en la prostitución y, en menor medida, en la condición de habitabilidad permanente en la calle.

mayor énfasis en el *adentro de la calle* (Pachón, 1972; Gutiérrez, 1978). En la última década del siglo XX, los estudios se enfocaron en la desaparecida calle de El Cartucho y los espacios urbanos constituidos a partir de la lógica alterna de la calle, la distribución y consumo de drogas, y otros tipos de prácticas definidas como ilegales. En esa línea, la investigación de Hernández (2006) muestra un panorama acerca del nuevo sector de concentración de la ilegalidad (la calle de El Bronx), que reemplazó a El Cartucho. El estudio realiza de forma paralela un seguimiento a las políticas de renovación urbana y analiza el desarrollo de la política social, concluyendo que no hay una integración intersectorial de las acciones frente al habitante de la calle. En ese sentido, las acciones políticas del Distrito no presentan un esfuerzo por romper las barreras entre el común de la ciudadanía y las personas que viven en la calle.

Desde una perspectiva de análisis posestructuralista, en el ámbito del estudio de la política social, el texto de Robledo y Rodríguez (2008) aborda de forma rigurosa la relación entre política pública y la habitabilidad de calle. El análisis expone una exhaustiva revisión documental, que lleva a plantear una clasificación de las diversas denominaciones de la persona habitante de la calle como el sujeto excluido, en cada una de las formas que toma la ciudad de Bogotá desde el periodo colonial hasta entrado el siglo XXI: “como perezoso y suelto, en la ciudad dual; inútil y subversivo en la ciudad mestiza; vago e improductivo en la ciudad compacta; y por último, ‘ñero’, ‘desechable’, habitante de la calle, en la ciudad fragmentada” (p. 13). Así mismo, se plantean las prácticas y estrategias que, orientadas al desarrollo urbano y económico de la ciudad, aislaron a sectores de la población en un sector como El Cartucho: la no-ciudad.

Suárez (2010, 2017) analiza los procesos de cambio urbanístico en sectores altamente deteriorados, como el desaparecido sector de El Cartucho. Desde esta perspectiva las prácticas políticas con enfoque estrictamente urbanístico configuran de manera general a los habitantes y al espacio (en este caso El Cartucho) como “íconos del mal”, y legitiman una perspectiva discursiva particular frente al habitante de la calle, asociada a lo antiestético y al peligro (Góngora y Suárez, 2008; Suárez, 2010). La construcción del estigma, en el sentido goofmaniano, se da a partir de una serie de indicios o marcas en la apariencia de un individuo/sector (estereotipos no comprobados) que se asignan desde un grupo de referencia, reconocido como “normal”. Esta línea de negación desde el estereotipo incide en el autorreconocimiento del estigmatizado y en la forma de relacionarse con los “normales”, generalmente de forma agresiva (Suárez, 2017). Así las cosas, la exacerbación del imaginario de inseguridad creó la necesidad de reforzar las acciones de *seguridad ciudadana* y transformar los espacios en los que habitaban.

De manera complementaria, el artículo de Navarro y Gaviria (2009) sobre las representaciones sociales de estudiantes de carreras de ciencias humanas y ciencias de la salud, pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos en la ciudad de Medellín, muestra que existen principalmente dos formas de representar al habitante de la calle, a saber, como víctima o como victimario. En esta perspectiva de la psicología, las representaciones sociales son entendidas como sistemas de comprensión y representación de la realidad, construidas a partir de consensos tácitos dentro de un grupo concreto. Si bien, dichas representaciones no necesariamente se construyen a partir de la experiencia de cada individuo con los sujetos u objetos representados, estas sí influyen en las formas de pensar y hablar sobre los objetos-sujetos de referencia y en la interacción con estos (o evitación).

La metodología de este estudio se fundamenta en el análisis prototípico y categorial de las representaciones sociales. En ese sentido, en las cien entrevistas realizadas se identificaron 735 palabras que se asocian con dos formas de clasificación expresadas en la asignación de sustantivos, condiciones sociales específicas y factores causales (principalmente, estructurales y personales o psicológicos), características y acciones propias del grupo. La primera forma de clasificación menciona sustantivos que expresan una condición de carencia y ubica al habitante de la calle como víctima de factores estructurales como la desigualdad social, y lleva a que ese grupo se convierta en objeto de caridad. La segunda relaciona al grupo directamente con el delito y el crimen, al asociarlo con características y acciones indeseables socialmente. Este estudio tiene una importancia destacada dentro de esta revisión, en tanto desarrolla un análisis del discurso de personas del común frente al habitante de la calle y logra identificar las dos principales formas de clasificación.

Las perspectivas de análisis intelectual presentadas hasta este punto concretan un panorama de la forma en la que se ha constituido al sujeto-habitante de la calle, desde *afuera* de sus lógicas internas. Estos estudios¹¹ son un insumo fundamental para aproximarse a la perspectiva comprensiva de la persona habitante de la calle, que se desarrolla en las siguientes investigaciones.

¹¹ En la mayoría de los casos estos estudios no presentan una referencia explícita sobre la forma en que se constituye la mujer habitante de la calle desde fuera ni acerca de las representaciones sociales sobre las mujeres de calle y su relación con los discursos y las prácticas políticos y religiosos.

1.1.2. Aproximaciones académicas al *adentro* de la lógica de la calle

La presentación de los estudios que profundizan en la lógica de las personas habitantes de la calle no sigue un orden cronológico, sino que parte de la perspectiva más general a la postura más detallada sobre la aproximación compleja a la lógica de la calle en Bogotá.

En primer lugar, las investigaciones sobre el “gaminismo” (Pachón, 1972; Gutiérrez, 1978), caracterizaron el fenómeno creciente de niños de calle. Estos estudios exponen una comparación entre la historia de gamines y no-gamines (niños trabajadores), en cuanto a factores particulares como: la historia familiar, las formas de relacionarse con la calle, la interacción con otros niños y adultos, los sentimientos, etc. Sus aportes se hallan en dos sentidos: primero, el contraste entre habitantes *de* la calle y habitantes *en* la calle. Segundo, estas fueron de las pocas investigaciones cualitativas que trabajaron el fenómeno de menores habitantes de la calle.

En segundo lugar, Chaparro (2003), desde la perspectiva posestructuralista de Bourdieu, avanza en la caracterización de la lógica de El Cartucho. Específicamente, la investigación se concentra en definir las condiciones socioespaciales bajo las cuales se realizaban algunos oficios informales en ese lugar. En primer lugar, se define a El Cartucho como un *campo social* que levantó progresivamente una serie de barreras físicas y simbólicas con las que se configuró un espacio social excluido y excluyente, con un sistema de posiciones poseedoras de un capital simbólico y con reglas propias.

La singularidad en la trayectoria de los agentes condicionó y ajustó un *habitus* particular, al igual que una relación singular con el espacio y los demás agentes. Propiamente los “cachivacheros”, “balasteros”, “ropavejeros”, “herramienteros” y “vivanderas”¹² construyeron su trayectoria en una relación de apropiación y agradecimiento frente al espacio y sus compañeros de oficio, alcanzando de esta forma el reconocimiento de sus habitantes aunque a los ojos de los “ciudadanos normales” fueran invisibles. El estudio concluye que el cambio físico, más exactamente, la transformación estética en ese espacio social fue insuficiente para suprimir la lógica propia del campo o generar un cambio en las prácticas y estrategias de los agentes.

Otro interesante aporte es el que presentan Ingrid Morris y Germán Garzón (2010) como resultado del Taller para Hacer Memoria, del Proyecto 265 Fondo de Seguridad y Vigilancia de la Secretaria Distrital de Gobierno. Este documento muestra un ejercicio para hacer memoria y visibilizar las voces del barrio Santa Inés y su evolución hasta convertirse en El Cartucho, a través del reconocimiento de

¹² Mujeres dedicadas a la venta de “combinados”, comida típica que se vendía en el Cartucho, consistía en la mezcla de varios sobrados en una hoja de directorio telefónico.

voces (testimonios e historias) de las personas que habitaban en el espacio social de transgresión. En diez capítulos se realiza un recorrido desde el siglo XVI hasta la construcción del Parque Tercer Milenio, en la década del 2000, que logra articular la transformación del perfil de la persona habitante de la calle y los discursos y las prácticas que desde el urbanismo, la seguridad y el higienismo, principalmente, ubicaron a ese grupo y, específicamente, a El Cartucho en el extremo opuesto de la normalidad bogotana.

La ciudad fue aceptando la separación. Los unos no se querían rozar con los otros. La ciudad miraba hacia otra parte, cuando se trataba de ver el conflicto que engendraba en sus entrañas. Las casas se fueron descascarando, sus techos perdían las tejas, quedaban solo los muros y la barbarie se apoderaba de las miserias y pobreza de toda índole. (Morris y Garzón, 2010, p. 70)

Esta línea de análisis no solo aporta en la identificación del carácter histórico del fenómeno, sino en el reconocimiento de la convergencia entre las dinámicas del grupo (*dentro de*) y los discursos y las prácticas que (*desde afuera*) llevaron a convertirlo en uno de los “problemas” sociales más apremiantes de la política pública distrital. Los últimos capítulos con un amplio contenido fotográfico muestran la lógica de la calle: su lenguaje, sus reglas, sus temporalidades, sus límites, sus jerarquías, pero también los sentimientos, la solidaridad y la identidad de las personas que habitaban El Cartucho.

Profundizando en el otro mundo de la calle, se encuentra la investigación de Castro, Mellizo, y Morales (2005), auspiciada por la Facultad de Educación de la Fundación Luis Amigó (FUNLAM) y CENFOR, que realiza la caracterización de la habitabilidad de calle en Bogotá durante el periodo 2000-2003. El objetivo central del estudio es identificar las representaciones sociales de esa población en torno al uso del espacio público y el ejercicio de la ciudadanía, para plantear las implicaciones sociales, políticas y educativas para su atención. De esa forma, se concreta un avance significativo que profundiza en la comprensión de las representaciones que se constituyen en torno al espacio público.

Uno de los aportes más importantes a la comprensión de la lógica de calle es la significación que adquiere el espacio público para las personas habitantes de la calle. Desde esa perspectiva, el enfoque hermenéutico interpretativo se define como una vía posible para dar cuenta de la construcción y reconstrucción simbólica y material de la ciudad, realizada desde las personas habitantes de la calle. La persona habitante de la calle deconstruye el sentido socialmente asignado y dota al espacio de un significado particular.

De igual forma, a partir de la experiencia en la calle se establecen tres tipos de representaciones de la ciudadanía, a saber, la *ciudadanía atribuida* —reconocimiento nominal de la condición de ciudadanos, a partir de la recepción pasiva de los discursos oficiales—; la *ciudadanía pensada* —asociada al

concepto de *cultura ciudadana*—; y la *ciudadanía vivida* —se caracteriza por la recepción pasiva de derechos y la dependencia institucional—. De acuerdo con los resultados de investigación, se evidencia la ausencia de un autorreconocimiento de su identidad, sus derechos y deberes ciudadanos y sus potencialidades en la formulación y desarrollo de acciones políticas para el grupo al que pertenecen.

Finalmente, el texto concluye que si bien formalmente las acciones frente a las personas habitantes de la calle se encuentran dirigidas por los discursos y las prácticas en política social, también es cierto que esa población es objeto de las acciones de seguridad ciudadana. Con esto, se sostiene que no hay un reconocimiento de la ciudadanía por los agentes del orden, sino por el contrario una negación radical de sus derechos y una persecución constante (p. 88).

Con una mirada cercana sobre la territorialización y la configuración del espacio que realizan las personas habitantes de la calle en la vida cotidiana, Carneiro (2015) presenta un ambicioso estudio comparativo sobre habitantes de la calle (*moradores de rua*) en Belo Horizonte (Brasil) y Bogotá (Colombia). Uno de los productos de la investigación, que se concentra en la capital colombiana, es la ponencia “Todos os Caminhos Levam às Ollas? um estudo sobre os habitantes de la calle de Bogotá”, que señala dos referentes importantes de investigación: el primero, se basa en el objetivo y la metodología de la tesis doctoral de la que se deriva, y el segundo describe la configuración de la espacialidad de las personas habitantes de la calle en la ciudad en torno a sus actividades, especialmente al consumo de SPA.

Como referencia principal, la autora utiliza la propuesta posestructuralista de Foucault con los conceptos *poderes y saberes locales*, que permiten visibilizar la tensión entre la norma y los dispositivos de control del territorio y el saber/configuración/territorialización del espacio urbano que realizan las personas habitantes de la calle en la vida cotidiana. En relación con la metodología, se contemplan diversas estrategias de investigación para la triangulación de la información, entre estos: revisión documental de las normas sobre habitantes de la calle, trabajo de campo en calle con el acompañamiento de fundaciones, observación y entrevistas con las brigadas de atención de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), cartografías y eventos académicos. Los hallazgos permitieron ubicar la configuración del espacio —*espacialidad*— de los habitantes de la calle de Bogotá y sus relaciones con la norma, los actores políticos y policivos, otros actores que habitan/interactúan en la calle. Para los propósitos de la presente investigación, llama la atención uno de los conceptos del recorrido histórico: *neoliberalismo urbano* (Carman e Janoschka, en Carneiro, 2015), que define el diseño estratégico de los trazos de la ciudad para facilitar el control y la vigilancia de los cuerpos.

Otro aporte significativo sobre esta orientación de estudio lo proporciona la perspectiva antropológica de Salcedo (2000), la cual describe la experiencia etnográfica al sumergirse en la lógica de la calle, esto es, el proceso de descubrimiento de la escritura de la calle. Ese estudio explica la resignificación y reapropiación del espacio público y de la ciudad en su conjunto, y revela el significado de la escritura en una doble dimensión: la escritura sobre la ciudad que permite la adquisición de poder simbólico a partir del conocimiento y la experiencia en y del espacio público y la escritura sobre el cuerpo, las cicatrices de los enfrentamientos a los que se ha sobrevivido.

Así mismo, Salcedo presenta la dimensión simbólica del mundo de la calle construida en oposición directa a la vida “normal” frente a la cual las personas habitantes de la calle se sienten marginadas e invisibilizadas. Dentro de la estructura de significados del mundo de la calle el discurso juega un papel fundamental, ya que se identifica una “obsesión” por renombrar los espacios, las rutas e incluso periodos de la historia de la ciudad. Esto con el fin de hacerse y sentirse parte del devenir de esta:

Y así, la gente de la calle de Bogotá está de muchas formas obsesionada con darle sus propios nombres a los objetos tanto como a sí mismos, como reacción a un proceso de distorsión a través del cual ellos se sienten omitidos de la historia. De este modo, la gente de la calle encuentra en los nombres y relatos que le dan a cada objeto y a cada persona, un escape al estereotipo que asume que las calles solo tienen una historia pasada, pero este estereotipo no asume a la basura como mobiliario de una historia del presente. (2000, p. 186) (cursivas propias)

De otro lado, la obra de Herrera y Zárate (1995) se sumerge en la realidad de la calle, al describir la cultura de calle desde la voz de sus protagonistas. La investigación se define como una de las fuentes fundamentales del presente estudio, dado que sus autores promovieron la aparición del *sujeto excluido* (Robledo y Rodríguez, 2008) en la política pública distrital; además, es uno de los aportes más importantes en el proceso de comprensión y conceptualización de la *cultura de calle*. En la primera parte, el recorrido por la vida de “Comanche”, el comandante de El Cartucho, refleja la otra cara del país, la de la marginación y la pobreza. Así mismo, narra su cambio personal y espiritual después de una condena de catorce años de prisión, momento en el que llegó a El Cartucho con el fin de imponer reglas de respeto a la vida y reconocimiento del otro. En la segunda parte, se presentan los resultados de investigación que principalmente establece la configuración de la ciudad que realizan las personas habitantes de la calle, por un lado, mediante su circuito de circulación compuesto por tres ejes espaciales: parques y calles, puentes, y asentamientos y ollas; y por otro, a través del trazo de límites entre espacios privados y públicos y lugares prohibidos para el resto de los ciudadanos. Específicamente, se detalla la construcción de barreras físicas y simbólicas dentro de El Cartucho, territorio que definía un sentido de pertenencia colectivo mayor al de cualquier otro lugar de la ciudad:

El territorio tiene bien señalada la actitud de pertenencia, más grupal que personal. Puede aparecer como territorio de nadie, pero la pertenencia aquí está dada por el uso que hacen los ñeros, recicladores y jíbaros de las zonas de tránsito o de permanencia. Es tierra colectiva [...] la permanencia o habitual asistencia a cualquiera de las calles que conforman El Cartucho otorga ciudadanía al que transita por ella. (1995, pp. 126 y 131)

La tercera parte define una postura hermenéutica para entender al habitante de la calle como sujeto histórico autónomo y de reconocer que posee un aparato simbólico particular que le permite comprender, interpretar y transmitir significados en la cotidianidad. De esa forma, señala la necesidad incluir a este grupo dentro de la construcción de lo público; de igual manera, posiciona el carácter científico, histórico, relativo e intencional en el estudio de las personas habitantes de la calle:

[...] desde esta tendencia es que se hacen las críticas a la posibilidad de hablar de una cultura de calle. Es absurdo, se piensa, que un modo de vida que se construye desde la ilegalidad, que incluye el robo como estrategia de sobrevivencia y la droga como elemento constitutivo de la cotidianidad esté en función del perfeccionamiento del [ser humano]. (1995, p. 175) (cursivas propias)

Javier Omar Ruiz es uno de los investigadores más importantes que se ha aproximado al concepto de cultura de calle. Incluso, junto a José Darío Herrera se pueden definir como los pioneros de esta perspectiva durante los años noventa. El libro de su autoría: *Gamines, instituciones y cultura de la calle* muestra en dos de sus capítulos el impacto del fenómeno en la ciudad, dado el alto porcentaje de personas en calle, específicamente de niños. A pesar de continuar la tendencia de estudio hacia la población infanto-juvenil que se trabajaba desde la década del setenta, esta investigación presenta una propuesta novedosa al desarrollar una mirada comprensiva frente al devenir histórico de los denominados *gamines*, en la que revela los significados alternos frente a espacios, prácticas y objetos constituidos desde la lógica de la calle.

Posteriormente, la exposición de la dinámica institucional encargadas de ese grupo urbano presenta de manera crítica la ausencia de acciones políticas de intervención a lo largo del siglo XX. Desde la década de 1980, el autor muestra avances en la perspectiva de estudio e intervención a través de instituciones como *Corporación SOS Aldea de Niños-Colombia* y *Extramuros-Ciudad y Cultura* que diseñaron un enfoque crítico frente a la mirada terapéutico institucional de las políticas distritales¹³.

¹³ Se destaca la inclusión de la perspectiva de género en este programa, aun cuando en la década de 1990 eran todavía incipientes este tipo de discusiones en espacios académicos y políticos “Esta entidad, desde la hipótesis de la existencia de una cultura de calle en Santa Fe de Bogotá, exploró nuevas posibilidades de trabajo [...] con familias y parejas de la calle, trabajo de género (femenino), organización desde la defensa de los derechos humanos (que tuvo expresión pública en la marcha por el asesinato del *Poeta Nero*, el 28 de septiembre de 1993) [...]” (Ruiz, 1998, p. 44). Justamente, en *Gamines, instituciones y cultura de la calle* el segundo capítulo, “Género y sexualidad en los y las jóvenes de calle” presenta una de las pocas aproximaciones al tema de la sexualidad y las relaciones de género en la calle: el proceso de salida diferencial de niñas y niños, y el ingreso a la calles con reglas particulares para hombres y mujeres. A pesar de aparecer como una sexualidad sin reglas, esta se encuentra marcada por las lógicas de poder de la

Precisamente, Ruiz (1998, p. 47) afirma que las instituciones *niegan al sujeto histórico*, utilizando al beneficiario de sus servicios como instrumento para el logro de sus objetivos y estrategias. En ese sentido, se reproduce la recepción pasiva de derechos sociales, limitando la posibilidad del desarrollo de derechos potenciales como actor colectivo y generando así una relación de mutua dependencia entre habitante de la calle e institución. La identificación como *sujeto histórico* lleva a ubicar el problema sociológico de la habitabilidad de calle, dado que lo sitúa como parte de la ciudad con dinámicas y transformaciones particulares y, en ese sentido, sugiere la necesidad de transformar los paradigmas terapéuticos institucionales limitados al concepto de resocialización, que se basan en una comprensión psicológica del fenómeno.

A partir de lo anterior esboza los componentes de la cultura de calle y la necesidad de un cambio de enfoque en el estudio y la intervención política frente a ese grupo urbano. Precisamente, Ruiz (1998) concreta de la siguiente manera su posición frente a las personas habitantes de la calle en Bogotá:

Se trata entonces de legitimar la calle, no las condiciones en las que se vive en la calle (tampoco las condiciones en las que se vive en un barrio popular). Legitimar la calle también como una opción válida para vivir la vida urbana, en la que el estilo sedentario no tiene que ser el único. Se trata de poder vivir con dignidad y justicia, sea la vida nómada, sea la vida sedentaria. (Ruiz, 1998, p. 60)

En la línea de reconocimiento de la cultura de la calle, la investigación de Garzón (2011), titulada *Comunicación, intersubjetividad y prácticas sociales y culturales de habitantes de la calle de Bogotá*, retoma la necesidad de cuestionar los significados que legitiman la exclusión y criminalización del otro diferente, a partir de la indagación sobre las prácticas sociales y culturales particulares que se constituyen desde la calle. El autor articula elementos conceptuales y metodológicos de la comunicación social, los estudios culturales y la sociología definir la configuración del *habitus* particular de las personas habitantes de la calle en medio de un proceso de producción y recepción de significados sobre el grupo al que pertenece. En la línea de la semiótica del discurso, se tiene un planteamiento cercano al propuesto en esta investigación al ubicar a la persona habitante de la calle en Bogotá en una red interdiscursiva. En este caso, Garzón (2011) argumenta que el *habitus* del habitante de la calle se construye en medio de la violencia simbólica, razón por la que sus prácticas sociales y culturales están en el extremo opuesto y en constante conflicto con las y los demás habitantes de la ciudad.

calle y los parches, en la que predominan las relaciones de sumisión/resistencia frente a los líderes (hombres) del grupo. En el caso de las relaciones con las mujeres se expresan espacios de resistencia en la que la mujer pone las reglas de la relación (sexual o afectiva), dada la escasa competencia en la calle. En este punto, se reitera la poca presencia de mujeres habitantes de la calle, debido a que en su mayoría las niñas que salen a la calle pasan en la juventud a la prostitución.

El trabajo de investigación se compone de cinco partes: las dos primeras exponen el componente teórico y metodológico, mientras que la tercera y la cuarta abordan, de manera un poco separada y por momentos desarticulada, la descripción y el análisis de las relaciones con otros actores que habitan la calle, la jerarquización dentro de la lógica de calle, las prácticas, los lugares y recorridos cotidianos, a partir de entrevistas y grupos focales, realizados en la Red de Hogares del Distrito de la SDIS. Un elemento fundamental, pero aparentemente subsidiario en la investigación, es la utilización del Análisis Crítico del Discurso (ACD) en algunos apartados del análisis. El autor refiere de manera especial la percepción desde las personas habitantes de la calle entrevistados sobre el cambio en la forma de nombrarlos, el tránsito de “gamín” a “desechable” es un aspecto a resaltar para ubicar la configuración del sujeto productor y reproductor de miedos:

La relación del Gamín con el resto de ciudadanos era buena. [...] Y cuando se acabó? Cuando salió el basuco. [...] El desechable viene de la persona que se ha consumido en el basuco, gente que entra a un lugar a consumir y luego no les da ganas de salir. (Garzón, 2011, p. 33)

Con esto advierte la responsabilidad de los medios de comunicación en la legitimación de las formas indignas de nombrar a las personas habitantes de la calle y, también, en la legitimación de prácticas indignas que van desde el extremo de la mal llamada “limpieza social” hasta la instrumentalización en las ollas de consumo. Dentro las interrelaciones en la calle, las mujeres aparecen como personas que se deben constituir como iguales frente al hombre, evitando las relaciones duraderas y los afectos prolongados. Finalmente, esta tesis reconoce el habitus de la persona habitante de la calle en Bogotá como parte la sociedad, un habitus sobre el que se debe indagar; reconocer el habitus de calle en igualdad de condiciones en el proceso de intervención, desarrollar una interacción horizontal, dialogar entre los habitus de unos y otros, aun en medio de prejuicios y complejos de culpa (Garzón, 2011, p. 144).

Desde el análisis de género, se identifica que estos estudios se exponen mediante un lenguaje androcéntrico en el plano léxico que ubica a lo masculino como universal (“los habitantes de la calle”, “los chinos de la calle”); como consecuencia de esto, la situación de la mujer habitante de la calle queda prácticamente invisibilizada. Sin embargo, en algunos casos se dejan ver algunos de los roles de las mujeres en calle, las relaciones de resistencia en su relación dentro de los parches y, en especial, con los hombres y el escaso impacto del fenómeno, dado el rápido paso de las niñas y jóvenes al ejercicio de la prostitución.

Por esa razón, para finalizar esta revisión del estado de los estudios sobre habitantes desde *dentro de* su lógica, se incluye uno de los estudios novedosos en el tratamiento del grupo urbano y en la visibilidad de los *cuerpos femeninos callejeros* (Rodríguez, 2015), que se deriva de una tesis de

maestría en política social. La investigación de base se propone analizar los discursos institucionales (políticos), específicamente de Idipron, sobre los cuerpos callejeros para aportar en la construcción de la categoría *cuerpos femeninos callejeros*. En esa línea de ideas, la autora pretende romper con las clasificaciones y los estereotipos que presentan como antinatural la habitabilidad y la experiencia de calle de las mujeres. La investigación expone la construcción de la categoría a partir de los relatos que resultaron de los ejercicios individuales y colectivos, los recorridos en calle, los mapas andantes, las conversaciones informales, las entrevistas en profundidad y los talleres. Así, se plantea construir nuevas formas de interacción y atención más horizontal desde la identificación de cuerpos femeninos que *experimentan* la calle de diversas maneras.

Tres son los elementos a destacar en este trabajo, primero, muestra que Idipron es la única entidad distrital que desarrolla las categorías *habitantes de la calle* y *habitantes en calle*¹⁴. Segundo, la autora sitúa al discurso académico y político como formas de saber/poder, esto es, como formas de control, clasificación, colonización y jerarquización. En ese sentido, llama la atención sobre las formas de nombrar y la necesidad de mantener una actitud reflexiva sobre cómo se puede colonizar al otro a través del discurso académico. En relación con el discurso político muestra la legitimación de los dispositivos de control, a partir de las formas de nombrar que representan clasificaciones entre normales/anormales. A propósito de esto, aclara que la responsable directa de ese control es la policía. En ese sentido, el control y la corrección en la vida cotidiana se manifiestan desde el objetivo de la seguridad, pero en estos términos no es la seguridad de todos los habitantes de la ciudad, es la seguridad de las personas “normales”:

El cuerpo de la sociedad es un cuerpo que hay que proteger, y por ello existen dispositivos de selección de los normales y los anormales (Foucault, 1992, p. 109). Para ello, es necesario inmiscuirse en la vida de las otras y los otros, de su salud, alimentación, vivienda y su sexualidad, a través de micropoderes de normalización. La vida es el objeto de la policía, es el lugar en el cual se inscribe la biopolítica como regulación por parte del Estado de una sociedad afectada por procesos vitales. (Rodríguez, 2015, p. 196)

Tercero, se concluye con un cuestionamiento a las clasificaciones, los estereotipos y las formas de represión y criminalización de los cuerpos femeninos en el discurso institucional, y se propone el estudio y atención desde la interseccionalidad, el reconocimiento de la calle como opción de vida con

¹⁴ Esta diferenciación conceptual se utiliza en la política pública de Medellín. La habitabilidad *de* calle se refiere a personas que hacen de la calle su lugar permanente de vivienda; mientras que la habitabilidad *en* calle alude a las personas que por su actividad económica o estilo de vida permanecen gran parte del día o varios días en la calle, pero que tienen una vivienda estable a la que pueden regresar. Esta diferenciación en la forma de conceptualizar el fenómeno y constituir al sujeto arroja una primera pista sobre las orientaciones diversas en las acciones políticas, y en las formas de reconocimiento (Agamez, 2015, 12 de noviembre). En el capítulo cinco se muestra que esta subclasificación se empezó a utilizar de manera específica para las personas adultas en calle, a partir del 2008.

la que se deben *construir puentes y espacios para la humanización y dignificación* de las personas que experimentan la calle.

1.1.3. Elementos para plantear una posición conceptual

De manera general, las investigaciones revisadas que hacen una lectura en clave del código *fuera de/dentro de* la lógica de la calle se identifican como discursos públicos legítimos situados en un contexto particular. Así las cosas, el discurso jurídico-político no es el único que define, que establece límites entre los normales y los anormales y que marca a los segundos, sino que en una relación interdiscursiva, el discurso académico es un *saber/poder* que se produce desde posiciones ideológicas concretas que contribuyen o se oponen a la expulsión de los “anormales” hacia *fuera de* los límites de la normalidad, y a la negación del reconocimiento de un ser humano igual, pero con una forma diferente de habitar la ciudad.

Las investigaciones que profundizaron en el *fuera de* y las que se aproximaron al *dentro de* la calle señalan dos elementos análisis. Primero, la identificación sobre quiénes son los habitantes de la calle, y segundo, la relación con el espacio urbano. Sobre el primer elemento, en la lectura desde *afuera* se encuentra una concepción sobre la homogeneidad interna marcada por la relación con la suciedad, el peligro y el miedo. Estudios un poco más recientes proponen una clasificación entre víctimas y victimarios. A pesar de lo anterior, la revisión permite hallar pistas acerca de las diferencias en términos de grupos etarios y, así, establecer las peculiaridades en el desarrollo histórico de la población infanto-juvenil de calle con respecto a las personas adultas habitantes de la calle. En la lectura desde *dentro de* la calle, se logran reconocer con más claridad las transformaciones de las niñas y niños, las galladas, los parches, las mujeres, los hombres, la comunidad LGBTI, etc. Concretamente, los estudios sobre El Cartucho que lo identifican como *campo social* revelan que no todas las personas que permanecen en la calle son habitantes de la calle, sino que en ese espacio se encontraban diferentes grupos con *oficios invisibles*, con reglas, temporalidades y jerarquías diversas a partir de la relación particular con el territorio.

Sobre el segundo elemento, los aportes académicos críticos desde *afuera* muestran la traza urbana desde discursos y prácticas que arrojan a los individuos y grupos considerados “anormales” al *afuera* físico y simbólico. Algunas investigaciones recientes resaltan el impacto de los discursos y las prácticas de seguridad dentro de las políticas urbanísticas, especialmente la del Proyecto Tercer Milenio (PTM), que configura El Cartucho y sus habitantes —constituidos de manera homogénea— como *íconos del mal* (Suárez, 2010). En la otra cara, en la investigación desde *dentro de* la calle se llega a la particularidad de la relación de las personas habitantes de la calle con el territorio y, de ahí,

todo un fenómeno sociológico por descubrir en cuanto a la pertenencia y la identidad; la distribución y configuración de espacios de descanso, trabajo, consumo de SPA; las jerarquías, los símbolos, los rituales, las tradiciones, los valores y las prácticas construidas a partir de una memoria histórica común, un lenguaje compartido y unas estrategias singulares de supervivencia; las relaciones con otras personas que viven, trabajan o transitan en el espacio público; y el uso alterno de este a partir de la posición que asumen sobre el habitar la ciudad. Este último aspecto da pistas sobre las relaciones con la norma, los actores políticos y policivos, y con concepciones singulares del ejercicio de la ciudadanía.

Este ejercicio de revisión en clave del código *fuera de/dentro* señala la importancia de indagar por la formas de constitución desde *afuera*, específicamente desde los discursos y las prácticas político-jurídicas, pero con una posición conceptual clara que pone de manifiesto la necesidad de aproximarse desde el reconocimiento de la lógica que se construye desde *adentro de* la calle, de reconocer la diversidad interna y el fenómeno histórico sociológico que se deriva de la relación alterna con el espacio público. Con esta base, se plantea el punto de vista conceptual que sitúa la habitabilidad de calle desde la condición *bivalente* de desigualdad social y de invisibilización del entramado de significados que se construyen en la calle.

1.2. Punto de vista conceptual para acercarse al reconocimiento bivalente de la habitabilidad de calle

Desde el punto de vista estructuralista, la *pobreza* es uno de los factores causales y de los conceptos más cercanos al de la habitabilidad de calle. De hecho, gran parte de la literatura que estudia esta última, reconoce a la pobreza y a fenómenos asociados como la falta de vivienda y los bajos ingresos, como causas directas. Lo anterior se encuentra reflejado en casos como el de Europa y Estados Unidos, países en los que se definen los factores estructurales como una causa directa del fenómeno de los denominados “sin techo” (Busch-Geertsema, Edgar, Sullivan, Pleace, 2010; Busch-Geertsema, Benjaminsen, Filipovič Hrast y Pleace, 2014).

La pobreza, entendida básicamente como la situación que surge a partir de la imposibilidad de acceso a recursos y medios para la satisfacción de las necesidades humanas, es una constante en la historia de la humanidad. En este caso, la perspectiva de Amartya Sen brinda ubica el fenómeno más allá de los enfoques economicistas, con lo que avanza hacia una perspectiva sociológica que define la pobreza en términos de ausencia de *capacidades* o de la imposibilidad de potencializar esas capacidades. En esa línea argumentativa, la pobreza se concreta como la negación de la titularidad de derechos a bienes y servicios por la sociedad, la cual genera una limitación en el desarrollo de las

capacidades individuales y, de esa forma, afecta el desempeño social, reduciendo el número de opciones para tener un nivel de vida aceptable, definido de acuerdo con la condiciones de cada contexto (Bula, 2002).

Aunque la pobreza se considera un factor precipitador de la vida en la calle, la pobreza extrema o indigencia se relacionan más estrechamente con el fenómeno, ya que generan una reducción casi total de opciones para satisfacer las necesidades humanas. En esa línea de ideas, el concepto de *habitante de la calle* se equipara con el de *indigente*, ya que se identifica como una población vulnerable que al no tener medios, ni recursos para satisfacer su necesidad básica de vivienda se ve obligada a vivir en la calle. No obstante, se establece una diferencia considerable: si bien la pobreza y la desigualdad social se pueden considerar factores causales, no se encuentran directamente relacionados con el fenómeno en el caso bogotano específicamente, ya que muchas personas sin posibilidades para satisfacer las necesidades mínimas de supervivencia no adoptan la calle como forma de vida permanente; así mismo, muchos habitantes de la calle, teniendo otras opciones, eligen la calle como alternativa de vida. Continuando el análisis estructuralista, se identifican fenómenos de reciente aparición que ubican nuevos grupos urbanos en el espacio público, pero que mantienen considerables diferencias con la población aquí estudiada. Fenómenos globales como la migración externa e interna y el desplazamiento forzado, en el caso colombiano, revelan un panorama de incapacidad institucional para atender a las miles de personas que llegan continuamente a las ciudades.

En este contexto gran parte de esta población se ve obligada a habitar las calles por periodos relativamente cortos, a la espera de las ayudas estatales. Así mismo, las fuertes barreras de acceso al trabajo en los centros urbanos derivan en la aparición de grupos que utilizan la calle como una *mediación económica*, es decir, únicamente para el desarrollo de su actividad económica —sin establecer, necesariamente, una relación de pertenencia e identidad con el espacio—. Este es el caso de las personas dedicadas al trabajo sexual, el reciclaje y las ventas ambulantes. Estos dos últimos se asemejan a las personas habitantes de la calle en la condición de tránsito permanente y en la construcción simbólica del espacio urbano, con la diferencia mencionada de que la calle se apropia solo como lugar de trabajo y lugar de paso.

Hasta aquí se han revisado algunos conceptos próximos al fenómeno que revelan la tendencia a la explicación del mismo desde los factores exclusivamente socioestructurales¹⁵. Si bien la población en

¹⁵ A pesar de que el discurso académico y político mantiene la tendencia de análisis desde factores estructurales, se identifican nuevas perspectivas como la de Shinn y Weitzman (1990 citado en Wyss, 2007, p. 9), que reconocen que el concepto de habitabilidad de calle está asociado, también, con factores individuales y psicológicos. Sin embargo,

cuestión presenta rasgos característicos que los diferencia de otros grupos y fenómenos urbanos, también es cierto que al ser un grupo altamente heterogéneo, con diversidad de factores causales asociados y representante de múltiples problemáticas estructurales, institucionales, culturales, familiares e individuales, se encuentran algunos problemas para su definición.

Las personas habitantes de la calle en la ciudad de Bogotá se concretan como una población que no reconoce diferencias de sexo, edad, raza u origen socioeconómico¹⁶, incluyen individuos solos y grupos, mujeres y hombres heterosexuales y homosexuales, población infanto-juvenil, adultos y ancianos de cualquier grupo étnico. En ese mismo sentido, no define un origen socioeconómico específico, ya que en este grupo urbano se encuentran personas provenientes de todos los estratos sociales. De otro lado, su estilo de vida, actividad económica y adicciones a SPA, entre otras características, permiten identificar subgrupos y, de esa forma, una alta heterogeneidad dentro de las personas habitantes de la calle.

1.2.1. Habitante de la calle: desigual, desconectado y diferente

Este planteamiento parte de la necesidad de reconocer y abordar la habitabilidad de calle desde la condición *social* de desigualdad, en términos de acceso a bienes y servicios y de su posición socioeconómica y dentro de las relaciones de poder; sin embargo, su complejidad y su proceso particular en la capital del país requiere profundizar de manera complementaria desde una perspectiva cultural. En ese sentido, se recurre a la teoría posestructuralista de García-Canclini (2004), quien sostiene que en el contexto contemporáneo de desintegración social y pérdida de vínculos sociales se evidencia un cambio en las formas de interacción social y se identifica el surgimiento de una nueva tensión entre un individualismo exacerbado y formas comunitaristas radicales que revelan un panorama de diversificación cultural. Las nuevas formas identitarias rebasan las concepciones relacionadas con comunidades étnicas y religiosas, ahora, se define la diferencia entre la noción de “nosotros” y “ellos” a partir de modas, gustos y, en este caso, condiciones sociales y espacios compartidos. Así, la identidad ha dejado de ser piel y se ha convertido en camisa (García-Canclini, 2004, p. 36).

La emergencia de múltiples identidades que demandan el reconocimiento de su *diferencia* y reivindican sus derechos culturales se ha abordado desde posturas antropológicas y enfoques culturalistas, bajo un concepto particular de cultura. En las ciencias sociales, se han desarrollado diversas concepciones sobre la *cultura*, algunas asociadas a la denominada “alta cultura” y otras, a todo

enfatan que “el estudio de esa población no debe prescindir del análisis de los factores sociales, de lo contrario se cae en el riesgo de crear y reforzar estereotipos”.

¹⁶ No obstante, según las cifras de la capital colombiana, la mayoría de habitantes de la calle son hombres, adultos.

lo que refiere la creación humana en contraposición con la creación natural. Lo anterior, se representa en la ya conocida tensión entre *naturaleza y cultura*. Sin embargo, desde el punto de vista del autor argentino, cercano a la semiótica, la cultura se entiende como un conjunto de significados que se producen, circulan, se consumen dentro de un mundo globalizado en el que diversas identidades se encuentra en contacto: “La cultura abarca *el conjunto de los procesos sociales de significación*, o, de un modo más complejo, la cultura abarca *el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social*” (2004, p. 34) (cursivas del original). De igual manera, define lo cultural como:

[...] el conjunto de procesos a través de los cuales dos o más grupos representan e intuyen imaginariamente lo social, *conciben y gestionan las relaciones con otros*, o sea las diferencias, ordenan su dispersión y su inconmensurabilidad mediante una dispersión que fluctúa entre el orden que hace posible el funcionamiento de la sociedad, las zonas de disputa (local y global) y los actores que la abren a lo posible. (2004, p. 40)

Esta definición de cultura abarca el reconocimiento del entramado de relaciones entre diversas identidades, con lo que se plantea una separación de los enfoques culturalistas que señalan la diferencia y la construcción interna de significados como el único tema a desarrollar cuando se habla de identidad. Precisamente, la cultura ubicada dentro de un marco de relaciones de negociación, conflicto y alianza entre diferentes remite al concepto de interculturalidad que “implica que los diferentes son los que son en relaciones de negociación, conflicto y prestamos recíprocos” (2004, p. 15). En ese sentido, una perspectiva intercultural contempla no solo la diferencia, sino también la desigualdad y la desconexión.

A pesar del giro cultural, o en términos de Touraine (2005) del cambio de paradigma, y de la emergencia de nuevas formas identitarias, las condiciones socioeconómicas y las relaciones de poder desiguales y excluyentes no han desaparecido. En ese sentido, en un marco de relaciones económicas, políticas y sociales, el problema sociológico de la diferencia, no diluye el de la desigualdad y, en la sociedad globalizada, el de la desconexión.

En el caso de la persona habitante de la calle en un país como Colombia, es indispensable no perder de vista la desigualdad social, esto teniendo en cuenta los problemas en el acceso a bienes y servicios y a la garantía de derechos sociales, económicos, políticos, civiles y culturales, que está formalmente a cargo del Estado. Precisamente, la persona habitante de la calle manifiesta una condición de desigualdad en, al menos, tres aspectos: a) la reducción extrema de capacidades para satisfacer necesidades básicas que deriva en una condición social de indigencia; b) la ubicación no solo en el lugar más bajo dentro de la clasificación social y las relaciones de poder de la “ciudadanía normal”,

sino la expulsión radical fuera del límite de la norma social, moral, cultural y jurídica; c) la ubicación en el lugar más bajo dentro de la jerarquización constituida en la calle. Esta última se revela especialmente en la instrumentalización que ejercen las mafias del microtráfico de SPA.

Así mismo, la condición de desconexión presenta una importancia significativa dentro del presente estudio. En ese orden de ideas, los procesos de intertextualidad en los que se enmarca el concepto de cultura desarrollado por García-Canclini tienen una estrecha relación con el concepto de *semiosis social*, fundamento del diseño metodológico de esta investigación. Este último concepto, entendido como el proceso de producción social de sentido se encuentra objetivado espacio-temporalmente en los discursos sociales. En la línea argumentativa de Verón (2004, p. 127), los discursos son “una configuración espacio temporal de sentido”, susceptibles de ser leídos en sus condiciones productivas desde la *gramática de producción* relacionada con las huellas sociales plasmadas en las condiciones de generación del discurso; y la *gramática de reconocimiento*, que expresa las huellas del discurso en el proceso de producción de sentido.

En esa línea de análisis, la persona habitante de la calle en su dimensión significativa se encuentra inmersa en un contexto de diversidad social y cultural, y en una *red interdiscursiva*, ubicada en el contexto bogotano, dentro de la cual se concreta como productor de sentido y, de ahí, de discursos sociales singulares y, simultáneamente, receptor de los múltiples discursos sociales-públicos que abordan al grupo social al que pertenece. La condición de desconexión se expresa de manera particular en la reducción de posibilidades para que circule el conjunto de significados de la vida social que construye como grupo y, de igual manera, en las limitaciones para recibir e interpretar el conjunto de significados producido por otros grupos en el ámbito local y, menos aún, en el global.

Ahora bien, un planteamiento complementario sobre la diferencia de la habitabilidad de calle requiere una aclaración inicial: si bien se identifican elementos desde la literatura y la observación del fenómeno que llevan a presumir la existencia de una identidad cultural específica, esta aproximación se presenta en realidad como todo un interrogante por explorar.

Como punto de partida de la aproximación a la diferencia en la persona habitante de la calle Wieviorka (2006) señala:

Pero, detrás de este regreso de la miseria, habría que aprender a detectar la huella de las relaciones que se han llevado a cabo a partir del menosprecio, la discriminación y la segregación, que seguramente no se reducen al desenlace de procesos ciegos e ineludibles. En estas relaciones la definición identitaria de las poblaciones involucradas pesa arduamente: la cuestión social es, en la actualidad, indisociable del proceso de fragmentación cultural. (p. 28) (cursivas propias)

En esta línea de análisis, en medio de la precariedad y la situación de inestabilidad de la vida en la calle se construye una identidad grupal específica en torno al espacio común y al sentimiento de rechazo por el resto de habitantes de la ciudad. La situación de permanencia en *el afuera* —material y simbólico— muestra una relación singular de pertenencia y apropiación con el espacio que la mayoría de personas define como un espacio únicamente de tránsito. El significado particular que asigna este grupo urbano a la calle remite al concepto de territorialización¹⁷, es decir, a la construcción simbólica del espacio, y revela una separación frente a la característica de “nómada” desarrollada por algunos estudios que abordan el fenómeno. La condición de tránsito permanente del nomadismo se distancia de la territorialización que construye la persona habitante de la calle sobre rutas fijas y espacios de reunión. Así mismo, la forma de apropiación del espacio público se realiza de forma diametralmente opuesta a la de la denominada “ciudadanía normal”, debido a que la persona habitante de la calle la utiliza para la satisfacción de necesidades y la realización de actividades propias del ámbito privado (descanso, alimentación, necesidades fisiológicas). Al contrario, desde la lógica “normal”, la calle es concebida como bien común, lugar de socialización y movilidad. Así, la calle define el espacio de construcción de una noción del “nosotros” y se convierte en el epicentro del proceso de construcción social de sentido de este grupo urbano, rasgos importantes dentro de la concepción de la diferencia.

Si bien, en las ciudades contemporáneas existen múltiples identidades sociales y culturales con una estructura de clasificación¹⁸ propia, las personas habitantes de la calle se sitúan en la contradicción extrema a la normalidad social. Como se ha expuesto, este grupo urbano se define, principalmente, desde el código binario *dentro de/fuera de*, en el que se ubica como uno de los principales trasgresores desde el punto de vista social, cultural, moral, estético y legal. En este punto es necesario aclarar que de acuerdo con los límites establecidos en determinado momento histórico o en determinados lugares se determina la forma específica de la trasgresión y se constituye de forma particular al habitante de la calle.

Pero para desarrollar una propuesta de la diferencia de la habitabilidad de calle es necesario profundizar en aquello que se construye en ese fuera de los límites de la comprensión de la “ciudadanía

¹⁷ Cercano a este Sack (1986, p. 6 citado en Uribe, 2014, p. 152) plantea que el concepto de *territorialidad* “para los humanos es una estrategia geográfica poderosa para controlar personas y cosas a través de un control de área. Los territorios políticos y la propiedad privada de la tierra pueden ser sus formas más familiares, *pero la territorialidad se produce en diversos grados y en innumerables contextos sociales*” (cursivas propias).

¹⁸ La estructura de clasificación o bien, códigos binarios, propuestos inicialmente por Claude Lévi Strauss, concretan estructuras discursivas de clasificación en la sociedad civil producidas por las redes de significación profunda. Estos códigos sociosemióticos, establecen una definición positiva que señala lo bueno y los buenos desde el punto de vista moral, cognitivo y afectivo dentro del discurso, implicando la definición de lo contrario como negativo o fuera de dicha esfera. Estos códigos orientan la acción de los actores hacia la inclusión o exclusión sociocultural (Alexander, 2000).

normal”. Un aporte interesante en ese sentido, es el estudio de Shaw (2007) en el que expone seis elementos que precipitan la salida y la permanencia en la calle. Si bien se reconocen los factores socioestructurales que precipitan la salida a la calle, el autor presenta una propuesta en la que argumenta que existen ciertos componentes de la calle que resultan “atractivos” y que se manifiestan como una alternativa frente al modo de vida “normal”.

Desde este punto de vista, se consideran elementos particulares de la identidad de la calle con base la propuesta de Shaw (2007) que muestran una construcción de sentido *en* la experiencia del afuera y son aquello que lleva a las personas habitantes de la calle a permanecer en el espacio público. Estos componentes, entendidos de forma particular desde esta investigación, son: la construcción de un sistema de significados, la sensación de libertad y el reconocimiento o la aceptación de los pares.

En primer lugar, el sistema de significados se encuentra representado en la configuración de códigos, reglas, jerarquías, símbolos, rituales, tradiciones, valores, prácticas y límites particulares, a partir de una memoria histórica común, un lenguaje compartido y estrategias singulares de supervivencia. De igual manera, en la calle se constituyen imaginarios y representaciones sociales, alianzas y conflictos.

Una propuesta conceptual fundamental para la construcción de la perspectiva cultural frente a las personas habitantes de la calle, aquí planteada, la presenta Ruiz (1998):

Desde esta dinámica, la calle se erige como una cultura, como un modo de asumir y entender la vida, otro modo de construir el mundo, otro modo de percibir el tiempo y ubicarse en el espacio social y físico, otra racionalidad, otra lógica. (Ruíz, 1998, p. 60)

Lo anterior se expresa en la construcción y deconstrucción de significados en cada uno de los lugares y rutas por los que transitan, dados a partir de la interacción con el espacio urbano. La ciudad se configura a partir de espacios de confianza para reunirse con los compañeros (“parche”¹⁹), lugares relativamente estables de descanso (“cambuches”²⁰) y rutas de trabajo (corredores viales²¹). También a

¹⁹ El parche, según el estudio de Castro, Mellizo y Morales (2005, p. 77), “es el lugar donde la persona habitante de la calle se reúne para consumir drogas, socializar entre pares sobre eventos pasados o futuros [...]. Generalmente los grupos son permanentes, se mantienen los mismos aunque aceptan la presencia de nuevos si son allegados a algunos de los del “parche”.

²⁰ El “cambuche” es “el lugar de habitación de donde salen y al que regresan cuando quieren. Son viviendas construidas con material de desecho como cartones, o casas desocupadas, lotes, puentes, entre otros. No es raro encontrar que en ciertos cambuches sirven de caleta, escondites, y de expendio de drogas. En el cambuche se pasa mucho tiempo, pues allí se consume y se duerme” (DABS, 2000, p. 46).

²¹ Estos son “las principales rutas que las personas habitantes de la calle utilizan para desplazarse a diferentes sitios de la ciudad. Estas son determinadas por la facilidad de encontrar en su trayecto el expendio de droga, el sitio de retaque

partir de las relaciones con las instituciones, según la asistencia ocasional o permanente, y de acuerdo con la ubicación según localidades de la ciudad²². Así mismo, las personas habitantes de la calle constituyen una relación singular con los demás habitantes de la ciudad, en este caso predominan las relaciones de caridad, indiferencia, rechazo y, especialmente, miedo mutuo.

En segundo lugar, una conceptualización sobre la sensación de libertad parte de la premisa de que se trata de una percepción, una definición particular de lo que es la libertad desde la calle. En la literatura y en algunas manifestaciones “libres” de las personas habitantes de la calle en algún lugar de la ciudad, expresan, precisamente, que son “libres”: “‘Aquí nadie me dice lo que debo hacer’ ‘Aquí estoy libre de las tareas de la casa’ ‘En la calle me acuesto cuando quiera y me despierto cuando quiera’” (Shaw, 2007, p. 31).

Estas expresiones conducen a un concepto que refiere la renuncia y el rechazo de reglas del modo de vida “normal” que implica la ruptura frente a vínculos sociales de autoridad, el rechazo y la oposición frente a normas culturales de higiene y productividad, incluso, la renuncia a mantenerse dentro de los límites de la legalidad. Así, lo que desde la “ciudadanía normal” es señalado como *fuera de la norma* social, cultural, moral, estética, y legal, desde la situación de marginación es considerado como una expresión de libertad y resistencia, en la que se crean y respetan reglas propias.

Precisamente, Castels ilustra la sensación de libertad de aquellos que renuncian, resisten y se desafilian de las reglas socialmente establecidas, pero también habla del alto precio que deben pagar por esa libertad: “La marginalidad representa también la aventura, el revés del sistema de normas dominantes y una encarnación, a un precio muy caro, de la libertad en una sociedad donde esta tiene muy poco lugar” (Castels, 2010, p. 248). En el caso de la persona habitante de la calle bogotano, este precio se manifiesta en la degradación que genera la dependencia a las SPA, el hambre, la persecución manifestada principalmente en la “limpieza social”, el rechazo, entre otros.

Finalmente, el reconocimiento, que se debe diferenciar de una conceptualización de reconocimiento del otro diferente, esta última asociada con el respeto y diálogo con la alteridad. En este apartado, se entiende como la identificación, la aceptación y el poder que se encuentra o se espera encontrar al ingresar dentro de un nuevo grupo social. El reconocimiento en la calle se puede definir desde dos

(mendicidad), la recolección de material reciclable y los ilícitos. Entre estas rutas se encuentran las principales avenidas de la ciudad, los corredores férreos y los canales” (Castro, Mellizo y Morales, 2005, p. 77).

²² En este punto, se presume una diferencia entre las personas habitantes de la calle que permanecen en localidades con alta concentración de esta población (p. ej. Santa Fe o Los Mártires y, en estas, las “ollas” más grandes de la ciudad), frente a un habitante de la calle en localidades como Engativá, con menor incidencia del fenómeno.

puntos de vista, a saber, en primer lugar, el reconocimiento, la identificación y la aceptación de pares, y el reconocimiento por parte sujetos externos al grupo.

El reconocimiento dentro de la calle representa la identidad frente a pares y el logro de una posición de poder, a partir de la trayectoria en la vida en la calle. Así, las experiencias, los lugares recorridos y los signos de batallas ganadas, simbolizadas en cicatrices, asignan mayor respeto y poder dentro de la lógica de la calle. Específicamente, en este aspecto se puede hablar del paso de una vida previa a la calle en una situación de invisibilidad, a una situación de cierto reconocimiento y poder frente a los pares. Esto a su vez, deriva en la construcción de una noción del “nosotros” y un sentido de pertenencia que, posiblemente, antes de la vida en la calle eran esquivos. Es necesario tener en cuenta que la mencionada relación de respeto, aceptación e identificación se limita a los pares, es decir, a otras personas habitantes de la calle; dado que dentro de la lógica de la calle, la persona habitante de la calle interactúa con otros grupos, como vendedores ambulantes, recicladores, mafias de microtráfico, etc., en los que se evidencia un esfuerzo por diferenciarse de este grupo social. Si bien estos grupos comparten el espacio urbano y establecen múltiples formas de interacción que van desde la solidaridad hasta la instrumentalización, la persona habitante de la calle se considera como el grupo social en el lugar más bajo dentro de la jerarquía de la calle.

En la definición de una identidad de calle resulta importante ese reconocimiento, aceptación y sentido de pertenencia que encuentran con sus pares; de igual forma, en la relación con el otro diferente, con el sujeto externo, se encuentran algunos aspectos de lo que la persona habitante de la calle *quiere proyectar*. Específicamente, en este caso se encuentran narraciones de habitantes de la calle en la que se “enorgullecen” de la imagen de aventureros y valientes al enfrentar todos los riesgos de las calles, esto en los relatos de población infanto-juvenil (Pachón, 1972). Así mismo, la representación del miedo define uno de las principales sensaciones que media en la relación con el otro diferente o “normal”. De manera particular en la ciudad de Bogotá, la persona habitante de la calle se ha constituido en torno a lugares peligrosos, actividades ilegales y una hexis corporal amenazante para la normalidad y la seguridad de los ciudadanos. Todos estos rasgos de la trayectoria social de la persona habitante de la calle han sido, por supuesto, aprovechados por sus miembros para conseguir sus propósitos (limosna o robo), incluso, para demostrar el poder que tienen —aunque para muchos no son nadie—, y también para burlarse de los transeúntes de la capital²³.

²³ Camacho (2011) describe en su relato etnográfico que el miedo es el eje articulador de las relaciones y los ritmos en la calle: se trata de tenerlo, pero de no demostrarlo. También es la principal emoción que media entre los habitantes “normales” de la ciudad y las personas que viven en las calles, dado que su cuerpo representa lo opuesto al cuerpo

A partir de lo anterior, se concreta la necesidad humana de identificarse dentro de un grupo, de pertenecer, pero también de representar “algo” o “alguien” para el otro. En este sentido, Shaw (2007, p. 33) señala: “Todos necesitamos ser “reconocidos” por los demás y queremos la mirada humanizante del otro. En los ojos del otro sabemos o tal vez confirmamos quiénes somos”. A partir de lo anterior, se profundiza en la categoría de reconocimiento, eje central del análisis en el proceso de aproximación y comprensión de la habitabilidad de calle.

1.2.2. El problema del *reconocimiento* del otro diferente, desigual y desconectado

Si bien el concepto del reconocimiento presenta una considerable tradición dentro de la reflexión filosófica, actualmente ha tomado especial relevancia para las ciencias sociales, a partir de la emergencia de múltiples identidades que establecen el reconocimiento como una *necesidad*, en contraposición a la humillación y la exclusión; incluso al colocar esta necesidad por encima de otras generadas por la desigualdad y jerarquización socioeconómica. Para esta revisión se retoman algunos elementos de las perspectivas filosóficas y otras posturas teóricas destacadas que aportan en una orientación conceptual del reconocimiento acorde con la realidad de las personas habitantes de la calle en Bogotá. Dentro de las diversas conceptualizaciones revisadas, se encuentran dos tendencias: la primera se asocia con la necesidad humana de ser aceptado por otros y, a partir de esto, la integración de individuos o grupos a las normas sociales y culturales, con el fin de lograr la *aprobación* y hacer parte de determinado cuerpo social. La segunda establece el reconocimiento como un *derecho* al respeto de la dignidad humana inherente de cada persona, que contribuye en el proceso de autorreconocimiento de cualidades y capacidades propias (individuales y/o colectivas), orientadas a la construcción de un proyecto de vida y una postura política identitaria.

Entre las tendencias filosóficas que estudian el reconocimiento orientado a la integración social se encuentra la ética antigua que explica la necesidad de que el individuo *ajuste* su modo de actuar para lograr la estimación social. De forma similar, la filosofía moral identifica al reconocimiento como un mecanismo para que los individuos alcancen las “virtudes” socialmente deseables. Otras corrientes como la hegeliana asocian el reconocimiento con la dignidad humana; así mismo, Kant vincula el concepto con la valoración de todo ser humano como un fin en sí mismo y no como un medio, lo cual se concreta como un imperativo categórico. Por su parte, la ética del discurso establece la centralidad

moderno y al orden que exponen Le Breton y Douglas, citados por la autora. Los ciudadanos “normales” temen a los ciudadanos “anormales” y al demostrarlo “pierden” en esa conflictiva relación: “Así es, el miedo en la calle no funciona, porque si nosotros tenemos miedo ellos nos tragan con su poder y su locura, y si ellos lo tienen, la calle se los traga” (p. 66).

del respeto recíproco, la singularidad y la igualdad de todos. El comunitarismo define la valoración de otros modos de vida (Honneth, 1996 en Matijasevic y Ruiz, 2012, pp. 112-113).

Dentro de las perspectivas teóricas contemporáneas que abordan el reconocimiento en el marco de un contexto de emergencia de múltiples reivindicaciones identitarias, se encuentran tres que contribuyen a aproximarse a la particularidad la calle en la capital del país, a saber, los planteamientos de Taylor, Honneth y Fraser, que definen el reconocimiento como un derecho de los actores individuales y colectivos.

Taylor: el problema del reconocimiento desde la identidad

Taylor asocia directamente el reconocimiento con la identidad. Su conceptualización parte de la diferenciación entre la identidad premoderna y la identidad moderna. En la primera, el horizonte de sentido individual se encuentra en una relación de dependencia con lo universal, con esto, la significación del proyecto de vida, es decir, fines y medios, estaban establecidos y dados por los referentes socioestructurales de la acción. Por su parte, la identidad moderna se nutre de las *bases expresivistas* planteadas por autores como Rosseau y Kant que aportan a un reconocimiento igualitario sin distingo de clase y la identidad individual. Taylor (1996, p. 13) señala:

[...] el individuo participa en la definición de su identidad. Se podría decir que negocia con su entorno, pero no dispone de su plena voluntad. No es por casualidad que en la época de la revolución expresivista vea el nacimiento de otro discurso, el del reconocimiento. Hablo del tema del reconocimiento por otro como condición de la identidad lograda. El individuo tiene necesidad, para ser él mismo, de ser reconocido.

Si bien el autor, fundamentado en las tendencias teóricas de la Ilustración, destaca la necesidad de reconocimiento del individuo, en su postura se incluye la identidad grupal. De esa forma, el valor inherente de todo ser humano, desdibuja la particularidad de clase y establece el reconocimiento igualitario para todos los miembros de la sociedad, incluso para los individuos o grupos que no comparten la “visión de la buena vida” del conjunto social.

Honneth: el reconocimiento como conciencia de sí

Honneth se nutre de la concepción hegeliana que plantea la necesidad de la conciencia de sí en las relaciones intersubjetivas como base del desarrollo moral de las comunidades. En coherencia con lo anterior, el reconocimiento se establece como un concepto social, ético y político, entendido como:

[...] un comportamiento de reacción con el que respondemos de manera racional a cualidades de valor que hemos aprendido a percibir en los sujetos humanos conforme a la integración en la segunda naturaleza de nuestro mundo de vida” (Honneth, 2006, p. 139). [Este] comportamiento que posee un carácter

indudablemente positivo, en la medida en que permite al otro identificarse con sus cualidades y alcanzar una mayor autonomía. (Matijasevic y Ruiz, 2012, pp. 117-118)

Sin embargo, el reconocimiento intersubjetivo que evidencia nominalmente las cualidades del otro, no es suficiente para avanzar hacia el autorreconocimiento o a una conciencia de sí frente a las capacidades y a una correspondiente autonomía política. El autor afirma que el reconocimiento social orientado a la integración de los individuos y grupos sociales contribuye a la generación de actitudes conformes al sistema, no obstante, se aleja de la postura de Althusser, quien afirma que toda forma de reconocimiento tiene este objetivo y se define como reconocimiento ideológico. Para Honneth el reconocimiento se define como un comportamiento moral “marcado por la representación de que los seres humanos deben recibir valor al menos como seres necesitados, con *iguales derechos en su autonomía*” (Honneth, 2006, p. 140) (las cursivas son propias).

A partir de lo anterior, se concretan tres modos de reconocimiento, a saber, el reconocimiento en el amor, el jurídico y el de valoración social. El primero establece la valoración y el afecto de otros significativos (familia y amigos), en este caso el efecto de un reconocimiento positivo es la autoconfianza en la participación en la esfera pública, al contrario el efecto de la negación es la muerte psíquica. El segundo permite la igualdad jurídica, el efecto positivo sobre la identidad es la consideración y respeto de sí, y el efecto negativo es la muerte social. El tercero identifica las capacidades del otro, el efecto positivo es el autoaprecio, por su parte, el efecto de una negación es el ultraje, “la devaluación de las formas de vida de ciertas acciones, capacidades o formas de vida al lesionar el sentimiento de poseer significación social en una comunidad concreta” (Matijasevic y Ruiz, 2012, p. 120).

Finalmente, este autor presenta un aporte importante que define la necesidad de coherencia entre el discurso y la práctica de reconocimiento, es decir, entre la dimensión simbólica y la material. En ese orden de ideas, no basta la atribución de valor según la particularidad del otro, sino que se requieren cambios efectivos en las condiciones materiales que degradan la dignidad humana de ese otro:

[...] cuando son alcanzadas nuevas formas de reconocimiento social generalizado deben transformarse disposiciones jurídicas, deben ser establecidas otras formas de representación política y deben emprenderse distribuciones materiales. [...] La nueva forma de reconocimiento no es desde un punto de vista evaluativo deficitaria o irracional, sino que no satisface exigencias materiales por las que solo se podría medir íntegramente la credibilidad del reconocimiento justificado. (Honneth, 2006, pp. 147-148) (cursivas propias)

Nancy Fraser: el encuentro de redistribución y reconocimiento

En coherencia con este último planteamiento, se halla una postura en la que el reconocimiento se plantea de manera complementaria desde el componente identitario (simbólico), y desde las

necesidades socioeconómicas (materiales), asociadas con la desigualdad social, esta es la de Fraser (1997). Desde el feminismo socialista, la propuesta teórica de Fraser evidencia la utilidad de la categoría *género* en el análisis del problema de la *diferencia* (cultural) y la necesidad de *igualdad* (social y política), ante la diversidad de grupos sociales que se debaten entre estos dos lados de la tensión del problema social contemporáneo. La autora desarrolla una posición crítica a la condición postsocialista, en la que analiza el concepto de justicia y sus negaciones contemporáneas. De esa forma, establece las tres características del socialismo posterior a 1989 y define la justicia como un concepto complejo que comprende tanto la dimensión de los derechos sociales (redistribución), como la de los derechos culturales (reconocimiento). A través de sus planteamientos, presenta la posibilidad de integración de postulados socialistas junto a los posestructuralistas (deconstructivismo) como una alternativa apropiada para una propuesta integral de la ciudadanía.

La crítica a la condición postsocialista considera fuentes teóricas propias de la filosofía y la sociología para conformar la unión de una teoría social pragmatista y feminista con una práctica política comprometida con los problemas de género, orientada a constituir una perspectiva crítica e integral.

El primer elemento constitutivo de la condición postsocialista describe la ausencia de visiones progresistas con credibilidad. En este punto, si bien se considera el aumento de los movimientos y las organizaciones civiles que reivindican exigencias socialistas, también se muestra el fracaso de las instituciones y el ideal socialista que motivaron a numerosas organizaciones civiles antes de 1989. De esa forma, la pérdida de legitimidad y credibilidad de los nuevos movimientos progresistas expresa lo que según Habermas (1988) se denomina “el agotamiento de las energías utópicas” (de izquierda).

El segundo elemento evidencia uno de los problemas centrales que enfrenta en la actualidad el concepto de ciudadanía: el cambio en las gramáticas contemporáneas de las exigencias políticas, que establece el aumento de las reivindicaciones de los derechos culturales de reconocimiento identitario frente a la considerable disminución de las exigencias propiamente socialistas asociadas con la redistribución socioeconómica. Así, la autora define una transformación en los imaginarios de justicia, la cual incluye nuevas dimensiones de ese concepto y expone una complementariedad entre las exigencias de los derechos sociales y las recientes reivindicaciones de los derechos identitarios.

En este sentido, el carácter multidimensional del concepto de justicia expresa un reto para el concepto contemporáneo de ciudadanía. Justamente, este reto evidencia la necesidad de atender tanto al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales (universales) y definir una *igualdad social*

para todos los sujetos individuales y colectivos y, también, responder a los derechos culturales particulares y dar paso al libre ejercicio de la *diferencia cultural*.

El tercer elemento concreta un avance del liberalismo económico que deriva en el crecimiento radical de la desigualdad social en términos de riqueza, ingresos, capacidades y posibilidades de acceso a oportunidades educativas, laborales y servicios de salud. Esa desigualdad desborda los límites de los países del “tercer mundo” y afecta en la actualidad las economías de países desarrollados. Por tanto, se hace evidente que tanto las injusticias socioeconómicas, como las del reconocimiento requieren ser consideradas e integradas en una perspectiva crítica del socialismo contemporáneo.

Según Fraser, es necesario reflexionar sobre la utilidad de la categoría *género* dentro de la discusión sobre el reconocimiento y la ciudadanía, debido a que precisamente en esta se manifiesta un ejemplo de *colectividad bivalente*, es decir, afectada tanto por la injusticia generada por la estructura político-económica y por la diferencia cultural. Si bien, Fraser desarrolla la categoría del *reconocimiento* desde el feminismo postsocialista, orientado a hacer visibles y transformar las desigualdades de género dentro de los procesos sociales de producción, esta autora concibe dos formas de injusticia derivadas no solo del problema de la *desigualdad* (social y política), sino también del problema de la *diferencia* (cultural). En este sentido, se considera a Fraser más próxima a los estudios de género orientados a contrastar la situación de hombres y mujeres con el fin de alcanzar la justicia social; de igual manera, concreta una perspectiva de interseccionalidad que va más allá del problema de las desigualdades de género, al aportar a la comprensión de la desigualdad social y la discriminación en razón de la diferencias culturales.

Así las cosas, se desvirtúa la oposición entre la redistribución y el reconocimiento, es decir, entre los derechos sociales y los derechos culturales, incluidos los derechos particulares de reconocimiento desde la perspectiva de género. Por el contrario un reconocimiento integral de la justicia y la ciudadanía debe entenderse de forma dialéctica. Ese tipo de comprensión admite la diferencia analítica de los derechos sociales y culturales, pero contempla la complementariedad de ambas formas de justicia. Por último, Fraser establece que una reflexión crítica y dialéctica de la condición postsocialista es la única forma de responder a la diversidad creciente de necesidades de redistribución y reconocimiento.

Conclusiones sobre el reconocimiento

Con base en esta revisión, se toman elementos importantes orientados a constituir una perspectiva particular del reconocimiento dirigido a la persona habitante de la calle en Bogotá. En primer lugar, se

considera central definir como punto de partida una postura comprensiva, en el sentido weberiano, acerca del carácter histórico, social y cultural, particular al habitante de la calle. Así entendida, esta se complementa con el reconocimiento del valor intrínseco de todo ser humano (Taylor, 1996) y las cualidades particulares de todo sujeto individual y colectivo (Honneth, 2006), esto es, la comprensión e interpretación de una identidad particular de la habitabilidad de calle, a partir de sus propios discursos y prácticas y no desde las voces de otros, la cual *no implica una justificación* de las condiciones de degradación que envuelven la vida en la calle.

De igual manera, los modos de reconocimiento analizados por Honneth (amor, jurídico y valoración social) consideran la necesidad de una postura orientada a la identificación de capacidades y la visibilización de derechos para la construcción de una conciencia de sí, por este grupo urbano. Específicamente, el reconocimiento institucional, central en esta investigación, requiere la coherencia entre el discurso y la práctica, en ese sentido, entre el reconocimiento simbólico de capacidades y derechos singulares, y la acción práctica de transformación de las condiciones materiales que degradan la dignidad humana de la persona habitante de la calle.

En relación con la utilidad de la categoría género, abordada por Fraser, en esta investigación se parte de la aclaración de la importancia del *género* como categoría relacional que permite aproximarse al *reconocimiento y autorreconocimiento* de hombres, mujeres y población LGBTI habitantes de la calle desde *fuera de y dentro de* su lógica. Si bien este estudio no pretende principal y explícitamente develar y transformar las desigualdades de género que se construyen en los discursos políticos e institucionales, sí acoge la categoría, con el fin de desarrollar puntos específicos de análisis sobre las formas de reconocimiento y redistribución que se definen desde *fuera de* la calle.

Si bien en Taylor y Honneth, se encuentran elementos significativos en la constitución de una postura del reconocimiento para las personas habitantes de la calle, Fraser recoge elementos complementarios que señalan la existencia de ambos tipos de injusticia (la social y la cultural) y que, a partir de ello, establece el problema en términos de reivindicación de derechos ciudadanos, por un lado, los civiles, políticos y sociales (universales), ante la injusticia generada por la desigualdad social y, por otro, los derechos culturales particulares generados por la injusticia cultural (marginación, estigmatización, discriminación, etc.).

En este sentido, la persona habitante de la calle constituye una *colectividad bivalente*, debido a que la injusticia procede tanto de la estructura político-económica como de la cultural. Con esta base teórica se busca en los discursos político-jurídicos las aproximaciones a un reconocimiento (simbólico y material) de las personas habitantes de calle como comunidad bivalente.

1.2.3. Habitantes de la calle desde los discursos y las prácticas de la seguridad ciudadana

Las tensiones en el reconocimiento de la persona habitante de la calle a lo largo de la historia capitalina evidencian cómo múltiples discursos públicos (académico, político, religioso y el de la mencionada “ciudadanía normal”) han representado, han definido y han caracterizado al fenómeno de la habitabilidad de calle y han construido acciones para su regulación, atención o erradicación, *desde afuera*, es decir, desde el desconocimiento de las transformaciones en el universo de sentido particular de la calle. Dentro de las características asignadas a las personas habitantes de la calle, se destaca especialmente una que se superpone a otras, a saber, la de sujeto-peligroso y productor y reproductor de los miedos de las personas habitantes de la ciudad²⁴. En Colombia, la persona habitante de la calle se constituye *desde* los discursos y las prácticas oficiales asociados con la seguridad, a pesar de que en el devenir histórico del país hayan sido las instituciones y grupos de carácter religioso y social las encargadas de desarrollar las prácticas asistencialistas dirigidas a esa población²⁵. En ese sentido, la conceptualización de la seguridad y, específicamente, de la seguridad ciudadana parte de una ubicación espacial concreta en el contexto colombiano y de forma particular en el de la capital del país, donde se revela su relación con la persona habitante de la calle en sus distintas formas de denominarse a lo largo de la historia capitalina.

En el país, la seguridad se puede asociar, en primer lugar, con la denominada *vida en policía*, que refiere “la forma antigua de denominar el estilo de vida conforme a los valores de la iglesia y la ley” (Morris y Garzón, 2010, p. 20). Así las cosas, la seguridad se vincula con el mantenimiento del orden social. Desde este punto de vista, el Estado establece una función reguladora, y los ciudadanos adquieren un *deber* frente a la sociedad a la que pertenecen.

Si bien, el paradigma de la Seguridad y la Defensa Nacional o Doctrina de la Seguridad de la Seguridad Nacional (DSN) se instaló en el contexto internacional durante el periodo de la Primera y Segunda Guerra Mundial, también es cierto que en Colombia la idea del bienestar y la seguridad nacional en contra de enemigos públicos data de periodos anteriores. Según Policía Nacional (2010, p. 9):

²⁴ En el tercer capítulo se expone la articulación de discursos y prácticas en la historia colombiana que se considera que se tejen para ubicar al habitante de la calle como extremo opuesto de la norma social, cultural, moral y jurídica.

²⁵ En el capítulo tercero se desarrolla la tendencia a la criminalización del sujeto peligroso desde el derecho penal positivista, que se manifiesta en los documentos político-jurídicos, específicamente, en los códigos de policía, desde el siglo XVII. Esta tendencia jurídica prescribe el delito a partir de la construcción social de la peligrosidad de individuos y grupos.

Esta tendencia limitaba el tema de la seguridad a la *preocupación por los enemigos internos y externos* del Estado e incluía entre sus categorías de análisis la contraposición entre los dos modelos económicos y políticos imperantes, el Capitalismo, que tenía su mayor representante en los Estados Unidos de América y el Socialismo liderado por la Unión de Repúblicas Soviéticas (URSS). Este enfoque centraba su atención en la carrera armamentista y en el desarrollo de tecnología para la guerra, *dejando de lado las preocupaciones de los ciudadanos en su vida cotidiana*. (Las cursivas son propias)

La importancia que ha tenido este concepto en el escenario nacional y, especialmente, en los discursos y las prácticas políticas de los gobernantes, a lo largo de la historia y aún en periodos recientes se evidencia en el poder militar y de la policial dentro de los planes de gobierno en los ámbitos nacional, departamental, municipal y distrital:

Colombia es uno de los pocos países en América Latina en donde claramente están consignadas en la Constitución Política y en diferentes leyes y decretos reglamentarios las funciones y competencias en materia de convivencia, seguridad ciudadana y orden público, tanto de las autoridades político-administrativas y de Policía, así como de las agencias del Estado que conforman la fuerza pública. (Policía Nacional, 2010, p. 4)

En el escenario de transición constitucional tomó fuerza en el país una nueva concepción de la seguridad, que sin embargo, no hizo desaparecer las tendencias al estilo de la DSN, esta es la *seguridad humana integral*. Este concepto surgió a partir de diversas discusiones desde organismos multilaterales (Organización de Naciones Unidas (ONU), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS)). Bajo esa perspectiva la seguridad se define como un derecho de los ciudadanos que el Estado debe garantizar en la vida cotidiana. A partir de lo anterior, la seguridad se articula como uno de los ejes de la planeación de las políticas públicas en los contextos locales, con el objetivo formal de aproximarse a los problemas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen en cada ciudad (Policía Nacional, 2010, p. 9).

Si bien en la ciudad de Bogotá, se encuentran particularidades en la constitución de los discursos y las prácticas de la seguridad ciudadana (específicamente en lo que refiere a la relación con la persona habitante de la calle), de manera general, la ciudad continuó la tendencia de la política nacional hasta la década de 1990. A partir de esa década se presenta una transformación en los discursos y las prácticas de seguridad ciudadana con la formulación de la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta política concreta un conjunto de acciones institucionales que tiene por objeto garantizar la seguridad. En ese sentido, atiende el mantenimiento del orden social, la sensación colectiva de seguridad y la observancia de las normas. A su turno, la convivencia entre los ciudadanos es entendida como interacción armónica entre iguales, en la cual los intereses individuales no entran en contradicción con el interés colectivo, y permite el libre ejercicio de derechos, libertades y deberes. Estas acciones buscan

incidir en el funcionamiento de la sociedad, además de lograr una mayor legitimidad y de ahí un mejor desarrollo gubernamental (Gómez Buendía, 2008). La inclusión del componente de convivencia dentro de los discursos y las prácticas oficiales de seguridad agregó la perspectiva de derechos ciudadanos y proyectó una relación más cercana y de confianza entre la institución policial y la ciudadanía.

Así las cosas, en la historia del país se tiene un concepto de seguridad constituido desde el derecho penal positivista y la DSN, asociado con la delimitación de un *nosotros* y un *ellos*, alimentado, en muchos casos, por el miedo al sujeto “peligroso”. La tendencia a la criminalización de “otro” diferente se expresa en los discursos y las prácticas de seguridad ciudadana en el último cuarto del siglo XX, como se ve en el siguiente capítulo. Los discursos y las prácticas constituidos en este periodo son la base fundamental de la inclusión de la persona habitante de la calle en la agenda política distrital, de la formulación de la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, durante la década de 1990, y de la configuración de nuevas formas de interacción y aproximación de esta con la habitabilidad de calle.

1.2.4. El problema de la ciudadanía frente al habitante de la calle

Aunque el concepto de la ciudadanía se relaciona con el ámbito político, dado que se establece el derecho a pertenecer a determinado Estado y, de ahí, a ejercer la participación política formal, la ciudadanía va más allá. Significa *pertenecer* a la sociedad, estar situado en un lugar específico, reconocerse y reconocer al otro como parte de las dinámicas sociales, culturales, económicas de la sociedad (Arantes, 1999). También es experimentar la ciudad, sus espacios, sus expresiones artísticas, su diversidad y expresar sus puntos de vista particulares en el espacio de lo público. No obstante, en las sociedades contemporáneas el problema de la ciudadanía presenta dificultades en el reconocimiento de este estatus para algunos de sus miembros y, de igual manera, para la definición del tipo de ciudadanía asignada.

En el caso de Colombia resulta difícil hablar del reconocimiento y ejercicio de una ciudadanía plena, específicamente si se analiza el concepto desde dos componentes fundamentales en las sociedades democráticas actuales, a saber, el reconocimiento de derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales. Esto, debido al avance del modelo neoliberal, desde el cual se prioriza el desarrollo económico del capital privado en perjuicio de la garantía de los derechos políticos, cívicos, sociales y culturales que está a cargo del Estado. Lo anterior, se traduce en procesos acelerados de privatización de entidades públicas y reducción de la calidad en el servicio de las existentes.

Siendo de por sí problemático abordar el concepto desde los dos componentes planteados, se dificulta aún más desde el punto de vista académico y político el problema del reconocimiento de la

ciudadanía para un grupo que deambula entre la legalidad y la ilegalidad, que se encuentra en una condición de extrema oposición a la normalidad, y que constituye una dependencia a los servicios que le presta el Estado o una *recepción pasiva de derechos*²⁶. Esta dificultad en su definición y ejercicio se hace aún más evidente si cuestiona sobre una perspectiva que complemente la garantía de los derechos sociales y económicos (redistribución) y la garantía de los derechos culturales (reconocimiento) y la participación ciudadana. En esos términos, se abre la pregunta sobre la posibilidad de reconocer o no el estatus de ciudadano al habitante de la calle y el concepto o tipo de ciudadanía acorde con las particularidades de ese grupo urbano.

En el contexto de la ciudad de Bogotá se identifican múltiples discursos públicos considerados socialmente legítimos que definen que significa estar *dentro de/fuera de* los límites de la normalidad social, política, legal y cultural y, en ese sentido, establecen el código *ciudadano/no ciudadano*. Como se ha venido desarrollando, dentro del primer código la persona habitante de la calle se ubica *fuera del* límite de la “ciudadanía normal”, es decir, en el extremo opuesto de la sociedad. Así las cosas, al aproximarnos a las concepciones de ciudadanía conceptualizadas en los modelos de democracia existentes, específicamente en un primer análisis de las perspectivas orientadas a la homogeneidad cultural, política y jurídica, la perspectiva *demoliberal* define una ciudadanía instrumentalizada para la legitimación de las políticas oficiales y la proclamación de una igualdad jurídica. En este marco conceptual, se establece una significativa marginación frente la diversidad social, política y, más aún, cultural; por tanto, los derechos sociales, políticos y cívicos son garantizados limitadamente a las personas consideradas ciudadanas. Así, múltiples individuos y grupos quedan marginados del estatus de ciudadano y, en consecuencia, del ejercicio de sus derechos, entre estos el de la participación política. Evidentemente, desde este enfoque la persona habitante de la calle al estar *fuera de* orden legal, cultural e incluso moral se considera como *no ciudadano*. En la misma línea, la concepción *libertaria* establece la marginación de la comunidad política y del reconocimiento de derechos sociales, políticos y cívicos a las personas que no poseen la capacidad de ser propietarios. Así, estas perspectivas sobre la ciudadanía resultan insuficientes para la comprensión del contexto de desigualdad social y diversidad cultural creciente y, específicamente, de la particularidad de la persona habitante de la calle.

²⁶ El término propuesto por Castro, Mellizo y Morales (2005) en el análisis sobre las representaciones de ciudadanía que se constituyen en el mundo de la calle. En ese sentido, la *ciudadanía vivida* define la representación de una titularidad de derechos que deben ser garantizados por el Estado, teniendo en cuenta la condición de vulnerabilidad que es asumida por las personas habitantes de la calle. Esa representación no incluye un componente de reflexión en torno a los deberes y responsabilidades frente a la ciudad y menos el reconocimiento de sí mismo como actores políticos potenciales.

Expuesta ya la posición conceptual de este estudio frente a las personas habitantes de la calle, en una extrema condición de desigualdad social y en el lugar más bajo dentro de las relaciones de poder tanto en la ciudad, en general, como en el mundo de la calle, en particular y, de igual manera, entendidas como una alternativa de vida urbana con un configuración y apropiación particular de la ciudad, se plantea la necesidad de ubicar el reconocimiento de su ciudadanía desde enfoques que se incluyan las dos perspectivas señaladas, a saber, la redistribución y el reconocimiento explícito de los derechos culturales y la participación política efectiva de la diversidad. En esa línea de análisis, se encuentran tres opciones conceptuales, a saber, el modelo republicano, el multicultural y el intercultural.

El modelo republicano se fundamenta en el principio de la solidaridad dentro de la comunidad política propendiendo por la capacidad de participación de la diversidad y, en ese sentido, la exposición de demandas de cada sector de la comunidad política. Sin embargo, el reconocimiento de la ciudadanía de la persona habitante de la calle desde este marco conceptual define dos problemas centrales. En primer lugar, plantea una marginación de individuos y grupos no considerados como ciudadanos; en segundo lugar, se identifica un énfasis en la garantía de derechos sociales, lo cual en el caso de la persona habitante de la calle conduce a una recepción pasiva de derechos y, de ese modo, a un nulo desarrollo de sus potencialidades de organización, participación y construcción de un proyecto colectivo.

El modelo multicultural contiene un reconocimiento explícito de los derechos culturales de la diversidad y la garantía formal de derechos políticos y sociales. Pero, la participación política de la diversidad se limita a la enumeración de los grupos identitarios que forman parte de la comunidad política. Si bien esta perspectiva avanza hacia el reconocimiento de un contexto diverso, limita considerablemente la posibilidad de organización, participación y, sobre todo, diálogo entre las múltiples formas de concebir y vivir la ciudad. A pesar de que el autorreconocimiento de las particularidades y capacidades como grupo social y cultural de la persona habitante de la calle y la definición como una opción de vida dentro de la ciudad, se consideran como un elemento fundamental, no son suficientes para avanzar en la transformación de las condiciones degradantes, las prácticas que reproducen la inseguridad de ese grupo urbano y, de ahí, las relaciones de rechazo, indiferencia y miedo frente al común de los ciudadanos. Precisamente, García-Canclini (2004, p. 22) señala:

La multiculturalidad, o sea la abundancia de opciones simbólicas, propicia enriquecimientos y fusiones, innovaciones estilísticas tomando prestado de muchas partes. El multiculturalismo, entendido como programa prescribe cuotas de representatividad en museos, universidades y parlamentos, como exaltación indiferenciada de los aciertos y las penurias de quienes comparten la misma etnia o el mismo género, arrincona en lo local sin problematizar su inserción en unidades sociales complejas de gran escala.

Ahora bien, la perspectiva intercultural esbozada por García-Canclini (2004) parte de la concepción de la cultura y lo cultural en la sociedad globalizada. Desde este punto de vista, se concreta la centralidad de la interacción y el intercambio entre diferentes, en los procesos de producción, circulación y consumo de significados, procesos en los que la diversidad de identidades establece relaciones de conflicto, negociación y préstamos recíprocos. En ese orden de ideas, el problema contemporáneo de la ciudadanía interculturalidad incluye, necesariamente, la desigualdad, la diferencia y la desconexión, como carencias de derechos que obstaculizan las relaciones interculturales así entendidas: “Para millones el problema no es mantener ‘campos sociales alternos’, sino ser incluidos, llegar a conectarse, sin que se atropelle su diferencia ni se les condene a la desigualdad. En suma, ser ciudadanos en el sentido intercultural” (García-Canclini, 2004, p. 53)

La crítica del autor argentino se dirige a las posturas teóricas que han abordado estas carencias de forma separada, igualmente, a los modelos políticos en América Latina que enfocan todo su accionar político, de forma separada, a favor de las diferencias, las desigualdades socioeconómicas o el problema de la desconexión. Si bien García-Canclini (2004) reconoce que no hay estudios concluyentes sobre cómo tratar de manera integral las diferencias, las desigualdades y la desconexión, muestra en el estudio de la CEPAL de 1997 aportes importantes para la construcción de una noción de ciudadanía que trate de manera complementaria los derechos sociales, económicos y culturales (incluyendo en estos últimos el derecho a la información).

La ciudadanía, o su contrario: la exclusión, es el resultado de la correlación entre “los índices de concentración de las oportunidades de acceso a otros recursos capacitantes” (CEPAL-IIDH, 1997, p. 46). El estudio concluye que la imbricación de los derechos económicos, sociales y culturales, o sea su realización complementaria englobada bajo la noción ampliada de ciudadanía, coloca en el Estado la responsabilidad principal por su cumplimiento. (García-Canclini, 2004, p. 82)

Desde otras perspectivas, orientadas hacia un reconocimiento identitario, complementado con el reconocimiento, el respeto y la garantía de los derechos sociales, políticos y cívicos, se plantea un componente importante de la ciudadanía intercultural, a saber, la participación tanto de la particularidad personal como de la identidad cultural de los actores (Touraine, 2005). Se trata de poner en diálogo diversas posiciones inmersas en un mismo espacio social para construir consensos transitorios, o sobre aspectos específicos que permitan la *convivencia*.

De acuerdo con la revisión de las tendencias de los modelos políticos y las concepciones de la ciudadanía, el modelo intercultural se ubica como una opción para entender al habitante de la calle como un grupo con discursos y prácticas alternas, con necesidad de constituirse como ciudadano con derechos y deberes dentro de la diversidad urbana, excluyendo la “normalización”, “resocialización” y

sometimiento a mecanismos de ortopedia social como única vía posible para lograr el estatus de ciudadano. Aunque desde este punto de vista la resocialización y la rehabilitación del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) son válidas como opción individual, se considera que desde una posición sociológica comprensiva de la historicidad del fenómeno de la habitabilidad de calle no se puede esperar, o soñar, con la “erradicación” de esta y tampoco se puede aceptar que solo haya un reconocimiento del otro y de sus derechos como ciudadano/a condicionado a que piense, sienta y se comporte como los “normales”.

Adicional a esto, este enfoque de la ciudadanía incluye una doble dimensión del reconocimiento, la restitución de los derechos sociales, económicos y culturales, la participación ciudadana y el diálogo e intercambio intersubjetivo e intercultural. A propósito de lo anterior González (2007) define:

Una ciudadanía intercultural se enfrenta con esa doble dimensión, normativa y fáctica [...], desde la perspectiva de encontrar los mecanismos que permitan la construcción de lo político, entendido esto como acuerdos transitorios en los que se respeta la alteridad, se construyen consensos a partir de la diferencia, y se mantiene el horizonte de disenso como opción para la emergencia de nuevas subjetividades políticas. (González, 2007, p. 70)

En ese orden de ideas, la ciudadanía intercultural desde los discursos y las prácticas político-jurídicas se plantea como el punto de llegada del análisis del habitante de la calle como desigual, diferente y desconectado, y en la definición del reconocimiento desde la redistribución y el reconocimiento.

2. Un enfoque de investigación para el reconocimiento del otro mundo de la vida en la calle en Bogotá

De acuerdo con el planteamiento, las categorías y los objetivos de la investigación, se propone un enfoque cualitativo, dado que permite profundizar en la red interdiscursiva de significados sobre la persona habitante de la calle en Bogotá, y se considera pertinente y apropiado, para ubicar los hallazgos en un contexto espacio-temporalmente concreto. A partir de lo anterior, este enfoque abre nuevas preguntas y líneas de investigación sobre el grupo urbano. Con el objetivo de exponer de manera clara la perspectiva del diseño metodológico de la investigación, se sitúa el planteamiento de Verón (2004) y su desarrollo práctico en la selección de las técnicas de recolección y análisis de la información.

2.1. Fundamentos del pensamiento ternario

A pesar de que el problema de la construcción social del sentido estuvo presente como inquietud de la lingüística y de la semiótica en estudios tan rigurosos y reconocidos en este campo como los realizados por Saussure, fue precisamente el pensamiento binario el que limitó una aproximación acertada al problema sociológico. La disertación en el nivel abstracto del orden de la lengua fue la base para que el sujeto y la materialidad del sentido fueran olvidados, tanto por la teoría saussuriana como por la teoría instrumental de la comunicación. Sin embargo, en los años setenta del siglo XX, en el contexto de “la crisis del signo”, a través del pensamiento ternario de Frege y Peirce, surgió una opción para que el sujeto emergiera mediante el concepto de semiosis concebido en el pensamiento analítico de este último autor. Lo anterior, permitió hallar la definición de la *semiosis social* en el estudio del discurso —planteado por Verón (2004) — como manifestación teórica de la producción de sentido; aunque el autor se enfoca en el discurso, aclara que la tecnología es la manifestación práctica de la semiosis social²⁷.

El pensamiento ternario ha permitido la aproximación a los procesos de construcción social de sentido mediante la lectura de los discursos sociales, tanto en la teoría peirciana y la propuesta teórica de los discursos de Verón, como en algunas teorías sociológicas —por ejemplo las de Foucault y Habermas—.

²⁷ Foucault profundiza en el estudio de las tecnologías del poder, es decir, de las huellas materiales de un sistema de relaciones dado.

Verón concibe el proceso de la semiosis a partir de la construcción de la tricotomía *cuadricidad* (*primeridad*), *hecho* (*secundidad*), *ley* (*terceridad*), lograda por el pensamiento analítico de Peirce. La terceridad contenida en cada una de las categorías propuestas da lugar a que cada ocasión significativa (*primeridad*) sea dotada de sentido, a partir de una determinación de lo general-social (*terceridad*) en forma de hábito ó más exactamente de acción social realizada por un sujeto (*secundidad*). Así, se abre paso a la construcción de un sentido social futuro: “Lo social aparece así como el fundamento último de la realidad y al mismo tiempo, como el fundamento último de la verdad” (Verón, 2004, p. 119).

2.1.1. Teoría del discurso de Verón

La teoría de los discursos se dirige esencialmente al estudio de los fenómenos sociales, en tanto procesos de producción de sentido, e inversamente en esta los discursos son abordados como productos que permiten reconocer el tejido de la semiosis. Así las cosas, se trata de descubrir las huellas sociales plasmadas en el producto discursivo y, paralelamente, desentrañar los efectos de este en el proceso de producción de sentido:

La teoría de los discursos sociales es un conjunto de hipótesis sobre los modos de funcionamiento de la semiosis social. Por semiosis social entiendo la dimensión significativa de los fenómenos. [...] Esta doble hipótesis es inseparable del concepto de discurso: este doble anclaje —del sentido en lo social y lo social en el sentido— se puede develar solo cuando se considera a la producción de sentido como discursiva. (Verón, 1993, pp. 125-126)

Así, el sujeto reaparece en la red interdiscursiva ante la posibilidad de realizar distintas lecturas de las condiciones productivas del discurso, a partir de la relación de los signos o marcas que deja lo social en el discurso. La relación entre dicha

s marcas constituye huellas, base fundamental para la lectura de las condiciones de generación del discurso, y de las relacionadas con su recepción; estas a su vez, remiten al problema de los mecanismos fundamentales de funcionamiento de la sociedad, concretando la *gramática de lo ideológico* y la *gramática del poder*.

Tenemos que entender que las marcas y las huellas son signos. Nos informan, nos evidencian construcciones de sentido, ideologías, nos hablan de un otro, de tensiones y conflictos, de poderes. Son las bases en donde aparece un sujeto “situado”, son señales de prácticas sociales, de mensajes con muchas interpretaciones. Son palabras e imágenes en juego a la busca de un lector o receptor. Esa es nuestra tarea, como un arqueólogo multimodal que busca descifrar enigmas y símbolos. Por lo tanto, el concepto de operaciones es lo que justifica el postulado fundamental de la sociosemiótica: “analizando productos, apuntamos a procesos”. Analizando un signo a través de una marca que se transforma en huella podemos dilucidar un proceso histórico social. (Feldman y Rodríguez, 2011, p. 7 citado en Betancourt, 2014, p. 89)

De esa manera, la *gramática de lo ideológico* se entiende como: “el conjunto de determinaciones sociales que han marcado los discursos [...], es la dimensión presente en toda materia significativa cuyo sentido está determinado socialmente” (Verón, 2004, p. 17). Por su parte, la *gramática del poder* se refiere a la relación de marcas, constituidas en huellas, en la lectura de los efectos del discurso (Verón, 1993, p. 134).

En esta investigación, inscrita en la perspectiva del análisis sociológico comprensivo de la realidad de la habitabilidad de la calle en Bogotá, se encuentra la utilidad de la perspectiva teórica de Verón (2004) para profundizar en la red interdiscursiva de producción social del sentido sobre este grupo urbano, es decir, en el proceso de semiosis social en clave del código *dentro de/fuera* la lógica de la calle²⁸.

Para este caso, la *gramática de producción* se manifiesta en la reconstrucción de los conceptos globales y locales, como soporte ideológico, que orientan la forma de constituir al habitante de la calle, durante la segunda mitad del siglo XX. A su turno, la *gramática de reconocimiento*²⁹ se analiza a partir de las condiciones singulares de recepción de los conceptos globales y locales en los discursos y las prácticas formulados por las administraciones del distrito capital entre 1995 y el 2015 (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno-López y Petro).

En coherencia con las condiciones sociales de producción del discurso, se definen dos fases para la recolección y análisis de la información y, en ese sentido, las técnicas consideradas apropiadas y pertinentes. La primera fase corresponde a la gramática de lo ideológico en torno a la persona habitante de la calle, en la que se incluyen algunos discursos y prácticas en la historia del país que, se considera, fundamentaron la formulación de los programas y proyectos políticos sobre la persona habitante de la calle que aparecieron a partir de la década de 1990. Algunos de estos ejes discursivos son el higienismo, la salubridad, la seguridad, el urbanismo, que se analizan dentro de una red interdiscursiva

²⁸ Si bien en esta investigación no se profundiza en la recepción del discurso desde la lógica de la calle (*dentro de*), esto es, en la lectura e interpretación que realizan las personas habitantes de la calle sobre los discursos que se construyen desde *fuera de* esa lógica, sí se interesa en aproximarse a los discursos que pretenden dar la voz a las personas habitantes de la calle y, de ahí, a los elementos que permiten vislumbrar una identidad de calle.

²⁹ La conceptualización sobre *gubernamentalidad* de Foucault (1979 en Castro-Gómez, 2010, pp. 44-47), acorde con los intereses de esta investigación, coincide con el planteamiento de Verón sobre la gramática del poder, dado que el objetivo es comprender y explicar las condiciones particulares en las que emergen y se transforman determinados discursos y prácticas de gobierno, la racionalidad que las fundamenta y las tecnologías de gobierno que desarrollan para orientar la conducta de los gobernados. Desde este punto de vista, Foucault tiene en cuenta una doble lectura del discurso, por un lado, la gramática de lo ideológico al analizar las huellas que deja el sistema de conocimiento y la racionalidad en un discurso y, por el otro (la más importante en su estructura teórica), la lectura de la gramática del poder al definir el discurso como la representación de formas de poder, las cuales se encuentran trazadas en el lenguaje y en los cuerpos sujetos a estas, reconstruyéndose así continuamente en la vida social.

de construcción social de la habitabilidad de calle en Bogotá, durante el siglo XX y, principalmente, en la segunda mitad de este siglo. En esta fase se busca establecer las particularidades en las huellas sociales plasmadas en los discursos de *reconocimiento del otro diferente*³⁰ dirigidos a la persona habitante de la calle. Las preguntas que orientan esta fase son: ¿de qué manera la persona habitante de la calle se convierten en productores y reproductores de los miedos urbanos?, ¿cómo este grupo urbano se convierte en objeto de los discursos y las prácticas —discursos y tecnologías de poder— de la seguridad formal e informal en Bogotá?, ¿qué conceptos globales y locales permitieron la *emergencia del sujeto excluido* (Robledo y Rodríguez, 2008) en las políticas públicas distritales?, ¿qué tipo de reconocimiento se puede deducir en el punto histórico de emergencia de las personas habitantes de la calle en la agenda política distrital?

Para las condiciones de producción, se propone la técnica de la revisión documental de fuentes primarias y secundarias que permiten identificar las tendencias de los conceptos globales y locales de *reconocimiento* en los discursos públicos. En este caso, se profundiza en las fuentes secundarias sobre los conceptos mencionados, y se toma como corpus discursivo al marco normativo que se refiere a la vagancia, la mendicidad, la drogadicción y la indigencia —fenómenos directamente asociados con la habitabilidad de calle en la segunda mitad del siglo XX— y a las fuentes secundarias publicadas por la organización sin ánimo de lucro Corporación SOS Aldea de Niños-Colombia y Extramuros-Ciudad y Cultura. Como elementos de contexto, indispensables en la propuesta del Análisis Crítico del Discurso (ACD) de Van Dijk, se tiene en cuenta el discurso mediático sobre habitabilidad de calle.

Para abordar este análisis se acude principalmente al estudio de Rocha (2009) sobre las representaciones de la “limpieza social” en la prensa, entre 1988 y 1996, en las que se identifican los tipos de textos (superestructura), los temas y subtemas y las categorías léxicas (sustantivos, verbos, adjetivos). Se considera que los discursos mediáticos son útiles como elementos de contexto en cuanto proporcionan datos e información sobre los discursos y las prácticas políticos y son, en el sentido de Lozano (2008), dispositivos de publicación no estatales que complementan la función de construir los problemas socialmente relevantes a intervenir; pero también aportan en la identificación de las formas en que se constituye a la persona habitante de la calle en uno de los discursos públicos con mayor impacto sobre las representaciones sociales de los ciudadanos en general.

La segunda fase corresponde al proceso de recepción dirigida a comprender la influencia o los efectos del sistema de conocimientos (conceptos globales y locales) en los discursos y las prácticas de

³⁰ En este caso se confirma la diferencia entre el reconocimiento, como categoría central de análisis de esta investigación, y el reconocimiento, entendido por Verón (2004) como la recepción del discurso.

reconocimiento del otro diferente formulados en las administraciones distritales, entre 1995 y el 2015. Aquí se continúa con la indagación en torno a la categoría del *reconocimiento*, al cuestionar: ¿qué conceptos globales y locales se encuentran plasmados en los discursos político-jurídicos de las administraciones que gobernaron la ciudad entre 1995 y el 2015?, ¿las administraciones distritales han propiciado espacios que avancen en el reconocimiento desde una perspectiva compleja (redistribución y reconocimiento) de las personas habitantes de la calle, su organización grupal y, de esa forma, la articulación de propuestas para formulación e implementación de políticas dirigidas a su grupo social?, ¿los discursos de reconocimiento dirigidos a las personas habitantes de la calle, particularmente los que los definen como una alternativa de vida urbana, se manifiesta en las prácticas puestas en marcha en programas y proyectos de la política pública distrital?, ¿qué concepto de *seguridad* (derecho o control de riesgos) predomina en los discursos y las prácticas políticos dirigidos a la persona habitante de la calle en Bogotá?, ¿qué continuidades y discontinuidades en el discurso y prácticas de la Seguridad y Convivencia Ciudadana dirigidos al habitante de la calle, presentan las administraciones de izquierda (2004-2007), (2008-2011) y (2012-2015), frente a los discursos y las prácticas formulados en los mandatos Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus?, y ¿qué tipo de *reconocimiento* propuso cada una de las administraciones estudiadas frente al habitante de la calle?

Para esta fase, se toma como corpus discursivo al marco normativo de la política pública distrital específicamente dirigido a la habitabilidad de calle (decretos, acuerdos, resoluciones, etc.) que constituyen el soporte legal de las decisiones de política pública (Roth, 2002) y, en este caso, se puede definir como el rastro principal de la orientación política del reconocimiento y de las formas que toma el concepto de la ciudadanía en las administraciones analizadas. Como elementos de contexto, se incluyen las publicaciones de las administraciones sobre el tema (periódicos, balances de gestión, libros, publicaciones seriadas, etc.) y fuentes secundarias que exponen los ejes estratégicos y los objetivos de gobierno, los programas y proyectos relacionados con la habitabilidad de calle. Es necesario aclarar que para el primer grupo de administraciones (Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus) se dispuso de una mayor cantidad de fuentes secundarias sobre los discursos y las prácticas, entre las que se encontraban análisis desde la academia y publicaciones de la Alcaldía Mayor —o contratadas por esta—; mientras que en el segundo periodo (Garzón, Moreno-López y Petro) fue difícil identificar fuentes secundarias que permitieran contrastar las posturas discursivas con la ejecución.

Continuando con la revisión del discurso mediático en este periodo se consideran dos fuentes: por un lado, el capítulo cinco de la tesis de Lozano (2008), en el que se presenta una revisión de noticias de

los periódicos de circulación nacional *El Espacio*, *El Espectador* y *El Tiempo*, en el periodo 1999-2005³¹; y por otro, la revisión de prensa nacional y distrital realizada por la autora para el periodo 2008-2015³², en el que se tuvieron en cuenta especialmente las noticias que describían acciones de intervención política, estadísticas y formas de rotulación de la habitabilidad de calle. Para este caso se sigue la línea de análisis del reconocimiento desde el ACD.

El objetivo final o punto de llegada del *reconocimiento* es identificar las formas que toma el concepto de la *ciudadanía* en un contexto global de tensión entre las reivindicaciones sociales y culturales, y específicamente, para un grupo urbano que históricamente se ha constituido desde los discursos públicos como desigual (desde considerarse no humano: “desechable”), diferente (opuesto) y desconectado de las dinámicas sociales, políticas (públicas) y culturales que se construyen desde la ciudadanía “normal”.

2.1.2. La perspectiva del ACD de Van Dijk

Con la teoría de los discursos de Verón (2004) como base en el diseño de método, es importante establecer de manera sucinta la relación entre esta perspectiva y la del ACD, como elemento central para el análisis de la información. El estudio del lenguaje se aborda en la lingüística desde tres grandes paradigmas, a saber, la gramática normativa, la lingüística estructural y la lingüística del texto. La primera se interesa por estudiar los modelos de producción y corrección lingüística mediante rasgos normativos de base filológica y literaria. Este enfoque tuvo origen en Europa y constituye una de las perspectivas clásicas (siglos XVI, XVII y XVIII) más importantes de la lingüística. La segunda expresa el pensamiento binario (significado-significante) y tiene a Saussure como uno de sus principales representantes. Este enfoque explica la determinación estructural de la lengua sobre sus manifestaciones signicas. De esa forma, los niveles de análisis de la lengua se desarrollan a través de la fonética, la fonología, la morfología, la sintaxis y la semántica. La tercera contempla, como se mencionó, la construcción social del sentido a través del pensamiento ternario, y estudia la comunicación intersubjetiva y el discurso como manifestación de producción de significados, en un espacio y tiempo determinados. Se tiene, entonces, en la semiótica del texto una dimensión sociológica de la lingüística que ubica al discurso como unidad de comunicación que es susceptible de análisis en sus condiciones de producción y recepción.

³¹ Esta revisión tuvo el objetivo de establecer si los artículos de prensa reproducen, complementan, amplían o difieren de los esquemas de representación dominantes que hacen parte de los referenciales de las políticas públicas de renovación urbana.

³² En el quinto capítulo se presenta el análisis de la información y en el anexo 5 se encuentra el listado de titulares de prensa del periodo estudiado.

En esta línea de pensamiento, el texto puede estudiarse desde varios enfoques y mediante múltiples elementos lingüísticos. A pesar de que los propósitos de esta investigación hacen necesario el uso de algunos de estos elementos, esta se inscribe en el análisis sociológico, por lo tanto, el ACD es útil en tanto está orientado al análisis de la ideología y las formas de poder que se encuentran en los discursos, es decir, a hacer explícitas las relaciones de desigualdad y discriminación, implícitas dentro de los discursos sociales en sus condiciones de producción y reconocimiento.

Si bien la teoría del ACD no presenta estrategias concretas para la recolección ni métodos estrictos de análisis, las diversas propuestas desarrolladas por autoras y autores como Wodak, Meyer, Van Dijk y Fairclough coinciden en los objetivos programáticos y en algunas propuestas metodológicas para aproximarse a los procesos de construcción social de sentido.

El ACD se interesa por el papel del discurso en la encarnación y en la reproducción del poder y del abuso de poder (dominación), y por tanto está particularmente interesado en el estudio detallado de la interfaz que media entre lo local y lo global, entre las estructuras del discurso y las estructuras de la sociedad. (Van Dijk, 2003, p. 173)

Precisamente, sus posturas, fundamentadas en el pensamiento ternario, señalan la influencia de los marcos cognitivos o ideologías globales (terceridad) y los conocimientos espacio-temporalmente concretos (secundidad) sobre las representaciones que se expresan en un acto discursivo específico (primeridad). Van Dijk define el concepto de *modelo mental* que expresa una relación dialéctica entre los conocimientos sociales (globales) y locales (situación concreta), por un lado, y las representaciones sociales y personales plasmadas en una situación discursiva, por otro. En ese orden de ideas, se identifica una postura sociológica acorde con los fundamentos teóricos de esta investigación, dado que se define la relación interdiscursiva entre los marcos cognitivos globales (estructura) que afectan y fundamentan el discurso concreto y, a su vez, la influencia de este sobre otros discursos. Acerca de estos vínculos, Van Dijk señala: “[...] los modelos mentales de los usuarios del lenguaje son la principal interfaz que teóricamente permite el vínculo entre los grupos sociales, su representación social, los modelos mentales de sus miembros y por último, el discurso de sus integrantes” (Van Dijk, 2003, p. 167).

De acuerdo con el modelo contextual que sugiere Van Dijk (2003), el ACD debe tomar un eje discursivo particular de análisis que se ubica dentro de una red interdiscursiva o contexto. Para este autor la relación texto-contexto resulta fundamental para el desarrollo del ACD³³, por tanto, plantea

³³ Teniendo en cuenta la importancia sociológica del contexto, sumada a la centralidad en la propuesta de ACD de Van Dijk, se destacan en esta investigación tres formas de abordar el contexto: primera, la definición del habitante de la calle desde otros discursos públicos, específicamente el académico (estado de la cuestión) —este elemento se trata en el

algunas estrategias para identificar los conocimientos globales y locales, y las representaciones sociales y personales en un acto discursivo. Una de las estrategias es la identificación de macroestructuras temáticas que señalan los conocimientos globales —socialmente compartidos— que fundamentan las posturas en la situación discursiva específica. Así mismo, los preceptos locales se hallan en la clasificación binaria de individuos y grupos, que define la clasificación en términos de *nosotros/ellos*, de manera explícita, o de ciertos valores, posturas, o relaciones de diferencia o comparación frente al otro (individuo o grupo) diferente.

A pesar de que este y otros teóricos del ACD sostienen que su objeto de estudio es el análisis del proceso de semiosis social y, por ello, requieren un estudio sociológico e incluso político, se reconoce la necesidad de contar con un componente de análisis lingüístico. Por esa razón, se proponen los siguientes elementos macroestructurales y microestructurales. Sobre los primeros, se consideran: la superestructura (identificación del tipo de texto según las partes que lo componen, por ejemplo, textos informativos, descriptivos o argumentativos³⁴); la macroestructura (temas y conceptos globales y locales del discurso); la coherencia (relación entre los temas de un texto); la cohesión (progresión textual o articulación en el nivel microtextual); la identificación de actores implicados; la ubicación temporal que se alude en el discurso (teniendo en cuenta las diferencias en la indicación temporal según los actores a los que se refiere). Sobre los segundos, se contemplan afirmaciones no tácitas (deber ser); afirmaciones fundamentadas en preceptos locales (relativos a la situación discursiva particular); sintaxis (conjunciones explicativas) que expresan los temas o subtemas del discursos en el que se dan mayores explicaciones y, finalmente, el nivel léxico semántico, en el que se presta mayor atención a las siguientes categorías léxicas: sustantivos, adjetivos calificativos, pronombres personales y verbos. Teniendo en cuenta la categoría de *reconocimiento* desde la perspectiva fraseriana, se incluye un componente de *análisis léxico* que estudia las formas de universalización de lo masculino representadas en el lenguaje a través del uso de artículos y sustantivos masculinos para referirse a todo el grupo o individuos de referencia y un componente de análisis sintáctico que busca identificar las formas de secundarización u omisión de las mujeres y lo femenino según el orden de las oraciones en el texto. De esta manera, se registran cuáles son estas formas de referencia y cómo son utilizadas en los procesos de codificación de la significación por las instituciones políticas encargadas.

primer capítulo—; segunda, la identificación de los discursos y las prácticas públicos, que fundamentan la aparición explícita del habitante de la calle en los discursos y las prácticas político-jurídico de Bogotá —tema desarrollado en el tercer capítulo—; tercero, la relación del corpus discursivo central (marco jurídico distrital sobre habitantes de la calle) con los discursos que interactúan con la política pública distrital en la definición, caracterización e intervención del grupo de estudio (cuarto capítulo).

³⁴ Se considera especialmente importante revisar el tipo de texto, dado que documentos que formalmente pueden definirse como informativos o descriptivos, pueden desarrollarse en torno a la *argumentación de razones* sobre formas particulares de constituir e intervenir a la persona habitante de la calle.

Con base en la postura teórica y metodológica expuesta, se plantea la hipótesis según la cual los conceptos y la forma de constituir a la persona habitante de la calle (expresada en categorías léxicas) en un discurso espacio-temporalmente ubicado permiten identificar las formas de reconocimiento (redistribución y/o reconocimiento) desde la política pública distrital. En ese orden de ideas, la forma de constituir y *reconocer* al sujeto en el discurso puede llevar a descubrir las justificaciones de determinadas prácticas —expresadas en programas y proyectos— y, de ahí, el tipo de ciudadanía que se otorga a la persona habitante de la calle en las políticas distritales.

3. Tensiones en el reconocimiento del otro diferente (criminalización vs. derechos): del sucio-peligroso a la cultura de calle

Teniendo ya un panorama acerca de la forma en que se constituye la habitabilidad de calle en los discursos académicos, que en una red interdiscursiva definen al otro diferente, este capítulo ingresa al ámbito específico del análisis de las condiciones de producción del discurso político-jurídico sobre este grupo urbano en Bogotá. En ese sentido, se profundiza en los elementos de algunos discursos y prácticas que derivaron en la constitución como sujeto productor y reproductor de inseguridad y la construcción de los “espacios de miedo” en la ciudad de Bogotá, durante el último cuarto del siglo XX. Para esto, se plantean algunos discursos y prácticas como ejes de negación (opuesto al reconocimiento) que, en una relación interdiscursiva, expulsaron al otro diferente *fuera de* la normalidad de la capital colombiana. Se consideran, principalmente, la incidencia del discurso higienista y salubrista, urbanístico, de la caridad y de la seguridad. A partir de lo anterior, se buscan las primeras pistas acerca de los rótulos que se sumaron para constituir al otro diferente.

El estado de conflicto social y el impacto de los discursos de negación en el escenario urbano llevan a la discusión sobre la relación de estos con las formas particulares que tomó la violencia urbana en Colombia (aquella analizada por los denominados violentólogos), es decir, la incidencia en la reproducción de la fragmentación y la segregación, que condujeron a la discriminación y criminalización del otro diferente, no solo de la persona habitante de la calle. La lectura sucinta de la violencia urbana busca rastrear la aparición de la “limpieza social”, como forma de violencia urbana invisibilizada, pero “legítima” en la práctica para el control social de los grupos marginados, especialmente, de la creciente población de calle, a partir, posiblemente de la construcción del consenso en torno a la utilización del término “desechables”. Lo anterior, permite avanzar en la revisión de la normatividad en los ámbitos distrital y nacional acerca de la vida en la calle y fenómenos asociados en la segunda mitad del siglo XX. Esta revisión profundiza, por un lado, en códigos de policía y normas vinculadas al derecho penal positivista y, por otro, en los discursos y las prácticas distritales con enfoques de estudio e intervención novedosos como el del programa Nueva vida. Con esta base, se identifican las tendencias o las formas de reconocimiento que fundamentaron la inclusión de la persona habitante de la calle en la política pública distrital.

3.1. Las huellas de los discursos de negación

En la línea de la *gramática de lo ideológico* (Verón, 2004), se emprende la búsqueda de los antecedentes de los rótulos constituidos en torno a la habitabilidad de calle, en el proceso de construcción de la idea moderna-occidental de ciudad y de planificación urbana, y en su localización en las ciudades colombianas, específicamente, en Bogotá. Richard Sennet es, sin lugar a dudas, una referencia indispensable para pensar la configuración ideológica de la ciudad moderna occidental. Esta perspectiva antropológica parte de la relación entre la carne y la piedra como fuente de las transformaciones en Europa, del paso de la sociedad estática a una dinámica, ávida de progreso. Entre los siglos XVII y XVIII se dio un despertar, una toma de consciencia sobre el estado de atraso humano y urbano, que se reflejaba en el cuerpo y en las ciudades, en la carne maloliente y en la piedra obstaculizada por desperdicios. Aunque el conocimiento pudiese haber avanzado en distintas dimensiones, en este punto histórico se revelaron los olores fétidos del cuerpo, las enfermedades, el contagio derivado del contacto con el otro “sucio” y “enfermo” y del aire cargado de suciedad. En conjunto, la reflexión fisiológica acerca de la *suciedad* del cuerpo como obstáculo, infección, desaseo, desorden, muestra en su sentido lingüístico (con el prefijo des) la negación o inversión al *orden prototípico*: la disciplina, la productividad, la circulación, la salud, es decir, lo aceptado, que lleva a la configuración del límite de lo que está *dentro de/fuera de*. La idea del cuerpo limpio/sucio se consolidó y se trasladó a otros binarios como la idea moral del cuerpo puro/impuro (limpieza o suciedad del alma) y, por supuesto, a la reflexión de la oposición urbano/rural, progreso/atraso, salud/enfermedad, circulación/estancamiento.

En Europa, el establecimiento de esta base de significación social llevó a desplegar e institucionalizar diversas tecnologías de control de la población fundamentadas en los conceptos de salud pública, higiene (esencialmente), circulación individual, seguridad y ética cívica. Los discursos de salud pública cimentaron la desnaturalización del cuerpo, de sus funciones y sus olores mediante generación de productos para el control de olores, prácticas frecuentes de aseo del cuerpo, cambio regular de vestuario y, especialmente, la privatización de prácticas que antes eran públicas, incluso hacer necesidades fisiológicas en el espacio público. De esa manera, las transformaciones apuntaron a un *individuo* limpio, ordenado, sano, productivo y autosuficiente. Es importante aclarar que en el continente europeo se puede hablar de una transformación secular, carne y piedra (Sennet, 1997), que no tuvo mayor énfasis sobre el orden, la limpieza y la pureza del alma, más allá del control sobre los comportamientos potencialmente revolucionarios y disfuncionales de los individuos. En esa clave de sentido, la ciudad se proyectó desde la oposición *suciedad/orden*: las prácticas se concentraron en la construcción de alcantarillados, la disposición de basuras, la limpieza de letrinas, esto es, en la

separación de lo limpio y lo sucio. Esa separación tuvo una fuerte significación social en la configuración de un modelo de clasificación de espacios, comportamientos e individuos en la vida cotidiana que ha trascendido geográfica y temporalmente. Así mismo, con base en el modelo sistémico-fisiológico, la ciudad se orientó a la distribución funcional del espacio según oficios y clases, con esto se sentaron las bases de los modelos urbanísticos que pretenden la homogeneidad social y la segregación en función de las necesidades productivas, por un lado, y la transformación de comportamientos, a partir de los cambios en el espacio, por otro. La orientación secular europea pretendió el control del individuo mediante discursos y prácticas que lo situaron como ser independiente, autónomo y autosuficiente, preocupado por sí mismo, por el orden de su cuerpo, su vida y su utilidad, e indiferente al otro, especialmente al diferente.

De forma particular, la tendencia de la Ilustración en España, fuente principal de los discursos y las prácticas de la Nueva Granada, fue un fuerte rechazo a las “desgracias humanas”: la suciedad del cuerpo, la inmoralidad, que aparece con gran peso en los discursos y las prácticas de la ciudad neogranadina, el mundo rural, la disposición de basuras en las ciudades, etc. Estos fundamentos se tradujeron en las ciudades colonizadas a través de los binarios civilización/barbarie, civilizado/salvaje, progreso/atraso, Europa/América. El rechazo frente a las características propias del nuevo mundo se legitimó mediante los discursos científicos de la medicina y de la filosofía positivista que señalaban los problemas de la estructura fisiológica y racial de los indígenas (determinismo biológico), su tendencia a la inmoralidad expresada en la desnudez y en el desconocimiento de la moral cristiana, y las difíciles condiciones climáticas y geográficas del territorio:

Así, el salvaje es improductivo, no procrea satisfactoriamente; es en suma inútil. Aquí se aprecian bien dos de los mecanismos de *naturalización* de la diferencia cultural, legitimados por el discurso de la ciencia. El primero es la construcción de oposiciones estigmatizadas; la civilización es el polo positivo de una oposición, mientras que el lugar del *otro*, el salvaje, es considerado incompleto. Algunas de las oposiciones que define ese primer mecanismo son: racionalidad-irracionalidad, civilización-barbarie, limpieza-suciedad. El segundo mecanismo, íntimamente vinculado con el anterior, produce un desplazamiento de la *cultura* de los otros hacia la animalidad y hacia la falta de *verdadera* masculinidad (una suerte de feminización), rasgos asociados con la falta de racionalidad y con una humanidad disminuida. (Álzate-Echeverri, 2007, p. 62)

Varias fueron las medidas para lograr la transformación del nuevo reino y lograr el crecimiento poblacional, funcional a los intereses de la corona española, principalmente, se creó la Policía³⁵ en los espacios proyectados como centros física y simbólicamente urbanizados y civilizados. En coherencia

³⁵ Según Álzate-Echeverri, esta es la primera forma que tomó la Policía con un sentido de civilidad, control y observancia de las normas. Las funciones de la primera forma institucionalizada de la policía fueron el control de las actividades mercantiles, de las conductas desviadas (aquí se incluyen ya a vagos y mendigos) y velar por el cumplimiento de las normas de higiene.

con el modelo europeo, se establecieron prácticas higienistas de aseo cada vez más aisladas al espacio privado, y en las ciudades se desplegó una serie de reformas sanitarias para el control de las basuras, las aguas residuales, los excrementos de los animales, el aislamiento de los cementerios, etc., todas ellas parecen continuar el modelo de separación de lo limpio y lo sucio, y muestran el afán de limpiar el cuerpo, el alma —incluida claramente en la estructura de significación neogranadina— y la piedra. En este punto, las políticas sanitarias estaban orientadas a la élite criolla, con resistencias indígenas, sin embargo, progresivamente se amplió su alcance y difusión.

3.1.1. El deber ser en la ciudad moderna dentro de un país rural

Ya en el siglo XIX, en medio de la reflexión de las élites sobre el destino de la nación “independiente” se consolidó el repudio a las características propias: lo popular, lo rural, la raza, las costumbres, el clima, la forma que tomaban las ciudades, siempre con un constante anhelo de lo extranjero, del progreso que se hallaba representado en otras latitudes. En el rechazo a lo popular, el higienismo —entendido en este contexto como el concepto global que establece la oposición *limpio/sucio* y que desarrolla discursos y prácticas para el control y disciplinamiento del cuerpo, el alma y la piedra y para su transformación de atrasados a modernos— concretó la oposición y repudio por el sucio maloliente asociado con la falta de salud y la pereza que lleva a la improductividad y la vagancia. De esa forma en el siglo XX, el higienismo entró explícitamente a definir otros conceptos del *deber ser* de los hábitos, los comportamiento y los espacios, entre estos los de la urbanidad, el deporte, el salubrismo y la eugenesia, cada uno con políticas y estrategias particulares que se desplegaron en torno al objetivo de transformación de esas características adversas al progreso. Cada uno de estos discursos pretendió producir un tipo de individuo deseado para la sociedad urbana civilizada y, en contraposición, configuró las características del individuo desviado, aquel que está *fuera de* la norma.

El higienismo como discurso y práctica base, desde este punto de vista, se erigió como *saber/poder*, en términos foucaultianos, indispensable para el desarrollo humano y para el crecimiento de la nación colombiana, esto es, se manifestó como la salvación de la ignorancia, de las pasiones y de la debilidad intrínseca de los cuerpos latinoamericanos/colombianos. Aunque en el caso europeo las prácticas higienistas constituyeron un individuo autónomo y autosuficiente, en este lado del planeta las ideas modernistas tomaron el camino de la configuración de razas y clases orientadas por el deber ser moral (cristiano), de la estética y la limpieza física, según sexo y edad. El discurso científico, principalmente de la medicina³⁶, la filosofía y sociología positivistas fueron prolíficos, durante las primeras décadas

³⁶ Quitián (2013) destaca la importancia del discurso científico en la legitimación y difusión del higienismo “En el Congreso Médico Colombiano de 1913, en el Primer Congreso Pedagógico de 1917 y a través de las columnas y

del siglo, en la producción de manuales y literatura que se especializaron en argumentar y enumerar los problemas fisiológicos y psicológicos de la raza. Entre las reflexiones sobre el estado biológico de atraso estaba la de Miguel Jiménez López, quien definió la “degeneración síquica”, que consistía en la degeneración moral e intelectual, una especie de enfermedad caracterizada por la impaciencia, la emotividad, la inestabilidad y la impulsividad (Villegas, 2005).

Por su parte, el discurso médico demostró la degeneración con mediciones antropométricas, en las que se validaban los defectos biológicos del cuerpo débil, enfermo, inmoral, pobre, atrasado. Se trataba de una condena al atraso, pues esos defectos eran heredados, propios del fenotipo. Dentro de estas discusiones surgió la “esperanza” de la regeneración con Luis López de Mesa, quien negó la degeneración biológica y planteó la posibilidad de regeneración a través de la *eugenesia*, como estrategia para el mejoramiento de la raza, a través del disciplinamiento de características físicas, de carácter y morales de cada raza. Pero esta “esperanza” de progreso no era para todos, algunos individuos y sectores de la población parecían estar condenados a estar *afuera del orden social*, entre estos los “vagos” y “mendigos”.

No se puede decir que el higienismo y la eugenesia fueron asuntos exclusivos de élites políticas, económicas e intelectuales, en la difusión de esos discursos y prácticas también tuvo que ver la prensa —con un lugar fundamental en la circulación y legitimación de conceptos desplegados en varios gobiernos—. El discurso mediático explícitamente manifestó el rechazo descrito con términos despectivos y apoyó políticas sanitarias, campañas pedagógicas, medidas para la difusión de la cultura física. Algunas de estas fueron: la campaña Máximas para la regeneración total o catástrofe bajo el lema “Una nación, una raza y un Dios”, durante la Hegemonía Conservadora; la Conferencia Panamericana de Higiene, en 1926; y la Revolución en marcha del Presidente López Pumarejo, que contenía principios para una “profilaxis mental”. A partir de 1920, se hizo énfasis en la pedagogía de los sentidos mediante el refinamiento y disciplinamiento de estos, lo cual derivó en un prurito olfativo: repudio extremo a los olores corporales y, de ahí, en la producción de diversos productos para evitarlos. La consecuente reducción de la tolerancia a los olores corporales y el uso de productos de higiene personal se difundieron progresivamente a lo largo del siglo en las incipientes ciudades colombianas, con resistencias populares y rurales que para las élites confirmaban el atraso y la “oscuridad” en la que se hallaban.

editoriales de prensa de diarios como *El Tiempo*, se dio una serie de discusiones que concluyeron que la degeneración de la raza y el exceso de pasiones eran los defectos que debían combatirse” (p. 29). Lo anterior, muestra la convergencia del ascenso de la burguesía nacional, los discursos médicos y la prensa de difusión nacional en la consolidación del higienismo como concepto global o soporte ideológico de las representaciones sociales y de una estructura de clasificación binaria particular.

En este tejido discursivo o, en términos de Verón, en la configuración interdiscursiva se unió la urbanidad como una concepción estética y moral que definió el *deber ser* de la disposición y apariencia del cuerpo y de los comportamientos en el espacio público. De igual manera, con base en la preocupación por los defectos de la raza, tomaron fuerza los discursos sobre la salud física y el deporte como solución a la enfermedad, a la vagancia y a la pereza al trabajo. La educación física se estableció como eje dentro del proyecto de construcción política nacional de diversas maneras, por un lado, como se mencionó, para consolidar la cultura de la salud y el trabajo, y, por otro, para construir referentes de unidad nacional en torno al deporte. Así, el deporte se popularizó progresivamente, aunque en sus inicios la actividad física fue un asunto exclusivo de las élites que se practicaba en los clubes urbanos. En las décadas de 1950 y 1960, el higienismo ya en declive se renovó con el discurso salubrista, aparentemente más democrático, preocupado por la salud de la población³⁷ y menos crítico de la degeneración racial. Dentro del salubrismo se emprendieron campañas que *rechazaban* los vicios populares, como la chicha, considerada fuente de enfermedad/degradación física y depravaciones morales. En este periodo también se consolidaron las *prácticas caligénicas* que se ocuparon del perfeccionamiento del cuerpo y el moldeamiento de un habitus de la estética corporal (esfuerzo por parecer joven) como reflejo del bienestar del alma (Pedraza, 1999).

Las tendencias urbanísticas, como otros discursos y prácticas, muestran su relación con el higienismo: la preocupación por la circulación, la respiración, el flujo, la separación funcional, de las que hablara Sennet, y el repudio explícito por lo sucio, la enfermedad, el contagio y el contacto con lo enfermo y los enfermos y lo impuro y los impuros, propios de la forma de la modernidad nacional. En ese sentido, se puede decir que aquí la prioridad fue separar más según clase, raza y grupo identitario, que según funciones dentro del espacio urbano. Lo anterior se manifestó en los planes urbanísticos entre las décadas de 1930 a 1960), desarrollados por arquitectos europeos como Karl Brunner, ingeniero-arquitecto austríaco, y Le Cobusier, arquitecto francés, quienes proyectaron las particularidades de los espacios para obreros, la construcción de avenidas para el flujo del transporte cada vez más robusto, y la división funcional y de clases. El plan urbanístico empujado por la fuerza del progreso en la primera mitad del siglo se diluyó en el otorgamiento de licencias a urbanizadoras que de forma independiente configuraron los trazados de la ciudad, lo cual dio lugar a la construcción de una ciudad desordenada, pero dividida exitosamente (Martin y Ceballos, 2004).

³⁷ En este punto histórico, el concepto de raza se transformó en el de pueblo y, con esto, se puede hablar de la entrada en vigencia de las tecnologías de control demográfico (Pedraza, 1999).

Así las cosas, en la primera mitad del siglo XX, se tiene lo que en términos de García-Canclini (1990) se denomina una *sociedad híbrida* atravesada por las tensiones entre tradición y modernidad, atraso latinoamericano y desarrollo europeo, cultura popular y cultura de élite, pero también, entre la ideología liberal y una conservadora ligada a la tradición cristiana. Esto es, una sociedad que se debatía entre el anhelo de modernidad y progreso que repudia lo popular, y la necesidad política de construcción de una idea de nación, que necesariamente debe acudir a la reivindicación del pueblo y lo popular. Las tensiones tuvieron lugar de expresión principal en las ciudades que, hasta la segunda mitad del siglo, poco se parecían a una urbe en sentido estricto. En medio de la hibridación cultural, se destacan los ejes conceptuales (conceptos globales) de clasificación social asociados con la limpieza y el orden, que se objetivaron en la clasificación y separación de espacios, identidades y objetos y, finalmente, en miedo. Con un panorama algo claro acerca del soporte ideológico, ¿quiénes fueron los que quedaron *adentro de* en la estructura de clasificación? y ¿quiénes quedaron *fuera de* esta?, ¿a quiénes les correspondió ser la representación del repudio, del riesgo y de los miedos urbanos?

3.1.2. ¿Quiénes quedaron adentro y quiénes quedaron afuera?

Este breve recorrido ha permitido rastrear las condiciones productivas del discurso que revelan relación entre el higienismo como concepto global, la construcción de una estructura de clasificación binaria que tomó forma a través de distintos discursos y prácticas, y la planificación de la ciudad colombiana. En esta secuencia, la definición de lo bueno y los buenos y, en contraposición, de los *considerados* malos, los rotulados o, en otros términos, los *estigmatizados*³⁸, se refuerza mediante sustantivos, adjetivos y verbos que describen quiénes son, sus características y sus acciones. Los que quedan *adentro* son los individuos/grupos desodorizados, limpios, sanos física y mentalmente, productivos, buenos, estéticamente agradables y, consecuentemente, los que diferencian las actividades

³⁸ La configuración del *estigma*, en el sentido goffmaniano, se da a partir de una serie de indicios o marcas en la apariencia de un individuo/sector (*estereotipos no comprobados*) que se asignan desde un grupo de referencia, reconocido como “normal”: “gracias a la apariencia de ciertos individuos es posible predecir determinadas formas de comportamiento frente a ellos. Tras la llegada del nuevo individuo a la escena, se sigue lo que Goffman llama una ‘línea de comportamiento’ [...]” (Suárez, 2017, p. 199). Esta línea de negación desde el estereotipo incide en autorreconocimiento del estigmatizado y en la forma de relacionarse con los “normales” “De esta forma, resalta la afirmación del autor de que los portadores de estigmas tienden a tener las mismas creencias sobre sí mismos y su propia identidad que ‘nosotros, los normales’. Por otra parte, así como Goffman lo describe, tales personas estigmatizadas llegan a aproximarse agresivamente a los otros, suscitando respuestas desagradables [...] En resumen, las personas habitantes de la calle pueden ser leídos simbólicamente según estas representaciones como ‘seres instintivos’, violentos, sucios, caóticos, sin familia y sin ley. Para la mayoría, su sola presencia traerá la delincuencia, la suciedad, la depresión y la drogadicción. Al representar el epítome de todos los vicios de la sociedad, especialmente la colombiana, son temidos e indeseados” (Suárez, 2017, p. 201).

públicas y las privadas, los que ejecutan todas las prácticas necesarias para hacer parte de los normales y los que tienen miedo del otro diferente³⁹.

Ahora bien, ¿quiénes quedaron por fuera en nuestra sociedad híbrida? La respuesta sería muchos individuos y grupos, o todos los que representaban mezcla racial, lo popular, la ruralidad, la enfermedad, la locura, la debilidad, etc. Sin embargo, para el caso que ocupa a esta investigación, los “vagos”, “mendigos”, “mal entretenidos”, concentraron muchas de las “desgracias” humanas de las que hablaron los discursos de base higienista.

De acuerdo con lo anterior, el repudio y la configuración del riesgo y del miedo se regularon principalmente a través de los discursos y las prácticas de la seguridad en la capital del país, que manifiestan una estrecha relación como responsables (legítimos) de la construcción discursiva de las personas habitantes de la calle —los sustantivos, adjetivos y verbos que rotulan y determinan significados— y de las acciones de intervención en la vida cotidiana. Aunque los discursos religiosos y políticos actuaron desde el periodo colonial de manera concomitante como reproductores de la marginación de grupos específicos de la sociedad, a partir de la segunda mitad del siglo XX se concretó una relación directa de la persona habitante de la calle con el peligro y la constitución de imaginarios del miedo frente a lugares y grupos específicos.

El temor al contagio microbiano trajo consigo aire, luz y sol, pero también reclusión, aislamiento y circunscripción, plasmados primero en sanatorios o leprocomios y más tarde en las propuestas de zonificación de la prostitución y los expendios de chicha o en las de la planeación urbana. El cuerpo de la prostituta, especialmente hediondo, es un caso extremo del cuerpo de la mujer cuyo escrupuloso aseo (Bejarano 1932) debe impedir la propagación de sus humores mantecosos, fétidos, repugnantes y de índole acre y corrosiva (Monlau, 1926)⁴⁰. (Pedraza, 1999, p. 195)

Así, por ejemplo, en el siglo XVII la población en calle se encontraba constituida principalmente por madres solteras, viudas y niños huérfanos, que ejercían la mendicidad y eran objeto de la caridad. De forma paralela, se establecieron acciones orientadas al control de forasteros y “vagos”. Más adelante, en el siglo XVIII se consolidó la idea de la *productividad* y el concepto de *vida en policía*, a partir de los cuales se desarrollaron formas de clasificación entre el pobre legítimo y el pobre ilegítimo. El

³⁹ En este escenario, se puede hablar de una tendencia a hablar en masculino tanto en la literatura identificada y, de ahí, en el reconocimiento cotidiano. En ese sentido, la mujer estaba más relegada al espacio privado y a continuar las orientaciones de los discursos y las prácticas que definían el deber ser en ese espacio.

⁴⁰ Si bien esta investigación dedica sus esfuerzos a ubicar la configuración discursiva de la persona habitante de la calle como opuesto dentro de la estructura de clasificación binarias, se acude a la referencia de Pedraza (1999, p. 195) para mostrar el particular repudio a la mujer pobre, sus olores, su propensión a la inmoralidad y su asociación con la locura. Estos mismos adjetivos se encuentran en las caracterizaciones actuales de la mujer habitante de la calle.

primero, definido desde la ausencia de posibilidades para asumir un papel productivo; el segundo, que se niega explícitamente a cumplir una función productiva dentro de la sociedad⁴¹.

En la primera mitad del siglo XIX⁴² se mantuvieron vigentes los discursos que consideraban a la vagancia como delito punible, de hecho, se hablaba de una función moralizante de la ley que debería reformar y rehabilitar a las personas que se negaran a trabajar.

Las medidas de policía estuvieron orientadas además de cumplir una función moralizante, a promover el sentido de convivencia en espacios estéticamente visuales, así como el buen uso de los pesos y medidas, ajustadas a las leyes, como las adoptadas por Rufino Cuervo cuando era gobernador de la provincia de Santa Fé; así fue como dictó en 1831 los primeros decretos contra la vagancia, la prostitución y los juegos. Con este propósito fundó la Casa de Refugio, según sus palabras ‘[...] para el choque de la holgazanería, mendicidad y ociosidad’”. (Castro, 2011, p. 188 en Rodríguez, 2012, p. 4)

En este mismo periodo, la construcción de una idea de nación moderna representada en el pensamiento racional y, de ahí, en “principios filosóficos, jurídicos y económicos importados desde la Europa de la Ilustración, que han recalado en lo formal e institucional, pero que todavía no fraguan en la moral pública, en la ética del trabajo y en la dimensión sociocultural” (Quitán, 2013, p. 24), llevó a que los denominados “chinos de la calle” y, en general, los “vagos”, “mal entretenidos”, “ociosos” e “improductivos” se convirtieran en objeto de control por la Policía, ya institucionalizada, regulada normativamente y considerada socialmente legítima. Entrado el siglo XX⁴³, se formalizaron las prácticas de caridad, a través de la Junta General de Beneficencia que continuó con la clasificación pobre legítimo/pobre ilegítimo para determinar el lugar en el que se les debería *recluir* (hospital, manicomio o colonia de indigentes y mendigos). En estos años, se fortaleció la asociación entre vagancia, mendicidad y desaseo personal y del espacio público, razón por la que el Estado planteó la implementación de servicios de higiene y asistencia públicos dentro de las funciones de la Policía. Se identifica también en la normatividad judicial una característica particular vinculada con el habitante de

⁴¹ En este periodo el auto de 1715-1718 y el bando de policía de 1782 y la real cédula del 2 de agosto de 1780 hablaban de volver productivos a los “vagos” y “mal entretenidos”.

⁴² En este siglo se multiplican los discursos y las prácticas que contemplan las acciones policivas dirigidas a “vagos” y “mal entretenidos”, especialmente, se mencionan los siguientes documentos jurídicos a nivel nacional y provincial: Ley 11 de 1825, Ley 60 de 1826, Constitución política de 1832, Ley 6 de 1836, Ley 9 de 1836, Ley 8 de 1841, Ley 13 de 1842, Decreto de 31 de marzo de 1843, Decreto expedido el 28 de febrero de 1845, Decreto expedido el 31 de marzo de 1845, Decreto 23 de abril de 1849, Recopilación de Indias de 1860, Ley 56 de 1881, Ordenanza N°. 12 de 1888 (Rodríguez, 2012).

⁴³ Sobre los discursos y las prácticas asociados con el control de y la seguridad sobre la creciente población habitante de la calle en la primera mitad del siglo XX, se cuentan la Junta General de Beneficencia; el Código de Policía reglamentado a través de la Ordenanza 22 de 1922; el Decreto 1863 de 1926, por el cual se fija el Reglamento de Policía Nacional; el Código de Policía de Cundinamarca y doctrinas interpretativas de 1933; el Acuerdo 18 de 1933; la Ley 48 de 1936; el Código de policía de 1939; y el Código de policía de Cundinamarca de 1942 (Rodríguez, 2012). En el caso particular de los documentos relacionados con la ya institucionalizada Policía desde 1890, se destacan los términos respectivos frente a los pobres ilegítimos, que estaban explícitamente clasificados en los documentos mencionados de este siglo como “vagos”, “mendigos” y “prostitutas” y otros sustantivos como “ratería”.

la calle, a saber, los problemas mentales. En ese sentido, además de “improductivo”, “vago” y “sucio” se sumó la concepción de “loco”, como una nueva forma de constituir al sujeto y una nueva clasificación dentro de la diversidad identificada desde las estructuras de control.

Hasta la década de 1960 se puede decir que la vagancia, la improductividad y la suciedad eran objeto de control y aislamiento, por parte de los discursos y las prácticas de seguridad, y de marginación y caridad, por parte de los discursos mediáticos⁴⁴ y de la ciudadanía “normal”⁴⁵. No obstante, parece no haber un rastro significativo de miedo explícito a la persona habitante de la calle⁴⁶. En términos del reconocimiento, los discursos de negación, tomando como concepto global al higienismo, permiten identificar al otro, a la persona habitante de la calle, como un desigual, un otro que parece no alcanzar la categoría de ser humano, dado que la raza, en primera instancia, y la clase, marcaron la brecha o, mejor, el abismo. Menos aún se puede hablar en este punto de diferencia en términos culturales, pues si no se alcanza la igualdad de derechos (universales), no se puede hablar de los derechos particulares (culturales). En ese escenario, el reconocimiento para el pobre legítimo e ilegítimo y, así, para la persona habitante de la calle no aparecieron ni como obligación de integrarse al orden para ser aceptado y menos aún, desde el derecho intrínseco del ser humano a ser situado en el espacio físico y simbólico urbano desde la redistribución y el reconocimiento, específicamente en su condición de ciudadano.

Desde este punto de vista, hasta la primera mitad del siglo XX se sentaron las bases que configuran una estructura de clasificación, en la que claramente la persona habitante de la calle quedó por fuera, en un estado de negación y marginado de la categoría de ciudadano. Adicional a esto, estos discursos también muestran su peso simbólico en la constitución de una sociedad profundamente polarizada en

⁴⁴ En los medios de comunicación circulaban, sin ningún tipo de reparo ni respeto, términos que describen la criminalización y relación con la oscuridad, la maldad, la inmoralidad de individuos/grupos y espacios de la ciudad, como los que se encuentran en los siguientes titulares y los contenidos de prensa que aparecen en Carbonell (2011): “Bogotá denuncia la grave situación social que ofrece el barrio el que Victorino, antro de *mujerzuelas* y *malandrines*” (*El Tiempo*, 1959, 3 de enero, p. 14); “El alcalde ofrece sanear la ‘zona negra’ de Bogotá” (*El Tiempo*, 1961, 13 de septiembre, p. 12); “La denominada ‘zona negra’ que anteriormente se circunscribía a la periferia de San Victorino, se ha ido ensanchando de manera incomprensible y hoy copa exactamente todo el centro de Bogotá. [...] Ya no solamente los vendedores ambulantes convierten a la Carrera Séptima en una feria de pueblo, sino que los *hampones*, por su parte, se han encargado de hacer de ella un permanente escenario de atentados contra la tranquilidad pública” (*El Tiempo*, 1962, 25 de junio, p. 5) (cursivas propias).

⁴⁵ En ese contexto, las familias “prestantes” utilizaban sustantivos como “chusma” o “plebe” para referirse a los “sectores populares” de la población bogotana (Carbonell, 2011, p. 139).

⁴⁶ Entre los años cuarenta y cincuenta se constituyó una representación de la habitabilidad de calle asociada algún tipo de patología psiquiátrica. No obstante, los “locos” de la época fueron considerados por las y los ciudadanos “normales” más desde la gracia por su comportamiento irreverente. Este es el caso de cuatro personajes célebres de la época: la “loca Margarita”, “Pomponio”, el “Bobo del Tranvía” y el “Negro Chivas”, actualmente declarados patrimonio intangible de la memoria de Bogotá. Posiblemente a partir de la visibilidad de “Margarita” en la ciudad, se configuró la asociación de la mujer habitante de la calle como “la loca”.

términos políticos, y fragmentada en razón de la clase y, aún, de la raza. Así las cosas, a pesar de que el higienismo, la urbanidad y la eugenesia, principalmente, desaparecieron formalmente de los discursos oficiales y mediáticos, sus orientaciones quedaron en las representaciones sociales, en la configuración segregacionista del espacio urbano y como principios de los discursos político-jurídicos.

3.2. Bogotá (1960-1990), el escenario de la violencia urbana: constitución de una ciudad diversa que no reconoce la diversidad

Las décadas de 1950 y 1960 concentran un periodo de transición nacional que se manifestó, especialmente, en la capital del país. Del afán de progreso y la abundancia de políticas para la regeneración del cuerpo y la planificación de la piedra se pasó a un escenario de confrontación y polarización política que se reprodujo en la vida cotidiana. Bogotá empezó a crecer a pasos agigantados⁴⁷, pero las políticas nacionales, en ese momento encargadas de la ciudad, no dieron abasto con las medidas de control y planificación urbanística. De esa forma, a pesar del aumento en la cobertura de los servicios públicos y la construcción de barrios obreros, la ciudad creció de forma desordenada, en términos demográficos y de la ocupación del suelo. El crecimiento dado principalmente por las olas migratorias situó a la ciudad como un escenario de diversidad, pero no en la forma que lo planteó Sennet (1997), de reconocer al otro, de moverse del lugar en el espacio social para conocer y reconocer al otro, sino en la forma de confrontación, de caos en términos de pobreza, de desigualdad y de desempleo. Mientras tanto, en el ámbito nacional, la pérdida de legitimidad y control sobre el territorio del Estado y, especialmente, la profunda fragmentación, ya establecida, desencadenaron el conflicto político, social y armado materializado en el surgimiento de las guerrillas y, más adelante, de los grupos paramilitares.

A pesar de que en este periodo el país se encontraba en un estado de confrontación, la violencia urbana no puede entenderse en sus actores, recursos, espacios y manifestaciones como el mismo fenómeno vinculado específicamente al ámbito político nacional. En ese orden de ideas, la violencia urbana es el medio alterno a la seguridad y a la justicia públicas, institucionalizado para la resolución de conflictos en los espacios locales y barriales, que expresa la escasa gobernabilidad del Estado colombiano y de sus instituciones en los territorios: “Todas estas formas de violencia son expresiones de su carácter social, y se anudan en el proceso de institucionalización de las practicas que privilegian

⁴⁷ Según Martin y Ceballos (2004, p. 56), el período del Frente Nacional (1958-1974) fue el de mayor crecimiento demográfico: la población de Bogotá pasó de 1,1 a 3 millones de habitantes, a un ritmo anual de entre los 100.000 y 200.000.

la eliminación del contrario, antes que su reconocimiento, en la solución de conflictos sociales” (Camacho y Guzmán, 1990, p. 24).

Las formas de la violencia urbana son variadas, desde el punto de vista de Llorente, Echandia y Escobedo (2001), este tipo de violencia se clasifica en violencia impulsiva y violencia instrumental. La primera relacionada con riñas y violencia intrafamiliar, definida convenientemente como difusa por el Estado y la institución policial y, por tanto, desatendida en la segunda mitad del siglo XX. La investigación cartográfica realizada por los autores permitió identificar la segunda forma de violencia y, así, desvirtuar los mitos que relacionan algunos casos de concentración altos índices de homicidio en determinados sectores de la capital con la violencia impulsiva, producto de la ira y vinculada directamente desde algunos estudios con una baja condición económica y marginalidad. En ese sentido, el mantenimiento de las cifras en ciertas zonas se asocia con la presencia de estructuras criminales que buscan un fin específico: el control político ilegal del territorio o el lucro. Precisamente, la violencia instrumental se consolidó a través de las diversas organizaciones que tomaron las ciudades como centro de operación, así entre 1973 y 1977 ocurrieron 29.892 homicidios, delito que aumentó en los últimos tres años de la década de los años setenta. En los escenarios urbanos, la Policía no tenía control sobre el espacio público ni sobre los grupos excluidos, por esa razón, los comerciantes y vendedores empezaron a tomar la “justicia” —entendida en ese contexto como la acción justa de “limpiar” las comunidades barriales— por sus manos a través de la ya analizada “limpieza social” (Carbonell, 2011). Esta violencia se institucionalizó también como medio efectivo de organizaciones con fines de lucro, en este caso se incluyen las mafias de microtráfico que han logrado el control de espacios diseminados por toda la ciudad (“ollas”) y de sectores de la población contratados para su servicio y esclavizados: las personas habitantes de la calle. Dentro de este tipo de violencia también se pueden contemplar las organizaciones de préstamos ilegales, el comercio informal en algunos casos, etc.

Pero la violencia instrumental no solo se encuentra encarnada en grandes organizaciones con un fin específico de lucro o de control político-territorial, sino que ha constituido las relaciones sociales y culturales cotidianas como su lugar principal de proliferación, en el que esta se impone como el medio para eliminar al contrario. Ese que piensa y cree algo diferente, que tiene una hexis corporal poco agradable, que se comporta de manera distinta, pero que en la estructura de clasificación no se considera diferente, sino desviado, fuera del esquema mental, y en la secuencia aquí planteada, se convierte en suciedad, y así en objeto —no sujeto— de limpieza. Precisamente, Sarria (2002) señala que la “limpieza social” se configura como una de las formas que toma la violencia urbana:

Es entonces en los escenarios cotidianos y barriales que toma importancia la violencia de limpieza social como *sostenedora estructural de un orden predeterminado*. Cuando se retoma la violencia como mecanismo

de resolución de conflictos y se articula a la limpieza social como forma de violencia, nos referimos entonces a un mecanismo de resolución de conflictos sociales particulares y que se dan en ámbitos públicos y privados. Solo queda decir entonces que problemas estructurales de pobreza, exclusión social y política que se visualizan en contextos micro, en conflictos interpersonales o intermedios, están siendo resueltos en Colombia por la ley del más fuerte. (p. 134) (cursivas propias)

3.2.1. La “limpieza” social de los que se constituyen en “desechables”

Al profundizar en las condiciones de producción del discurso desde el ACD, se identifica la “limpieza” como un *concepto global* con una significación generalizada en la planificación moderna de las ciudades en el sentido propuesto por Sennet (1997) de despejar, dejar circular, quitar los obstáculos del cuerpo y hacerlo funcional, asociación trasladada a la *organización* urbana occidental. Como *concepto local*, se observa la génesis trazada desde la tensión suciedad/orden que define la acción a seguir: *limpiar*. En esa línea de ideas, la limpieza de la suciedad del cuerpo, de la impureza del alma y la eliminación/ocultamiento/confinamiento de los obstáculos se consolidaron, especialmente en la ciudad, como parte del *modelo mental* nacional, concretamente, capitalino y, de esa manera, se puede decir que la acción de limpiar se encuentra naturalizada como parte de las necesidades urbanas.

La macabra forma de violencia surgió en la década de 1970⁴⁸ cuando el obstáculo no fue objeto, sino personas constituidas en contrarios/adversarios. Precisamente, Perea (2016) plantea que la acción de “limpiar” o “cortar” el árbol que no da fruto se fundamenta en la naturalización y, de ahí, en la institucionalización de la violencia como medio “necesario” para organizar el espacio y garantizar la *seguridad* de la comunidad. La utilización de funciones retóricas en el discurso como la metáfora o la analogía lleva a que el individuo que ejerce la “limpieza” autorreconozca una función favorable para la comunidad y, en un sentido moral, se defina como un “justiciero” o “salvador” frente a los elementos —no personas— desfavorables al orden territorial. La “limpieza social” se establece como una modalidad de la violencia urbana, que en esta línea de sentido, se puede ubicar como un tipo de discurso y práctica que representa la semiosis social urbana, en el escenario colombiano. En la relación barrial-comunitaria se configura la estructura de clasificación y, a partir de esto, la noción de lo bueno y los buenos y sus contrarios, los representantes del riesgo y el peligro latente, es decir, los victimarios y las víctimas.

Los primeros amparados en la justificación de la necesaria limpieza del espacio, de los comportamientos y de los individuos peligrosos e improductivos, aquellos que “no dan fruto”, y

⁴⁸ Exactamente en 1979, momento en el que se registraron los primeros casos de asesinatos selectivos a habitantes de la calle en Pereira, el caso se basó en una marca con tinta realizada por la Policía que luego facilitó el “trabajo” de los grupos de “limpieza”.

asociados directamente con la violencia urbana en sus motivaciones estructurales, a saber, la ineficacia del sistema de justicia nacional, el aumento de la criminalidad y una concepción que identifica o, mejor, culpa al individuo⁴⁹, exclusivamente como el factor causal de ese aumento. En ese contexto, especialmente la rama judicial perdió efectividad en sus funciones y, como consecuencia, disminuyó su legitimidad. Tanto así que para la década de 1960 se hicieron evidentes los problemas de los jueces colombianos para resolver procesos penales y civiles. Rojas (1996) señala la ineficiencia judicial como uno de los factores que más influyó en el crecimiento de la impunidad y en la diseminación de la violencia, en este caso la violencia urbana:

Vicente Laverde Aponte, entonces Ministro de Justicia, en su informe al Congreso en 1962 expresaba: “Si hay algo a todas luces evidentes es la ineficiencia casi absoluta de nuestra actual organización judicial para combatir con éxito la delincuencia” (Giraldo, Reyes y Acevedo, 1987). Esta ineficiencia judicial se manifiesta en el aumento de denuncias por año, a la vez en el crecimiento y acumulación de procesos sin resolver y en el alto número de procesos que concluyen por prescripción, todo lo cual implica un alto grado de impunidad. (p. 54)

Teniendo en cuenta que la “limpieza social” consiste en un tipo de violencia instrumental, es decir, perpetrada por organizaciones constituidas con recursos y estrategias particulares, surge la pregunta acerca de quiénes dirigen e integran esos grupos; interrogante que ha sido evadido desde los discursos y las prácticas oficiales y respondido con dificultad desde la academia, los medios de comunicación (marginamente) y las ONG que han intentado acercarse al fenómeno. Sin embargo, la mayoría de investigaciones responsabiliza a “escuadrones de la muerte”, grupos paramilitares y guerrilleros —los primeros vinculados más directamente con esta práctica y su soporte ideológico— y la Policía, grupos que presuntamente han actuado de forma simultánea y mancomunada. Tal como concluye Perea (2016), la desatención y ocultamiento del fenómeno y su descalificación dentro de la violencia urbana ha derivado en que no se definan grupos responsables concretos y tampoco haya individualización de responsabilidades judiciales. Los nombres⁵⁰ de los grupos de “limpieza social” o de la naturalizada “limpia” barrial fundamentan el consenso en torno a una violencia anónima y difusa que, finalmente, queda en la impunidad. Esa desatención e impunidad radican, especialmente, en la identificación de los victimarios como parte del “nosotros”, como salvadores que finalmente hacen un “bien” a la

⁴⁹ Como se mencionó, la definición de factores causales es una de las bases de la identificación del problema y de las formas que toma el reconocimiento del otro, en este caso, de la habitabilidad de calle y de sus consecuentes soluciones. En la “limpieza social”, la identificación de factores individuales deriva en la rotulación de individuos/sectores (jóvenes de sectores periféricos, personas que ejercen la prostitución, homosexuales, etc.) sin posibilidad de cambio o de reintegración, en esa secuencia la salida es la eliminación. Otras formas de reconocimiento manifestadas a partir de la asociación de factores causales y condición social, y la rotulación de sustantivos, adjetivos y verbos se presentan a lo largo de esta investigación.

⁵⁰ Algunos de los grupos más conocidos en el país en las décadas de 1980 y 1990 fueron “Mano negra”, “Limpieza del Fútbol Colombiano”, “Muerte a gamines”, “Muerte a basuqueros”, “Muerte a jaladores de carros (MAJACA)”, “los Encapuchados” y “Bloque contra la indigencia” (Rocha, 2009; Rojas, 1996).

comunidad; por tanto, en los espacios barriales y en la estructura de sentido urbana, el asesinato y exterminio se denomina “limpieza”: una acción legítima y necesaria.

En el otro lado de la estructura de clasificación están las víctimas, quienes en este escenario no son parte del “nosotros”, sino que son los individuos/sectores que están *afuera del orden*, los que representan suciedad, luego riesgo, finalmente, peligro, y se convierten en amenaza para la seguridad pública. Aquellos que se configuran, desde un lenguaje escatológico (Melgar, 2004), como la mancha, el excremento, la basura “por su carga simbólica de impureza, suciedad, contaminación” que “filia y alterna lugares, actores y prácticas culturales” (pp. 15 y 16). La mancha se constituye a partir de la asignación de características estereotipadas que rotulan a individuos/grupos y a territorios como “sucios”, “improductivos”, desde una definición higienista actualizada y reactualizada en el contexto de la capital del país, pero que finalmente, se instala particularmente como una doctrina de seguridad fundamentada en el miedo.

En estas versiones las víctimas son presentadas en forma abstracta y estereotipada, no como individuos sino como miembros de una categoría: delincuentes o malvivientes. Los signos que permiten su identificación —y que son confirmados en las crónicas policiales— son símbolos de estigma como el color de la tez (“ser morocho”), rasgos físicos (“cara de chorro”), apariencia (la ropa como indicador de la pertenencia a un sector social). La edad y el género (ser joven y varón) se asocian con conductas de rebeldía que también actúan como signos identificatorios: “no obedecer las órdenes oficiales”, “abren fuego a la partida policial”. (Gingold, 1992, s.p.)

En ese orden de ideas, el rechazo o repudio a lo sucio, lo bajo, lo disfuncional o lo improductivo se convirtió en la segunda mitad del siglo XX en miedo a los espacios, individuos y grupos y comportamientos rotulados como mancha y peligro; temores interiorizados a partir de percepciones directas o indirectas que cambian comportamientos, construyen rutas seguras/inseguras y que alimentan la justificación del exterminio. El miedo llevó a romper los vínculos sociales y lazos de solidaridad, a identificar al otro como un peligro latente: una constante amenaza. Por tanto, se considera que en mucho este alimentó los discursos y las prácticas de violencia desde ese periodo hasta nuestros días; el miedo no solo al oponente político, sino al riesgo que implica lo desconocido se desata en las ciudades ante las crecientes migraciones que traen consigo múltiples rostros nuevos, diferentes, pero que se hicieron “feos”, “sucios” y desiguales para la “normalidad” de la ciudad tradicional. Así las cosas, el miedo a lo extraño y a lo sucio y al posible peligro ha llevado a que se constituyan formas de nombrar (“desechable”), a que se deshumanice y, consecuentemente, a que se justifique el exterminio de seres humanos, como medida de “prevención”. Este miedo se ha transmitido por generaciones y ha permitido que hasta ahora, el rechazo, la negación, el abuso, el desplazamiento, el confinamiento o la eliminación de los peligros latentes sean estrategias legítimas que se objetivan en acciones como la marca a las personas asesinadas con letreros que revelan la identidad “maligna”: “yo era delincuente”,

“yo era drogadicto”. Así, las víctimas se definen como culpables de los miedos urbanos y, por tanto, merecedoras de su destino fatal.

Son miedos que nos hacen sospechar del vecino, ver en el “otro” un peligro, que bloquean los lazos de solidaridad, que nos aíslan y nos encierran, y nos hacen evadir al otro, evitar el encuentro y sentirnos en una ciudad de todos y de nadie. [...] El miedo se aprende y se propaga. El miedo es expresivo, una persona con miedo cambia su expresión y comportamiento, y estos constituyen claras señales para los demás, se pueden leer, se transmiten, se comunican y se contagian. Se nos enseña el miedo, se nos entrena para sentirlo, para desconfiar de los demás, para aislarnos y para ayudar a propagarlo. Una persona con miedo se debilita y puede tomar una actitud pasiva de parálisis o una de actuar y ser inducida a recurrir a la violencia como anticipación al ataque de otro. (Niño, 2000, p. 175-177)

Rocha (2009, p. 59) identifica las identidades que rompen con la imagen prototípica de la ciudad y alimentan los miedos urbanos, a saber, delincuentes, jóvenes, indigentes, prostitutas, homosexuales y drogadictos, todas estas categorías al final son delincuentes, constituidos desde discursos y prácticas criminalizadores. Las tres identidades que aparecen como principales víctimas son delincuentes, jóvenes e indigentes⁵¹. Para estos últimos, la identificación como parias, sobrantes o residuos humanos dentro de la sociedad bogotana (Bauman, 2005) se basa en la relación central con la suciedad, la oposición al orden y la limpieza expresada en el cuerpo “infestado” por sus olores, la falta de baño diario y de cambio de ropa; así mismo, desde la década de 1950, se halla el vínculo con el reciclaje — inicialmente oficio socialmente aceptado— y el trabajo con la basura. A las características del cuerpo y de la actividad residual se sumó en la década de 1980 el consumo de la basura de cocaína (basuco). Con esta estocada el habitante de la calle dejó radicalmente hábitos marginales de higiene para caer en el olvido de sí y de la preocupación por su cuerpo, de igual manera, muchos recicladores y otros que no lo eran se dedicaron a este oficio como medio para conseguir la “bicha”⁵². Así, los “gamines” y “chinos de la calle”, los “locos” graciosos de la primera mitad del siglo dejaron las galladas “aparentemente inofensivas” y se convirtieron en “desechables”: la representación de basura que consecuentemente se *debe* limpiar, y en la secuencia aquí planteada (figura 1), en los principales productores y reproductores del miedo urbano. En ese mismo sentido, El Cartucho se transformó en la olla más grande de la ciudad, una especie de macabro botadero de la “basura humana”, lugar en el que las acciones de exterminio confinaron y condenaron a miles de personas, quienes se sumaron a la esclavitud de las mafias de microtráfico, que desde esos años tomaron posesión del territorio en las localidades céntricas de Bogotá. En coherencia con lo anterior, en la década de 1990, la persona habitante de la calle se ubicó como el principal referente de peligro en diversos estratos sociales y, a su vez, la Calle de El Cartucho

⁵¹ Se destaca que en esta investigación del 2009 aún se utiliza el término indigente, asociado a condiciones estructurales, y no el término habitante de la calle ya difundido en los discursos y las prácticas políticos y de ONG.

⁵² Papeleta de basuco.

y, más adelante, el Bronx se convirtieron en los lugares más peligrosos de la ciudad, razón por la cual en estos años muchas personas evitaron el centro de la ciudad: “En el caso de los llamados ‘desechables’, en quienes recayó la mayoría de las referencias sobre productores de miedo en la ciudad, por parte de las personas entrevistadas, pertenecientes a los diferentes estratos sociales” (Niño, 2000, p. 175).

Figura 1. Secuencia de constitución de la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas públicas



Fuente: elaboración propia.

Como primer referente de temor, en la década de 1980 y los primeros años de los años noventa, las personas habitantes de la calle fueron el objetivo de los “escuadrones de la muerte”. Según los datos estadísticos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Perea (2016) describe la concentración de noticias y cifras relacionadas con “limpieza social” en las localidades del centro y en la población habitante de la calle (40 %) y ubica como picos en ese periodo a 1989 y 1995 (22 casos en cada año, aproximadamente)⁵³. La revisión estadística entre 1988 y el 2013 arrojó un listado en el que

⁵³ Si bien este estudio profundiza en el fenómeno de la “limpieza social” en Bogotá, estas eran acciones diseminadas por varias ciudades del país: en Pereira inició con el asesinato de las personas marcadas con tinta indeleble, sindicatos de cometer delitos; después apareció la práctica del “paseo” en Medellín que dejaba a víctimas en parajes despoblados fuera de la ciudad, los responsables fueron grupos con identidad difusa como “Asociación Prodefensa de Medellín” y “Defensa Popular”; aproximadamente en 1982 se registraron casos en Cali, especialmente vinculados a “limpieza social” por motivaciones políticas —representada por el grupo Muerte a Secuestradores (MAS)—, aunque también hubo persecución a habitantes de la calle (“Las cobras). Rojas (1996) señala que según la distribución geográfica de las

los jóvenes de sectores periféricos tienen el primer lugar en el listado de víctimas (27,51 %) ⁵⁴, seguido por habitantes de la calle con el 23,8 %. A su turno, Rojas (1996) registró, en el periodo 1988-1993, la concentración de asesinatos de “indigentes” y niños de la calle, en las localidades de Santa Fe y Mártires, con el 25,7 % de las muertes por presuntos casos de “limpieza social”.

3.2.2. Circulación de miedos urbanos en los medios de comunicación

En la revisión de las condiciones de producción del discurso, es indispensable rastrear el aporte de los medios de comunicación en la circulación de los conceptos globales y locales que fundamentaron el miedo urbano y que constituyeron el consenso en torno a la “limpieza social”. Como se planteó, en la primera parte del siglo XX había referencias explícitas que revelan el repudio clasista y racista, en una constante complicidad entre el discurso político oficial —reflejado en los códigos de policía, y otros decretos sobre “vagos”, “mendigos” y “mal entretenidos”— y el de los medios de comunicación (la prensa). Pero, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, se encuentran dos características importantes de la relación interdiscursiva entre los discursos político-jurídicos y los discursos mediáticos, a saber, la acentuación concomitante de la negación de los que estaban *afuera*, entre las décadas de 1950 y mediados de los años ochenta, y la progresiva escisión, en esta última década, a partir de las reformas políticas e institucionales que experimentó el país.

Rocha (2009) identifica varios elementos desde ACD que dan pistas sobre la orientación del discurso mediático en la década de 1980. En primer lugar, se revela la tendencia a la asociación de la violencia urbana con factores estructurales, especialmente, con el impacto del narcotráfico y del conflicto político, social y armado en las ciudades. Así mismo, al hablar de la “limpieza social” se establecen vínculos con tipos de violencia política, no obstante, los medios de comunicación plantearon públicamente el tema, en una oscilación entre denuncia de los casos y justificación de la “limpieza social” como discurso y práctica.

La definición del nosotros/ellos, fundamental en el ACD, muestra la relación de las víctimas con la condición de pobreza, pero la del pobre ilegítimo, configurada desde el siglo XVIII. Las noticias enfatizaban en la identificación de los individuos/grupos desviados de un orden social que, por tanto,

víctimas de la “limpieza social”, los departamentos con mayores registros entre 1988 y 1993 fueron Valle del Cauca (585 víctimas), Antioquia (549 personas asesinadas) y Bogotá (183 personas).

⁵⁴ Precisamente, la investigación de Perea (2016) plantea la concentración de asesinatos de jóvenes de sectores periféricos, especialmente de la localidad Ciudad Bolívar, estigmatizados y perseguidos por los grupos de “limpieza social”. El estudio del periodo 1988-2013 permitió identificar dos cortes del fenómeno: 1988-1995 cuyo principal objetivo/víctimas fueron las personas habitantes de la calle y 1995-2013 en el que las acciones de exterminio se trasladaron a las localidades periféricas, tomando como objetivos militares a los jóvenes.

no tenía otra salida más que eliminarlos. En esa línea, el código suciedad/orden y, la limpieza higienista como medida “necesaria” para limpiar el cuerpo, el alma y la piedra estaban presentes en las situaciones discursivas de esos años: en los sustantivos, adjetivos y verbos con los que se referían a las víctimas (“desechables”/“peligrosos”/“roban”); en los espacios asignados (“zonas negras”); en conclusión, en la consolidación de las personas habitantes de la calle como principal imagen de peligro. A partir de lo anterior, se establece el camino de la culpabilización del individuo, que debe ser eliminado, o que debe ser integrado. La posibilidad de integración —el reconocimiento del otro condicionado a la integración al orden— sobre las víctimas se empezó a ver en la década de 1990 en titulares como “Indigentes se rehabilitarán para evitar la *limpieza social*” (*El Tiempo*, 1996, 3 de junio citado en Rocha, 2009, p. 44) (cursivas del original).

La propagación del término “limpieza social”, y no asesinato o exterminio, dio una justificación de los responsables que naturalmente se configuraron en el discurso mediático como parte del nosotros. En ese sentido, no hubo ni ha habido responsables, solamente grupos clandestinos y anónimos que “limpiaban” la ciudad, esos grupos se establecen como “justicieros” y como agentes de la seguridad comunitaria:

De acuerdo con lo anterior, los responsables de las *limpiezas sociales* fueron representados por la prensa desde una doble perspectiva. La primera los declaraba como marginados por haber cometido un asesinato que los situaba por fuera del orden social formal; la segunda perspectiva suavizaba la etiqueta criminal porque al final, aquellos delincuentes fueron mostrados como agentes de seguridad, pero desde una vía ilegal. [...] Esta forma de zigzaguear de la noticia que oscila entre el intentar ocultar y el intentar revelar, no permite tener conciencia de las connotaciones discriminatorias del discurso, pero el análisis del mismo señala que aun cuando no fuera la voz de la prensa quien legitimara la *limpieza*, otros sectores citados, especialmente la comunidad, sí la podrían aprobar en función de las concepciones del bien común. (Rocha, 2009, p. 102)

Precisamente, la voz que apareció en la prensa y en las noticias televisivas para hablar de la “limpieza social” y las fuentes utilizadas fueron las de la Policía y las instituciones oficiales que desestimaban las acciones y ocultaban la participación de sus integrantes en las desapariciones. Fueron escasas las ocasiones en que aparecieron las víctimas, en este caso, las personas habitantes de la calle para denunciar la grave situación de persecución⁵⁵. En el orden discursivo también se resaltó, en primer lugar, el carácter criminal de las víctimas, quienes antes que todo eran delincuentes.

Con el registro de 105 noticias asociadas con la “limpieza social” solamente en los periódicos de circulación nacional *El Tiempo* y *El Espectador*, en el periodo 1988-1996, este estudio revela la

⁵⁵ De forma marginal, entre 1992 y 1993, se dio la voz a “Comanche” reconocido líder de El Cartucho, que denunció varios casos de limpieza social.

relación de las tendencias globales y el peso de significación local de la seguridad y los derechos, como temas centrales de las noticia. Según la revisión desde el ACD, Rocha encuentra que el 69 % (72 noticias) son noticias vinculadas con la seguridad y el 31 % (33 noticias) refieren programas de asistencia social. La noticias mayoritarias, que presentan la “limpieza social” desde la seguridad, ponen el énfasis en el hecho violento y en las características de las víctimas, invisibilizando el rol de los victimarios. Sin embargo, en el caso de Bogotá se posicionó un poco más la identificación de los “escuadrones de la muertes” como delincuentes que incrementaban las tasas de homicidio y la percepción de inseguridad.

A partir de lo anterior, se cuestiona la perspectiva del reconocimiento desde la seguridad ciudadana en Bogotá que se asigna a las personas habitantes de la calle en la red interdiscursiva pública, es decir, en los discursos oficiales y mediáticos que impactan en las representaciones sociales de los habitantes (incluyendo las personas habitantes de la calle). Los resultados sugieren que la perspectiva de la seguridad es la que los ubica como riesgo y potencial peligro y que, de cierta forma, justifica los asesinatos, y no la que las reconoce como titulares del derecho a la tranquilidad y la convivencia como ciudadanos iguales, con características diferentes.

3.2.3. Las tendencias del reconocimiento en los discursos y las prácticas políticos

En la línea del análisis interdiscursivo, se establece la relación entre conceptos de los discursos y las prácticas político-jurídicos del ámbito internacional y la apropiación en los conceptos locales en el ámbito latinoamericano y nacional. Las tendencias que emergieron —o se renovaron, a partir de conceptos ya cimentados— y se consolidaron a lo largo del siglo XX en los discursos y las prácticas de Occidente, específicamente, son: la criminalizadora y la de los derechos humanos. La primera, la tendencia criminalizadora, fundamentada en el derecho penal positivista, identifica a los que están *afuera* como criminales y peligros potenciales que se deben contener (vía punitiva) o eliminar (a través de las acciones de seguridad “ilegales”, pero necesarias en esa lógica), y la segunda, la tendencia de los derechos humanos que define la seguridad como un derecho y toma como base los conceptos de *derechos humanos* (DDHH), *democracia*, *ciudadanía* y *justicia*.

La tensión internacional en los discursos y las prácticas político-jurídicos

En el modelo Occidental, la lógica binaria propia de la tendencia criminalizadora ha sido bastante útil para varios propósitos, particularmente tomó forma con la oposición entre el modelo capitalista y el modelo socialista y comunista que, en la Primera y Segunda guerras mundiales, se fortaleció con la tensión entre buenos (muy convenientemente denominados aliados) y malos, transformados en

terroristas. A partir de lo anterior, se estableció la *necesidad* de protección armada y castigo “justo” para los enemigos internos y externos; aunque en el siglo XX tomó fuerza la protección armada de enemigos externos, simultáneamente se definió la necesidad de protegerse del otro cercano. Estos fundamentos instituyen, en el ámbito de los enemigos internos, la criminalización —definición del otro como peligro— como base de modelos patológicos, prohibicionistas y punitivos.

Para profundizar en los discursos y las prácticas político-jurídicos pertinentes a los objetivos de esta investigación, se aborda la tendencia criminalizadora frente a la diferencia —devenida en peligro latente— que para la persona habitante de la calle se expresa en dos sentidos, por un lado, en la suciedad y, por otro, está asociada con el consumo de estupefacientes. Por tanto, la criminalización desde la seguridad legal e ilegal se desplegó a partir de esa doble relación que conduce a la conversión en “desechables” en las representaciones sociales capitalinas. Según Gómez (2016), la tendencia criminalizadora del consumo de drogas se estableció en el ámbito internacional a partir de la injerencia de las posturas de Estados Unidos en las agendas de los organismos multilaterales que emprendieron la denominada “Guerra contra las drogas”. La configuración del peligro que representaba el consumo y los consumidores puso sus huellas en tratados y convenciones: la Convención de Shanghái de 1909 fue la primera en el siglo XX que negó el consumo terapéutico del opio en China con amplios argumentos de la ciencia médica. Durante la primera mitad de ese siglo se generaron varios acuerdos que definieron la prohibición de la producción, la distribución y el consumo de estupefacientes. En 1961 se firmó la Convención Única para estupefacientes de las Naciones Unidas, con esto el significado de estupefaciente asociado al consumo terapéutico se transformó en sustancia psicoactiva (SPA) más vinculado con la alteración del estado de conciencia y la adicción. Aunque esta tendencia continúa vigente, en la década de 1990 emergieron posiciones y movimientos que plantearon la legalización del consumo para uso terapéutico y recreativo, sin desligarse de la penalización de la producción y de la distribución.

Ahora bien, la segunda tendencia de los discursos y las prácticas político-jurídicos internacionales parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. Este hito histórico evidenció la necesidad de poner fin a las lógicas violentas de destrucción del oponente que dejaron miles de muertos en las dos guerras mundiales. Sin embargo, no fue un discurso novedoso, sino que retomó los principios de *libertad, la justicia y la paz* de la Filosofía Liberal que se plantearon en la Ilustración. Como aspecto esencial, la Declaración reconoció la igualdad de todos los seres humanos, sin distinción de raza, clase o lugar de nacimiento, a quienes el Estado debe garantizar derechos *universales-individuales* inalienables. En esa línea de ideas, se revela la brecha, o mejor el abismo, entre los cambios jurídicos

internacionales y su aplicación nacional, por un lado, y entre esta y la interiorización de los conceptos en las representaciones sociales locales, por otro.

En la relación dialéctica entre el discurso sobre los DDHH y la Convención Única para estupefacientes, aparentemente opuestos, pero emitidos por la misma organización, surgió en la década de los años noventa una síntesis en términos acordes con el modelo neoliberal, a saber, el concepto de *desarrollo humano*. Este concepto actualiza la definición de garantía de derechos universales en una renovada forma de *libertades positivas* de los individuos, es decir, en la posibilidad de agencia para potenciar las capacidades y alcanzar el desarrollo económico y social de los Estados y de las personas. Así, los individuos se convierten en agentes de su propio destino y, en la condición de desigualdad o consumo de SPA, en los responsables de transformar las condiciones materiales o de rehabilitarse/integrarse a la sociedad.

Esta pluralidad de enfoques (incluido el de Sen), ratifican la postura —regulatoria— no solo del enfoque de capacidades citado, sino que se avanza en reconocer que son posturas que bajo el ideal de justicia avanzan hacia una supuesta igualdad (utópica) pero manteniendo el mismo sistema de orientación cultural hegemónica dominante, reflejado en el desarrollo, en particular, en el desarrollo humano. En este sentido se podría pensar que las teorías de la justicia y la igualdad son mecanismos que permiten la reproducción del orden social establecido, no su producción o resignificación. (Betancourt, 2014, p. 62)

Bajo esa orientación programática, en 1994 surgió el concepto de *seguridad humana integral* sugerido también por Naciones Unidas, el cual señaló el camino de la transición jurídica internacional de la Doctrina de la Seguridad de la Seguridad Nacional (DSN), y su tendencia criminalizadora, al nuevo concepto de *seguridad ciudadana*. En ese sentido, se pasó —formalmente— de un sistema normativo y penal-punitivo a uno más pedagógico y preventivo, basado en los derechos ciudadanos y en la priorización de la seguridad y convivencia para el mantenimiento del orden. Estos conceptos de alcance global tienen sus formas de localización en América Latina expresadas en el fin de las dictaduras, las reformas constitucionales, el establecimiento de modelos políticos democráticos, el desarrollo de políticas públicas participativas, etc. (Policía Nacional, 2010, p. 9), que han funcionado a la par del avance del modelo neoliberal⁵⁶.

⁵⁶ En el sentido de Habermas (1973), se hace necesario un proceso de renovación de argumentos lo suficientemente válidos para integrar a la cada vez más diversa sociedad en una idea política unificada, que se superpongan a los contra argumentos. Esta renovación de argumentos no se lleva a cabo dentro de una red interdiscursiva (Verón) o una *acción comunicativa*, sino a través de instrumentos discursivos que dan validez a la legitimidad del Estado y permiten mantener la relación funcional de este con el Sistema Capitalista. Habermas representa uno de los enfoques de estudio más importantes en las ciencias sociales sobre las políticas democráticas dentro del modelo neoliberal, las cuales, según esa perspectiva, surgen como un instrumento de integración necesario que formalmente incluye y responde a las distintas visiones y necesidades de los ciudadanos, que son reconocidos y escuchados en una *acción comunicativa* a través de los mecanismos de participación. No obstante, en la práctica es entendida por Habermas como una estructura

Así las cosas, durante la segunda mitad del siglo XX, se dio un cambio conceptual en el ámbito internacional que supera formalmente la tendencia criminalizadora, pero conserva los contenidos programáticos del modelo de desarrollo y de responsabilización del individuo por su destino de pobreza, desigualdad o consumo de SPA. Con esto, al final de cuentas, el individuo resulta en la misma situación de “desviado” y “peligroso”, pero ahora tiene la posibilidad de rehabilitarse o reintegrarse al orden social. En esta lectura interdiscursiva político-jurídica no se encuentra de manera específica a la persona habitante de la calle, más allá de la constitución como sujeto drogadicto, por lo menos en los discursos de los organismos multilaterales hegemónicos, sin embargo, en 1994 se identifica la voz disidente de Amnistía Internacional⁵⁷ que incluyó la “limpieza social” en sus denuncias sobre la situación de violencia en Colombia.

El informe *Violencia política en Colombia: mito y realidad* de Amnistía Internacional se inscribe en la tendencia de los derechos humanos y constituye —al parecer— el único pronunciamiento internacional⁵⁸ acerca de la creciente ola de asesinatos de habitantes de la calle, personas que ejercían la prostitución, homosexuales y jóvenes de sectores populares, que se encubrió bajo el nombre de “limpieza social”. En la línea de Amnistía Internacional, el documento representa una denuncia en contra del Estado por la vinculación, ocultamiento e impunidad de las acciones violentas. Si bien el título parece sugerir nuevamente la asociación exclusiva con el conflicto político, social y armado, este texto describe con cifras y mediante la descripción de hechos concretos la diversificación de la violencia y las violaciones a los DDHH en Colombia, los actores que las ejercen —principalmente el Estado—, las prácticas militares consolidadas que desprecian la vida de los civiles y las múltiples expresiones de la impunidad. Se trata de un documento descriptivo, a la manera de un informe, pero también es argumentativo, en tanto se basa en la identificación de Colombia como una paradoja, dado que cuenta con una de las legislaciones (nacientes en ese momento) de tendencia más democrática, pluralista y participativa, pero que en la práctica está muy lejos de garantizar los derechos humanos universales, el reconocimiento y la participación efectiva de las múltiples identidades “tras esta fachada

argumentativa que responde selectivamente a demandas conformes a la institución política y al desarrollo del sistema económico capitalista, manteniendo en condiciones aceptables los efectos de asimetría social en la distribución de la riqueza que dicho sistema genera “El problema de legitimación del Estado no consiste hoy en ver cómo encubrir las relaciones funcionales entre las actividades del Estado y la economía capitalista a favor de la definición ideológica del bien común. El problema radica más en presentar los resultados de la economía capitalista como el mejor cumplimiento de los intereses generalizables en la comparación de sistemas, en este caso el Estado se obliga programáticamente a mantener las consecuencias en unos límites aceptables ” (Habermas, 1976, p. 11).

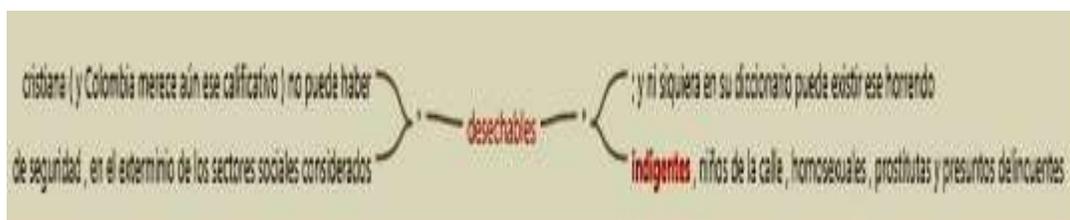
⁵⁷ Movimiento social global fundado en 1961 que propende por la garantía de los DDHH, a través de la investigación y denuncia de las acciones de violencia, injusticia e incumplimiento de los deberes del Estado con las y los ciudadanos ejercidos.

⁵⁸ Mateus (1995) incluye otro pronunciamiento de la ONU que publicó un informe en 1990, en el cual se decía, de manera más general, que “las ejecuciones sumarias o arbitrarias constituyen, junto con las desapariciones, la expresión más trágica de la violencia que azota a Colombia” (p. 160).

En coherencia con los objetivos de Amnistía Internacional, el documento de ochenta y un páginas gira en torno al tema global de los DDHH⁶⁰, en el caso colombiano las violaciones a estos, en las que las Fuerzas⁶¹ Armadas se colocan como los principales responsables. Las víctimas se caracterizan de manera general como personas de la sociedad civil⁶², ajenas al conflicto político, social y armado, por tanto no resultan tan visibles en la frecuencia de palabras .

La referencia a la “limpieza social” ocupa cinco de las ochenta y un páginas del documento y destaca especialmente la persecución a las personas rotuladas como “desechables”, esta denominación se considera la principal fuente de legitimidad de los asesinatos. Precisamente, se retoma la identificación de la paradoja en Colombia, o lo que desde este punto de vista se considera *sociedad híbrida*, entre la moral cristiana y la justificación de la eliminación del diferente. El rechazo a la “limpieza social” parte de un pronunciamiento del Consejo de Estado de junio de 1992 en el que señala: “En una sociedad cristiana (y Colombia merece aún ese calificativo) no puede haber ‘desechables’ y ni siquiera en su diccionario puede existir ese horrendo vocablo” (pp. 9-10). El sustantivo “desechable” aparece cuatro veces en el documento (una en la introducción y tres en el apartado dedicado a la “limpieza social”) (figura 3), en la que se puede ubicar que es un término *particularmente utilizado en el país* que lleva a justificar la acción violenta en los pueblos y ciudades; esta idea se refuerza con la identificación de la “limpieza social” de “[...] personas *consideradas* ‘socialmente indeseables’ —homosexuales, prostitutas, pequeños traficantes de drogas, rateros y drogadictos, indigentes, ‘niños de la calle’ y enfermos mentales— constituye un *hecho endémico* en las principales ciudades de Colombia” (p. 10) (cursivas propias). Así mismo, se plantea una posición de rechazo con respecto a la utilización de esta palabra que niega a los seres humanos, en ese sentido, niega la promulgación de igualdad de derechos contemplada en la Declaración de 1948 y defendida por Amnistía Internacional.

Figura 3. Árbol de palabras asociadas con “desechable”



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

⁶⁰ La palabra “derechos” es la más frecuente con 217 apariciones a lo largo del informe, seguida de “humanos” que se repite 210 veces.

⁶¹ “Fuerzas” es la tercera palabra más frecuente con 167 apariciones.

⁶² La palabra “civiles” ocupa el décimo lugar con cien apariciones.

Para este tipo de violencia, los principales victimarios son las fuerzas de seguridad legal e ilegal, que constituyen de manera despectiva a sus víctimas, al resaltar las marcas de la estigmatización para justificar sus crímenes. Así, se muestra la responsabilidad de las autoridades de Policía con relación a casos concretos y la respuesta de impunidad del Ministerio de Defensa, institución política que dirige a las Fuerzas Armadas colombianas:

[...] en ningún momento se presentó falla del servicio o de la Administración Pública y que por ende no hay lugar a condena de pago de suma alguna por parte de la Nación, *menos por un individuo que no era útil ni productivo a la sociedad o familiares* sino que era un *vago* que nadie quería en el municipio de Liborina. (p. 14) (cursivas propias)

En el lado de las víctimas está una variedad de sectores sociales rechazados por la sociedad. En la situación discursiva, el término “indigente” indica la manera aceptada en el contexto nacional de identificar a las personas habitantes de la calle, quienes también incluyen a los niños de la calle⁶³. Esta forma de constituir al sujeto habitante de la calle lo coloca en una doble situación de víctima: primero, como consecuencia estructural de la pobreza y la desigualdad; y segundo, de la violencia política en Colombia y de la “limpieza social”, específicamente. Con esto, se cae en un riesgo de victimización que conduce al asistencialismo y de establecer la integración al orden como condición previa para ser reconocido, y así a la negación del reconocimiento como derecho intrínseco del ser humano.

El reconocimiento en los discursos y las prácticas político-jurídicos nacionales

Antes de profundizar en las normas específicas dedicadas al control de la vida en la calle en la segunda mitad del siglo XX, se plantean algunos puntos de análisis que expresan las transformaciones de la tendencia criminalizadora mediante cuatro reformas judiciales y en las instituciones de seguridad. En primer lugar, la Reforma al Código Penal (Decreto 100 de 1980) que marcó el paso de la tendencia de criminalización y rotulación directa de individuos “peligrosos” a la tipificación de las conductas prohibidas. En este marco, se dio la transición del señalamiento directo en términos de sustantivos, que para este caso eran “vagos”, “mendigos”, “pordioseros” a la prohibición de conductas concretas (acciones en términos de verbos), cada vez menos amparadas en la moral; por ejemplo en el Código de Policía Distrital de 1989 se hablaba de la “eliminación de conductas que atenten contra la salubridad pública”. En segundo lugar, la reforma de las normas de procedimiento penal (Decreto 1853 de 1985) permitió la excarcelación de 3.462 personas detenidas en Bogotá, bajo la premisa de descongestionar despachos y el sistema penitenciario. Rojas (1996) señala estas dos reformas jurídicas como una de las

⁶³ El término se repite cinco veces para ubicar a uno de los sectores víctimas de la “limpieza social” y para referir casos concretos. En relación con el componente léxico incluyente, ni la referencia a las víctimas ni a los victimarios utiliza un lenguaje que permita identificar de manera separada la situación y la forma de constituir a hombres y mujeres habitantes de la calle.

causas de la sensación generalizada de impunidad y de la propagación de organizaciones que se dedicaban a eliminar a los “residuos humanos” de los que no se encargaba el sistema judicial y penitenciario:

Tanto la reforma penal como los decretos de excarcelación dejaron sin resolver el problema de la construcción de un sistema judicial que establezca la verdad de los hechos, resuelva conflictos y garantice resarcir e indemnizar a las víctimas de los delitos por los daños ocasionados. (p. 91)

En tercer lugar, el Estatuto Nacional de Estupeficientes (Ley 30 de 1986) marcó el camino de la legitimidad del discurso prohibicionista que se enfocó en la producción y distribución de narcóticos y en la criminalización del consumo, con lo que se dejaron de lado las acciones de reducción del daño (protección) a la persona consumidora. Con esta ley, el país adoptó jurídicamente la línea de lucha contra las drogas planteada por la ONU en 1961. En este sentido, Segunra (2014) señala:

Desde mediados del siglo XX en adelante, la legislación sobre drogas ha tenido un corte represivo, alineada con los acuerdos internacionales en la materia; en la última década del siglo pasado se presenció la agudización de esta postura, no solo por lo ocurrido en Estados Unidos con el gobierno Reagan (ver sección 1.1) sino además por las situaciones que se desarrollaron en la política doméstica. (p. 10)

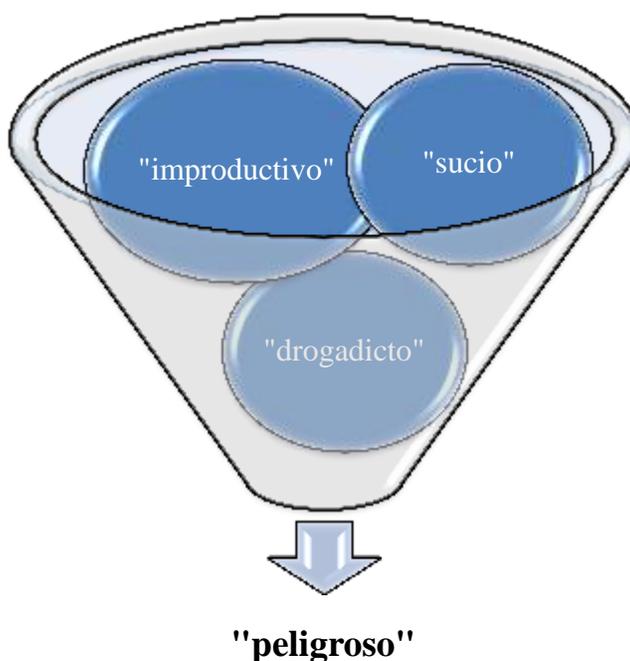
Finalmente, en la segunda mitad del decenio se dio una preocupación por el crecimiento de la criminalidad, especialmente en Bogotá, por esa razón, se empezó a gestar la reforma institucional de la Policía, ya salpicada por varios escándalos de corrupción y abuso de autoridad, principalmente por los vínculos con los denominados “escuadrones de la muerte” (Camacho, 2000). El presidente Virgilio Barco (1986-1990) —quien había sido alcalde de Bogotá en los años sesenta— aportó en la planificación de una política de seguridad para Bogotá, mediante la reforma institucional de la fuerza pública⁶⁴ y de la administración de justicia (Martin y Ceballos, 2004, p. 105).

Los discursos y las prácticas político-jurídicos en el ámbito nacional y distrital dirigidos específicamente a la persona habitante de la calle, en este periodo, se inscriben en esa transición de criminalización, prohibición y medicalización, y luego, de relativa apertura al reconocimiento de derechos. Esa transición orientó el camino hacia el escenario de emergencia y visibilización de habitantes de la calle en la agenda política distrital. La tendencia criminalizadora retomó la

⁶⁴ A partir de la reforma constitucional, en 1992 se emitió la Ley 62 de 1993 por medio de la cual se reformó la Policía Nacional bajo principios civilistas, democráticos, educativos y sociales. Así, la seguridad y la convivencia se convirtieron en los principales objetivos de la Policía, que ahora pretendía acercarse a la ciudadanía a través de la figura de la Policía comunitaria con mayor énfasis de servicio a la ciudadanía, y menos en la función militar. Esta ley contempló la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de vida de los miembros de la institución con el objetivo de desestimular la corrupción. La participación y veeduría ciudadanas definidas en la Constitución se expresaron en la reforma a la Policía con la creación de la Comisión de vigilancia externa al cumplimiento de las funciones (eliminada en 1997 y restablecida en 1999 por orden de la Corte Constitucional).

configuración global de binarios que condujeron a que la diferencia y los diferentes se transformaran en criminales. De esa manera, los discursos y las prácticas político-jurídicos nacionales tienen una base o soporte ideológico en los discursos higienistas, de productividad/funcionalidad del cuerpo y de la “Guerra contra las drogas”. Estos componentes se trasladan a las políticas de planeación urbana y acentúan la configuración léxica en sustantivos y adjetivos (figura 4).

Figura 4. Configuración léxica de la habitabilidad de calle



Fuente: elaboración propia.

Aunque en la segunda mitad del siglo se hizo difusa la clasificación explícita entre los pobres legítimos y los pobres ilegítimos, sí estaban bien claras las huellas de la contradicción y, por tanto, se emprendieron marcos normativos en el ámbito nacional⁶⁵ para la actualización del control, específicamente siguieron esa línea el Decreto 1699 de 1964, el Decreto 1136 de 1970 y la Ley 30 de

⁶⁵ En el derecho colombiano, las normas jurídicas se organizan jerárquicamente, colocando a la Constitución Política en la cima del orden jurídico. Con la Carta Política de 1991 se priorizó la revisión de constitucionalidad de las normas y para esto se creó la Corte Constitucional que reemplazó a la anterior Sala Constitucional dependiente de la Corte Suprema de Justicia. En la jerarquía siguen las leyes, los decretos-ley y las sentencias que tienen alcance y vigencia nacional, expedidas por los órganos que representan las ramas del poder público. La normatividad departamental, municipal o distrital tiene una autonomía limitada para emitir decretos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones, pero estos no pueden ir en contravía de las disposiciones nacionales.

1986. Mientras tanto en el nivel distrital en esas tres décadas se manifestó la desatención de los discursos y las prácticas de seguridad legal con respecto a las personas que vivían en las calles⁶⁶.

Las disposiciones sobre conductas antisociales (Decreto 1699 de 1964), expedidas por el ejecutivo representado en el Ministerio de Justicia y del Derecho, representan el primero de los marcos normativos que contempla a las personas que viven en la calle en la segunda mitad del siglo XX. Este documento parte del concepto global de “conductas antisociales” —rasgo de transición mencionado de la rotulación de los individuos a las conductas *fuera del orden social*—, en ese sentido, constituye una base en la delimitación de los enemigos cercanos desde el derecho penal positivista. La mendicidad se sitúa como una de las tres principales conductas desviadas o anómicas demarcadas en el texto, que muestra un orden expositivo causal. La superestructura del documento se organiza en dos títulos⁶⁷, el primero se subdivide en tres capítulos que desarrollan las conductas que atentan contra la propiedad, contra las personas y contra el orden social.

En el primer capítulo, aunque no se indican explícitamente las propiedades que se protegen, aparece la mendicidad como la primera conducta antisocial⁶⁸ que deriva en la sanción de relegación a colonia agrícola de uno a tres años. En el artículo primero, precisamente, se encuentra implícita la diferencia entre pobre legítimo y pobre ilegítimo, dado que se señala al delincuente como el que finge la situación de incapacidad para trabajar, propia de la “vagancia”: “El que se dedique a la mendicidad *fingiendo enfermedad o defecto físico, o valiéndose de menores de edad, enfermos o lisiados*” (art. 1), es decir, el que ejerce la mendicidad por situación de enfermedad no está *fuera de la ley*. Las demás conductas tipificadas plantean el paso jurídico de la sospecha de comisión del delito a su efectiva realización, por ejemplo: “el que tuviere en su poder dinero, instrumentos, ganado, etc.”, o “el que sea sorprendido dentro de habitación ajena, corrales, caballerizas o potreros privados”. En el segundo capítulo, se hace referencia al suministro de bebidas alcohólicas o cualquier otra sustancia tóxica, que estimule embriaguez o intoxicación en menores de 18 años (p. 3). Esto refleja un componente adicional de relación con las personas habitantes de la calle: la drogadicción, que se enfatiza en el capítulo acerca de

⁶⁶ Aunque los discursos y las prácticas de la seguridad parecieron desatender el fenómeno de la habitabilidad de calle, se mantuvieron las medidas de protección/contención de la población vulnerable (más adelante se observa el sentido y la utilización del concepto de *vulnerabilidad* en la política pública), mediante la creación del Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social (Acuerdo 78 de 1960), con funciones de protección a niños, mujeres, “inválidos”, ancianos, mendigos, víctimas de calamidades; ocho años después se diferenciaron las funciones de protección y prevención y se modificó el nombre de la entidad por Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS). En la década de los años noventa, el DABS tuvo cambios orientados a la descentralización —conforme a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Bogotá— y a asumir responsabilidades específicas en la atención de habitantes de la calle adultos.

⁶⁷ Título I. Conductas antisociales (el más extenso del documento) y título II. Competencia y procedimiento.

⁶⁸ En el orden discursivo esto indica que es la conducta que se considera como la que más atenta en contra del orden social, esto se suma al hecho de que es la conducta con la máxima pena.

las conductas que atentan contra el orden social, en el que se suma la tipificación de la mendicidad con la de la improductividad⁶⁹, y la drogadicción⁷⁰. Llama la atención que aunque no se había expedido la norma sobre producción, distribución y consumo de estupefacientes, desde estos años ya se encuentra la tendencia de criminalización del consumo, a través de la medicalización y reclusión hospitalaria como única solución para el individuo desviado⁷¹.

Acerca del componente léxico, hay una considerable ausencia de sustantivos y adjetivos, solo unos pocos sustantivos aparecen como máximo dos veces en cada caso⁷², a diferencia de las formas despectivas de nombrar de las normatividades del siglo XVIII a la primera mitad del siglo XX. En la delimitación de las conductas, los verbos que rotulan a los individuos/sectores que están *afuera* del orden sobresalen: “fingiendo”, “no tenga ocupación lícita sin causa justificada”, “fomente riña”, “produzca grave escándalo”, “perturbe”, “use o tenga en su poder la marihuana”, “tenga en su poder cualquier sustancia, o estupefaciente”. En ese mismo componente, se identifica la referencia genérica universal con el masculino “el que”.

Las medidas sobre protección social (Decreto 1136 de 1970), emitidas también por el ejecutivo representado en el Presidente de la República, formalmente se orientan por el concepto de protección social, pero según su articulado van encaminadas hacia el desarrollo de tecnologías de control de la vagancia. En esta norma se hacen más notorias las tendencias de criminalización y de medicalización, a través de la legitimidad del discurso médico que ofrece la solución de rehabilitación o curación para el individuo improductivo y/o enfermo por la dependencia al alcohol o a las drogas. En la misma línea del Decreto 1699/64, este se presenta en un orden causal entre la conducta tipificada *fuera del* orden y la sanción, con una organización específica y explícitamente dirigida al control de la vagancia y la

⁶⁹ El artículo 19, nuevamente el primero del capítulo, marca a “el que careciendo de medios propios de subsistencia y de personas obligadas a suministrarlos no tenga ocupación lícita sin causa justificada incurrirá en relegación en la Colonia agrícola de seis (6) meses a tres (3) años” (p. 3).

⁷⁰ El artículo 20 establece la asociación entre el consumo de alcohol y estupefacientes, y el fomento de escándalos públicos y la perturbación del orden; el artículo 23 tipifica como delito la venta, distribución y el porte de marihuana; el artículo 25 define la sanción del uso o de permitir el uso en espacios privados.

⁷¹ “Artículo 20. Al intoxicado crónico por alcohol o por cualquier otra sustancia o al enfermo mental [...] se le *impondrá* internación en casa de reposo u hospital hasta obtener su curación, de acuerdo al dictamen”; “Artículo 23. Cuando el que use la marihuana requiera tratamiento especial en casa de reposo u hospital a juicio de los médicos legistas, se *impondrá* como *única* medida, internación en establecimiento adecuado por el tiempo necesario para su *curación*”; “Artículo 24. Cuando el que use la sustancia estupefaciente requiera de tratamiento especial en casa de reposo u hospital, a juicio de los médicos legistas, se le *impondrá* como *única* medida internación en establecimiento adecuado por tiempo necesario para su *curación*” (pp. 3-4) (cursivas propias).

⁷² Por ejemplo, mendicidad (se repite una vez), enfermo e intoxicado crónico (dos veces, respectivamente), lisiados (una vez).

drogodependencia en los seis apartados que lo integran⁷³. Los primeros tres artículos se inscriben en la clasificación implícita del pobre legítimo y pobre ilegítimo, que parte de la condición de inhabilidad física para trabajar, a partir de la cual se establece la criminalización del pobre ilegítimo. Este último mantiene la tipificación de delincuente y las acciones consecuentes del Estado son la estigmatización como “vago” y la obligación de trabajar⁷⁴. Mientras tanto, en este y los dos siguientes apartados se actualiza el vínculo de la drogodependencia con la enfermedad mental en la que el dictamen médico (psiquiátrico) se consolida como una necesidad, y los espacios propicios para la “curación” — integración— son los hospitales, clínicas o frenocomios públicos con pabellones de aislamiento⁷⁵ (artículo 5).

En el orden léxico semántico, se mantiene la reducción de sustantivos y adjetivos, especialmente estos últimos, sin embargo, con los verbos se reafirma el esquema mental de rechazo a la vagancia, la mendicidad y la drogodependencia con la acción subsecuente de limpieza de obstáculos del espacio público, a la manera que plantea Sennet (1997). Así, el desviado es el⁷⁶ que “*ejerza en lugar público la mendicidad*”, “*no posea medios propios de subsistencia ni persona obligada y capaz de prestárselos*”, “*perturbe la tranquilidad pública*”. Las acciones de control se expresan en los siguientes enunciados:

⁷³ De la vagancia, de los enfermos mentales, toxicómanos y alcoholizados, de las medidas de rehabilitación, disposiciones comunes, de la competencia y del procedimiento.

⁷⁴ “Artículo 1º. inexequible. El que en lugar público o abierto al público *ejerza la mendicidad* será *recluido* en asilo, hospital, clínica u otro establecimiento público adecuado o se le prestará la asistencia necesaria en su domicilio, si lo tiene, o en consulta externa, siempre que siendo física o síquicamente inhábil para trabajar, no posea medios propios de subsistencia ni persona obligada y capaz de prestárselos. Si el mendigo tiene persona obligada y capaz de prestarle alimentos a ella le será entregado después de prevenirla para que cumpla su obligación y de advertirle sobre las sanciones penales por inasistencia económica, sin perjuicio de la asistencia social debida por el Estado. De la vagancia. Artículo 2º. El que careciendo de medios de subsistencia y de persona obligada y capaz de prestárselos, *no tenga ocupación lucrativa lícita* sin causa justificada, será requerido para que inmediatamente inscriba su nombre en bolsa de trabajo. Artículo 3º. El que careciendo de medios de subsistencia o de persona obligada a suministrárselos y que por incapacidad física o mental no ejerza ocupación lucrativa lícita, *será recluido* en hospital, clínica u otro establecimiento público similar por el tiempo necesario para su curación o su rehabilitación o recuperación. Esta atención podrá prestársele, si fuere el caso, en su domicilio, si lo tiene, o en consulta externa” (p. 1) (cursivas propias).

⁷⁵ Buitrago (2016) analiza la construcción social de las desviaciones sociales, es decir, de los sujetos considerados fuera de los límites de la normalidad, específicamente de la locura mediante la genealogía de ese concepto y la construcción de la legitimidad del discurso científico en la definición de esta forma de desviación. A partir de lo anterior, identifica la Red Mundial de Usuarios y Sobrevivientes a la Psiquiatría como una forma de resistencia de los usuarios y sobrevivientes del sistema psiquiátrico con respecto a las experiencias de paternalismo, estigmatización y opresión. La configuración de la psiquiatría como un discurso *con estatus de verdad* se manifiesta en la identificación del psiquiatra, los medicamentos y la institucionalización como *única cura*, y la *prohibición* de abordar el tema del diagnóstico con otras personas. Así mismo, la ciencia se impone como saber incuestionable que deriva en la *separación* y *rechazo* de los pacientes, a partir de la rotulación de “locos”. Precisamente, la ciencia se legitima a través de su estatus como saber experto vinculado a la medicina que logra disipar para la mayoría las dudas acerca de lo falso y lo verdadero. A partir del juego *saber/poder*, se concretan nuevas formas de autorreconocimiento de los pacientes y los usuarios en la que, igualmente, la *única salida* es la adaptación al comportamiento esperado y al hospital psiquiátrico. En contraposición, en el caso particular de resistencia de la Red se generan nuevas experiencias en torno a la locura, a partir de la deconstrucción del sujeto como paciente y el surgimiento de modos de subjetividad que rechazan lo universal de la locura, a partir de rupturas en las historias de vida.

⁷⁶ Se mantiene el masculino universal-impersonal.

“será *recluido* en asilo, hospital, clínica”, “será requerido para que inmediatamente inscriba su nombre en bolsa de trabajo”, “se le someterá a tratamiento médico”, “será *conducido* preferentemente ante el alcalde o, según la organización municipal, ante el respectivo inspector de policía”. En este documento jurídico con alcance nacional aparecen tímidamente los derechos al proceso judicial, sin embargo, no está la referencia a la libertad personal ni a la voluntad de la persona juzgada, ni a la presunción de inocencia.

A su turno, el Estatuto Nacional de Estupeficientes (Ley 30 de 1986), sancionado esta vez por el legislativo (Congreso de la República), confirma la prohibición de la producción, la distribución y el consumo de drogas ilegales, con énfasis en las dos primeras y en la prevención del último. En este caso se trata de un texto con estructura explicativa que expone el significado de los términos, los delitos y las sanciones tratados, y se circunscribe en un ámbito específico: la prohibición de las drogas — “Guerra contra las drogas”— y retoma elementos que establecen la posibilidad de reintegración (rehabilitación, resocialización, reincorporación) al orden productivo y de la salud pública. En el texto se hace evidente el esfuerzo del Estado por recuperar la legitimidad y el control perdidos, mediante la creación de múltiples dispositivos de control o asignación de nuevas funciones a los ya existentes: entidades, dependencias, procedimientos y estrategias para el control y vigilancia de la producción, distribución y uso de drogas legales e ilegales⁷⁷. La institucionalidad intenta volver a asumir la responsabilidad gubernativa de regular el destino de la sociedad, dado que se acentúa la importancia de las campañas, dirigidas y supervisadas por el Consejo Nacional de Estupeficientes, para la prevención del consumo y se establece la obligatoriedad de la divulgación en medios de comunicación, programas de educación e instituciones universitarias.

En ese orden de ideas, la superestructura de la ley señala la priorización de la prevención y el desarrollo de dispositivos para el control de la producción y la distribución⁷⁸. Aunque parece haber coherencia temática entre los capítulos, en el caso del consumo, a pesar de que se tipifica como contravención se mantiene a lo largo del documento la identificación como crimen para los individuos que ya son consumidores y se salta del tema específico del consumo al de la erradicación de las plantaciones, para retomar luego los procesos de rehabilitación. La diferencia jurídica en la

⁷⁷ El Consejo Nacional de Estupeficientes, el Consejo Seccional de Estupeficientes, el Ministerio de Salud (responsable de tratamiento y rehabilitación), el Comité Técnico Asesor de Prevención Nacional de la Farmacodependencia, el Ministerio de Agricultura, entre otros.

⁷⁸ Capítulo I. Principios generales, capítulo II. Campañas de prevención y programas educativos, capítulo III. Campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco, capítulo IV. Control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencias, capítulo V. De los delitos, capítulo VI. De las contravenciones, capítulo VII. Procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas, capítulo VIII. Tratamiento y rehabilitación y capítulo IX. Consejo Nacional de Estupeficientes.

identificación del consumo como contravención, no quita la categorización en la norma como una conducta que representa un peligro para la sociedad —precisamente lo confirma—, sino que lo ubica como un peligro menor que debe conducir a una sanción aleccionadora y lo pone en manos del derecho administrativo-civil⁷⁹. En ese ámbito están la producción y especialmente la distribución o suministro de drogas.

En el orden microtextual léxico de la ley, si bien aparece el sustantivo “persona” para referirse al individuo que comete el delito, no hay referencia directa en el capítulo de contravenciones, sin embargo, en tres ocasiones aparece en el capítulo de tratamiento y rehabilitación. La forma directa de nombrar a la persona consumidora es farmacodependiente⁸⁰, drogadicto y contraventor⁸¹. En la línea de los decretos ya revisados, el énfasis está en la patologización que conduce a la necesidad de reclusión del individuo anómico, justamente, se retoman los artículos 4 y 5 del Decreto 1136/70 que establecen la internación en hospitales, clínicas o frenocomios públicos. No se encuentran adjetivos específicos asociados con las personas dependientes a las drogas. En las acciones (verbos) tipificadas se contempla: “llevar consigo”, “conservar”, “consumir”; y las acciones aleccionadoras son: “arrestar” y “recluir”.

El análisis léxico de las tres normas muestra continuidades y discontinuidades con respecto al discurso político-jurídico de periodos anteriores: aunque se mantiene la tendencia clara de rotulación de lo que está *fuera del* límite de la normalidad, se evidencia un cambio orientado a la tipificación de conductas, por tanto, ya no se caracterizan claramente a los individuos/sectores mediante sustantivos y adjetivos despectivos. No obstante, la normatividad continuó acudiendo al lenguaje masculino genérico que invisibilizaba la situación particular de hombres y mujeres. Ahora bien, el análisis de la macroestructura revela una transformación de conceptos globales: la vagancia mantuvo su peso en la clasificación de pobre ilegítimos (“vagos”) y pobres legítimos (personas con discapacidad física o enfermedades mentales). En ese sentido, la *productividad* continuó en la base ideológica de la norma, pero aún más de las representaciones sociales. A su turno, el higienismo transformó el sentido asociado con la priorización de la limpieza del cuerpo y la ciudad —desde la orientación de desodorización y desinfección— y se actualizó en los conceptos *salud pública* y *salubridad*, concentrados en la “protección social” de las personas con enfermedades físicas y mentales. La criminalización, en la relación dialéctica planteada, se sintetizó en la tendencia medicalizadora dirigida a controlar las conductas peligrosas para el orden.

⁷⁹ La sanción de los delitos forma parte del derecho penal.

⁸⁰ El término se repite nueve veces en el documento.

⁸¹ Los dos últimos sustantivos aparecen cinco veces en el documento, cada uno.

Al comparar las tres normas (figura 5), se observa un peso significativo de las enfermedades a controlar: la discapacidad física, los problemas mentales y, especialmente, la *drogadicción*⁸². Así las cosas, la acción frente a la producción y el consumo de drogas en Colombia se configuró desde la segunda mitad del siglo XX bajo el denominado modelo *enforcement*. Este tiene un peso significativo en los discursos político-jurídicos, lo que se hace evidente en la importancia de la prohibición a la producción, comercialización y consumo en documentos normativos que no se relacionan directamente con el tema. De manera particular, el consumo se configuró normativamente como una conducta prohibida (tipificada como contravención), que atenta contra el cuerpo y el alma individual y contra la salud y la moral públicas, es decir, se constituyó como un peligro social. Con lo anterior, se identifica la escasa aproximación al enfoque de reducción del daño⁸³ dirigido a desarrollar medidas de protección para la persona consumidora (Segura, 2014).

En coherencia con la nominación discursiva, se estableció la acción a seguir: la internación *obligatoria* orientada a la curación. De forma concomitante, en esos años, la vagancia y la drogadicción reafirmaron el sentido planteado en las representaciones sociales, urbanas especialmente, como destrucción para el cuerpo y conducta inmoral para la comunidad —en este caso se retomó la secuencia drogadicción=suciedad/riesgo/miedo/peligro—. Con esto, se sugieren algunos puntos de encuentro y desencuentro entre la norma y las representaciones sociales, en los que la seguridad se mantuvo como concepto implícito para ambas.

La única norma de alcance distrital en este periodo fue el Código de Policía de 1989 (Acuerdo 18 de 1989), emitido por el Concejo de Bogotá. En este caso, sin ir en contra de la norma nacional se encuentra una primera orientación hacia la gobernanza y la gobernabilidad de la seguridad ciudadana⁸⁴,

⁸² En el análisis comparativo de los tres marcos normativos, se identifica una frecuencia mayor de los términos asociados con la drogadicción: estupeficientes (la palabra con mayor frecuencia aparece 78 veces en los tres documentos), drogas (en el séptimo lugar de frecuencia, tiene 30 registros), cocaína (décimo lugar y 21 repeticiones), marihuana (doceavo lugar y 19 apariciones). Mientras tanto, los términos relacionados con las medidas para su control se presentan así: incurrirá (en segundo lugar con 55 registros), normas (quinto lugar, 31 repeticiones), policía (octavo puesto y 27 registros), prisión (treceavo lugar y frecuencia de 19), rehabilitación (catorceavo puesto y 19 apariciones).

⁸³ El enfoque de reducción del daño se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX en países como Canadá y Holanda. Este propende por la protección de la persona consumidora a través de la reducción de riesgos asociados a epidemias por uso compartido de instrumentos para el consumo y a la violencia generada por la imposición de mafias de distribución clandestina (Segura, 2014, p. 5).

⁸⁴ Según Velásquez (2007, pp. 2-5), la *gobernanza* y la *gobernabilidad* son componentes conceptuales centrales de la política pública distrital. La primera se orienta a una coordinación horizontal de actores privados y públicos intervinientes en la toma de decisiones en determinada dimensión política-pública; la segunda se dirige a la realización de acuerdos formales en la esfera estatal dentro del proceso de toma de decisiones para integrar a la diversidad de actores sociales, y regular sus conflictividades. En particular, la gobernabilidad de la *seguridad ciudadana*, incluye la interacción de diversidad de actores, particulares a cada escenario, sujetos a reglas y normas institucionales o informales, que deben encontrarse en una coherente coordinación para la intervención, manejo y/o regulación de la gran cantidad de problemáticas y conflictividades en un contexto tan diverso como es Bogotá.

Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

En este texto no hay referencia a la vagancia ni a la mendicidad, a pesar de que la conducta estaba tipificada legalmente en el Decreto 1136/70 (inexequible solo hasta el 2006). Por su parte, la drogadicción, con una frecuencia de doce apariciones en el documento, se refiere explícitamente como una de las conductas consideradas *fuera del orden*, pero esta vez en el título de la moral pública, en el que aparece nueve de las doce ocasiones para referir la contravención al uso o consumo de drogas alucinógenas o estupefacientes. De forma particular en el ámbito distrital, la drogadicción se consideró una conducta desviada para la moral junto con la prostitución y las exhibiciones “obscenas” en el espacio público, pero al parecer no problemáticas para la seguridad y la salud públicas. La normatividad puso el énfasis en la prevención a la drogadicción dirigida a menores de edad con acciones (en la forma de los verbos instruir, prevenir, prohibir), pero sin una referencia explícita a las personas adultas consumidoras, a pesar del fuerte impacto del basuco y otras drogas en la década de 1980, y de que estaba contemplada en la normatividad revisada, que continuaba vigente. En contraste con las representaciones sociales, para ese momento ya estaba instalado el término “desechable” que marcaba a las personas asociadas con el reciclaje y la indigencia, incluso a las y los niños, que ya poco se llamaban “gamines”. En el orden léxico de relación de género, hay un cambio con las normas nacionales, dado que para indicar la conducta tipificada como contravención se utiliza el pronombre relativo masculino y femenino “quien”, más que sustantivos directos como infractor.

3.3. Constitución de 1991: derechos formales y contradicciones en los discursos y las prácticas políticos

Ahora bien, el impacto del discurso de DDHH llegó a América Latina en los años ochenta y noventa, en los que se dio el despertar de un periodo de dictaduras, o en el caso nacional de la imposición a la manera del “estado de sitio”. La Constitución de 1991 representó en ese contexto una oportunidad de reconciliación y de visibilización de múltiples identidades políticas, sociales y culturales que habían estado excluidas y que por esa razón adoptaron la vía armada como medio de reconocimiento. Para el caso en que se concentra esta investigación, la Constitución planteó una transición del concepto global de prohibición y negación al de *derechos*. En el ámbito discursivo formal pretendió llegar al reconocimiento efectivo de derechos universales (sociales y económicos) y particulares (culturales), pero en la práctica lo que se ha manifestado es la tensión entre la normatividad de derechos, por un lado, y otras disposiciones legales que continúan la tendencia de criminalización sumadas a las representaciones sociales en las que la estigmatización de la diferencia sigue instalada, por otro. A pocos años de la enmienda constitucional se dieron las primeras discusiones que procuraron

visibilizar, más que dar la voz, a las personas habitantes de la calle, específicamente: las sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93 trataron el tema.

En las sentencias emitidas por la Corte Constitucional⁸⁶ aparecen los derechos de las personas que viven en la calle bajo formas particulares en su concepción. De manera general, las sentencias tienen una mayor orientación hacia la integración de componentes académicos en la argumentación, especialmente de las ciencias sociales y humanas (fundamentos filosóficos y sociológicos, particularmente), por lo tanto, su superestructura consta de una sección expositiva del caso concreto (en la que se mencionan las partes que intervienen, sus abogados, los antecedentes, etc.), una considerativa (que menciona los fundamentos de derecho, la filosofía y la sociología, y también del hecho) y una resolutive (la decisión del juez o tribunal). Otra característica de estos documentos es que tienen vigencia nacional y, que aunque tratan casos concretos, las decisiones pueden adaptarse para otras situaciones en que se demanden derechos similares. Esta situación jurídica se denomina jurisprudencia.

La Sentencia T-426/92 respondió a una situación especial de un adulto mayor en situación de indigencia que demandó el derecho a la subsistencia en conexidad con los derechos constitucionales a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social, bajo el argumento de estar en un grupo especialmente vulnerable como persona mayor e indigente⁸⁷. La macroestructura gira en torno a la argumentación de la responsabilidad del Estado Social de Derecho (contemplado en la Constitución) de combatir las desventajas sociales de diversos grupos o personas, prestándoles asistencia y protección. De manera particular, se reivindica el carácter fundamental del derecho a la seguridad social para la tercera edad, grupo que se considera especialmente vulnerable y, por lo tanto, se encuentra protegido en la Constitución en el inciso 2 del artículo 46 que establece: “El Estado les garantizará (a los ancianos) los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia” y en el artículo 13, con base en el cual se argumenta en la sentencia “El derecho al mínimo vital no sólo(sic) incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o *grupos discriminados, marginados* o en circunstancias de *debilidad* manifiesta” (p. 9) (cursivas propias). Se puede deducir

⁸⁶ Gómez (2016) afirma que “La creación de la Corte Constitucional implica que esa función [la función jurídica constitucional] tiene ahora un órgano autónomo, que en términos sociojurídicos, establece la ponderación de derechos como modelo interpretativo, superando la subsunción de la que era heredera la Corte Suprema de Justicia. Son los principios más allá de las normas, los que determinan cómo deben aplicarse estas. Y la tarea constitucional de la Corte es ponderar todos los principios constitucionales en un caso concreto (p. 25).

⁸⁷ En este caso, la indigencia se identifica como una situación transitoria asociada con la falta de recursos económicos derivados de la ausencia de los pagos de seguridad social por la Caja Nacional de Previsión Social.

una identificación de la indigencia —que parece como sustantivo solo dos veces, al invocar la Constitución— desde la condición de vulnerabilidad asociada con factores estructurales y problemas de injusticia socioeconómica, sin embargo, en el orden microtextual léxico, no se encuentran elementos (sustantivos, adjetivos y verbos) que muestren una caracterización específica. Únicamente, en ese orden se utiliza el masculino genérico para referir a los seres humanos: “y el hombre longevo” “la vida del hombre”.

La Sentencia T-533/92 trata el caso de un adulto mayor que invocó el artículo 46 de la Constitución para demandar la protección del Estado ante la situación de indigencia vinculada con la incapacidad de trabajar. En este caso el concepto global del discurso es la garantía de derechos a las personas en situación de indigencia:

Derechos del indigente-Protección la Constitución consagra diversos mecanismos tendientes a garantizar a las personas en situación de indigencia los servicios públicos básicos de salud, seguridad social integral y el subsidio alimentario. En principio, el legislador es la autoridad pública llamada a determinar la forma y la cobertura de su prestación. En casos excepcionales, no obstante, puede haber lugar a la aplicación inmediata de la protección especial a la persona, en particular cuando la marginalidad social y económica la coloca en circunstancias de debilidad manifiesta. Acreditado el carácter de indigente absoluto, cabe reconocer en cabeza del sujeto y a cargo de la entidad pública respectiva, el derecho a recibir la prestación correspondiente, estableciendo —a la luz de las circunstancias— las cargas retributivas a su cargo, las cuales pueden consistir en trabajo social. (Derechos del indigente, p. 1)

En la línea de la sentencia anterior, las secciones expositiva y considerativa desarrollan los fundamentos conceptuales de protección especial y asistencia pública del Estado Social de Derecho a las personas en situación de la marginalidad social y económica. En ese sentido, la temática global del texto ubica a las personas en situación de indigencia como incapacitados para trabajar, es decir, a pobres legítimos, sin especificar la situación de los que antes se denominaban “vagos”, es decir, no contempla la situación de las personas que eligieron estar en las calles y el derecho a la libre elección. La principal responsabilidad de atención es de la familia, y en imposibilidad de esta le corresponde al Estado, para el cual resulta insuficiente la beneficencia y la asistencia pública planteados en la Constitución de 1886. A partir de lo anterior, el Estado define la “gran deuda social” con los sectores “pobres” de la sociedad, que pretende saldar con el sistema de seguridad social como instrumento más eficaz para el cumplimiento de la finalidad social del Estado, que debe ser permanente, anticipatoria y prioritaria.

La sentencia fija el camino constitucional de la *política pública social* colombiana materializada en la seguridad social: servicio público solidario, coordinado en sus políticas, descentralizado en su ejecución, y con participación ciudadana en sus órganos de gestión y control. Así las cosas, el Estado Social de Derecho, basado en una economía de mercado con las características del modelo neoliberal,

establece la obligación de protección y asistencia sociales, siempre y cuando la persona interesada demuestre fehacientemente su condición de debilidad y la imposibilidad material de su familia para darle asistencia, en particular, cuando la completa ausencia de apoyo la priva de su derecho al mínimo vital. El texto muestra coherencia en el orden microtextual léxico, dado que utiliza únicamente los sustantivos “indigencia” o “indigente” para referirse al sector poblacional al que se le reconoce el derecho, términos que aparecen dieciocho veces en el texto. En este caso sí se incluyen algunos adjetivos que confirman la condición de incapacidad: por ejemplo, “menesteroso” y “marginados” se repiten tres veces cada uno, “desfavorecidos” en dos ocasiones, y disminuidos físicos y psíquicos una aparición, respectivamente.

A su turno, la Sentencia T-376/93 trata el caso de la acción de tutela por violación de derechos de residentes de la localidad de los Mártires en Bogotá relacionada con la presencia de indigentes, en la que se alegaban los derechos a la seguridad y salubridad públicos, principios de interés colectivo. En este caso se hacen evidentes las conflictividades en Bogotá entre los residentes de una localidad y las personas habitantes de la calle; la Corte Constitucional se sitúa como mediadora de ese conflicto y del que se ubica entre la norma y las representaciones sociales que, con la emergencia del derecho a la igualdad, abre cada vez más la brecha entre ambas. La macroestructura del texto cuestiona, primero, la pertinencia de la acción de tutela para definir una situación que invoca intereses públicos y no derechos individuales, y luego se detiene en el carácter discriminatorio de la tutela que niega el derecho a la igualdad de los “indigentes”. Precisamente, en este caso aparece el *reconocimiento* de derechos como seres humanos iguales:

Indigencia/derecho a la igualdad. Los indigentes son personas que, como tales, *gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos* en la Constitución. *Iguales* a los demás en sus características y en su *condición esencial de seres humanos*, no hay razón alguna para discriminarlos y menos todavía para que se descalifiquen de manera tan burda sus elementales derechos a la existencia y a una plena integridad moral y física. (p. 1) (cursivas son propias)

En este caso, el concepto de indigencia se incluye en siete ocasiones para establecer el contexto del problema denunciado en la acción de tutela y, con esto, señalar la responsabilidad de las autoridades distritales (Policía Metropolitana, Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) y la Alcaldía Menor) para atender el problema de seguridad y salubridad. También, se contempla el derecho constitucional a la dignidad humana de las personas en situación de indigencia con un rechazo a la forma despectiva en que el peticionario de la tutela se refiere a los indigentes: “El actor los llama ‘desechables’, calificativo *impropio e indigno* que ha venido tomando fuerza en medios sociales en los que se *ignora el valor de la dignidad humana y el imperativo constitucional de su respeto*” (p. 9) (cursivas propias). Los componentes léxicos muestran coherencia temática con respecto a la indigencia, pues se establece la

separación o diferencia frente a las formas de nombrar que se alegan en la tutela: por un lado, la tutela utiliza sustantivos que específicamente aluden a las personas habitantes de la calle como “desechable”, “núcleos infecciosos”, “focos de contaminación”, “problema ambiental, de seguridad y salubridad” y adjetivos como “infecciosos”, “gran peligro público”, y los verbos que indican la acción de ese grupo social son “atentan contra la vida”, “traen basura, convirtiendo el sitio en foco de contaminación”. En contraposición, la Corte Constitucional utiliza los sustantivos “indigentes”⁸⁸, personas o seres humanos y los adjetivos complementarios son, por ejemplo, “iguales a los demás en sus características y en su condición esencial de seres humanos”, “libres e iguales ante la ley”. Los verbos aluden a la titularidad de derechos: “gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución”.

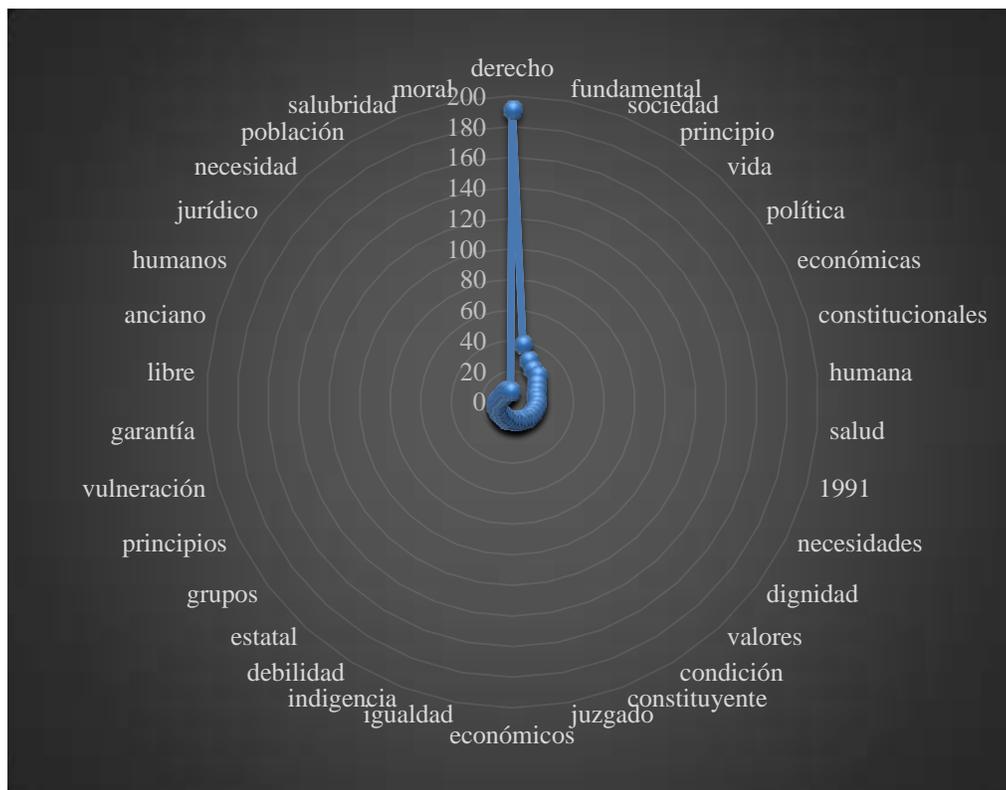
Al comparar los conceptos/temas más frecuentes en las tres sentencias (figura 6), se evidencia el peso de los derechos humanos fundamentales contemplados en la Constitución, de hecho, en este caso se define la garantía de derechos sociales y económicos para las personas consideradas débiles y vulnerables. Esto implica que el Estado Social de Derecho, en coherencia con el concepto de *desarrollo humano*, considera solamente la obligación para las personas con incapacidad para trabajar, solo en la última sentencia se empieza a desarrollar el tema del libre derecho de estar en la calle. En contraste con las normas que tratan directamente el tema de habitabilidad de calle entre 1960 y 1980, en las sentencias hay una distancia en la medida en que no hay referencia a los componentes léxicos que establecen la oposición o la condición de estar *fuera de*, es decir, no aparece la referencia a la vagancia, a la improductividad o a la drogadicción, sino a los derechos de los “indigentes”. Sin embargo, hay una continuidad en la medida en que las personas en condición de incapacidad sí demandan la atención asistencialista del Estado, pero ahora a través de la seguridad social y no de la internación en hospitales o “frenocomios”. La seguridad se alude en las sentencias T-426/92 y T-533/92 como *derecho* a la seguridad social para las personas en situación de indigencia⁸⁹; mientras que en la sentencia T-376/93 aparece junto a la salubridad como derechos que se demandan de manera discriminatoria en Bogotá⁹⁰. En esa línea de ideas, el reconocimiento aquí empieza a sugerir la identificación de las personas habitantes de la calle como seres humanos *iguales*, pero aún no como diferentes en su identidad, y los derechos se plantean únicamente en el ámbito de la redistribución. En estos términos, se puede hablar de una ciudadanía conforme al modelo liberal y republicano para personas consideradas ciudadanos de segunda categoría.

⁸⁸ Que se repite siete veces.

⁸⁹ En la sentencia T-426/92 aparece cuarenta y seis veces y en la T-533/92 se menciona veinte veces.

⁹⁰ Se reafirma la coincidencia en la significación de la seguridad y la salubridad especialmente en la capital del país.

Figura 6. Análisis comparativo de frecuencia de palabras en sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93⁹¹



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

A pesar de la reforma constitucional y la emergencia del nuevo discurso de derechos, la tendencia criminalizadora no perdió vigencia ni en el discurso ni en la práctica, es decir, se mantuvo en las orientaciones políticas y jurídicas y, aún más, en las representaciones sociales colombianas. Especialmente, esas tensiones se expresaron en los discursos político-jurídicos asociados con el tema de la drogadicción, que aunque no abordan directamente a las personas habitantes de la calle, sí refieren una de sus características particulares. Principalmente, se opusieron la Sentencia C-221/94, por un lado, y su salvamento del voto⁹² y el Decreto 1108 de 1994, por el otro.

La Sentencia C-221/94, de la cual fue ponente el magistrado Carlos Gaviria (QEPD), evidencia el tránsito del imperio de la norma en la decisión judicial a la evaluación de los principios

⁹¹ La gráfica radial permite una lectura de la frecuencia de palabras en el texto de derecha a izquierda. La palabra *derecho* es la más frecuente en la comparación de los tres documentos con 191 registros. Le sigue *fundamental* con treinta y ocho apariciones; *sociedad*, en tercer lugar, con veintinueve repeticiones; y *principio* con veinticinco apariciones.

⁹² El salvamento del voto está contemplado en la Constitución como el derecho a disentir de los magistrados de la Corte Constitucional con respecto a la posición mayoritaria.

constitucionales en el marco de una disertación desde la filosofía democrática y la conjugación con los elementos de la realidad social y del caso concreto estudiado. Gómez (2016) retoma a Uprimny (1997) para mostrar ese tránsito:

Si antes, el juez estaba solamente sometido al imperio de la ley y se suponía una aplicación silogística de la ley de la que no se debía dar razón, el nuevo campo de su actividad implica que “una buena motivación no es entonces un preciosismo académico, sino que deriva de la relación democrática que debe existir entre el juez y su entorno en el Estado Social y Democrático de Derecho”. (p. 32)

Esta sentencia contiene elementos de la filosofía liberal que reivindican los derechos humanos, la justicia y la libertad individuales y establecen como conceptos globales al Estado Liberal, al Estado Democrático y al Estado Social de Derecho⁹³. En esa línea de argumentación, el consumo individual (la dosis personal) es una conducta, tipificada como enfermedad, que afecta únicamente al individuo y que no debe tener el carácter penal en la medida en que no afecta los derechos colectivos. En esa situación discursiva, la enfermedad no se ubica en la secuencia de riesgo en el espacio público, sino como un asunto del ámbito privado del individuo, por tanto, el consumo se define en tres dimensiones jurídicas: como un *derecho* al libre desarrollo de la personalidad; desde el *derecho* a decidir de manera autónoma si se opta por un tratamiento médico; y desde la prevención. Con base en esas disposiciones, la sentencia declara inexecutable (inconstitucionales) los artículos 51 y 87⁹⁴ del Estatuto de Estupefacientes: estos artículos establecen las sanciones para el uso o consumo de estupefacientes, y la *obligación* de reclusión en establecimiento clínico psiquiátrico o frenocomio hasta que el dictamen médico determinara el logro de la rehabilitación. Con esto, el consumo se distancia de la identificación desde la criminalización y la medicalización como “enfermedad peligrosa” y se ubica como “enfermedad”, pero en el fuero interno-individual de la libre elección de la cura. La superestructura del documento ocupa un espacio importante para contraargumentar los posibles efectos sociales del consumo mediante tres posibilidades hermenéuticas: la primera, el daño a la familia, en la que se cuestionan las razones por las que se define la afectación por improductividad —este es el primer documento que discute con argumentos académicos y jurídicos el concepto de productividad— por causa de la drogodependencia, cuando no es la única razón o sustancia que puede derivar en

⁹³ Precisamente, las referencias que utiliza la Sentencia son la Constitución Política de 1991, Thomas Szasz (1992) con la crítica a la psiquiatría, John Rawls desde el liberalismo francés, Erich Fromm con su libro *El miedo a la libertad*, Richard Rorty en *Contingencia, ironía y solidaridad*, entre otros.

⁹⁴ La Sentencia afirma “el Tratamiento médico sin haber cometido delito (como está contemplado en la Ley 30 de 1986) resulta inconstitucional, dado que viola los siguientes preceptos de la Constitución Política: el respeto a la dignidad humana como fundamento del Estado; el 2o. que obliga al mismo Estado a garantizar ‘la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución’; el 5o. que reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, dentro de los cuales ocupa un lugar privilegiado el de la autonomía, como expresión inmediata de la libertad; el 16 que consagra expresamente el derecho anteriormente referido, y el 13 consagradorio del derecho a la igualdad, pues no se compadece con él, el tratamiento diferente a categorías de personas que deben ser análogamente tratadas” (p. 3).

improductividad laboral, por ejemplo, el tabaco y las grasas. A partir de lo anterior, el magistrado afirma que las drogas generan más una experiencia de introversión y, por lo tanto, el individuo en estado de drogadicción no representa un peligro para la comunidad, mientras que el alcohol sí genera la exteriorización de actitudes violentas.

[...] mientras el alcohol tiene la virtud de verter hacia el otro a quien lo consume, para bien o para mal, para amarlo o para destruirlo, el efecto de algunas de las sustancias que la Ley 30 incluye en la categoría de “drogas”, como la marihuana y el hachís, es esencialmente interior, intensificador de las experiencias íntimas, propias del ser monástico. [...] La droga [está vinculada] a los viajes interiores, más propios de la cultura oriental. Quien toma alcohol, se halla dentro de la más pura tradición occidental, mientras que el que se droga es un heterodoxo (tal vez sea por eso por lo que se le castiga. (pp. 20-21)

La segunda posibilidad hermenéutica es la imposición del Estado como dueño y señor de la conducta individual, la cual se cuestiona toda vez que es contrario a la ideología Liberal y Libertaria que fundamenta la Constitución Política. La tercera posibilidad hermenéutica es la imposición del Estado como paternalista y protector, sin embargo, el magistrado ponente afirma que se prioriza el enfoque libertario sobre el cuidado de la salud individual que se define en el artículo 49 como un deseo del constituyente y no una obligación sobre la conducta individual. En el ámbito microtextual, los sustantivos, adjetivos y verbos tienen una orientación hacia la definición de la libertad individual de las personas consumidoras. No obstante, los sustantivos continúan con la rotulación: consumidor aparece diez veces, adictos/drogadictos se repite treinta y tres ocasiones, toxicómanos siete veces, y enfermos veinte; los adjetivos y verbos refieren la libertad individual, por ejemplo, libre tiene un frecuencia de 64 apariciones; y las acciones asociadas son “no perjudican a persona diferente a ellos mismos”. Es necesario aclarar que esta sentencia ni las normas que la contradicen no tratan explícita ni específicamente al habitante de la calle como individuo/sector caracterizado por el consumo y tampoco incluyen al basuco dentro de las drogas referidas⁹⁵. En este discurso se hace más evidente la utilización de un lenguaje incluyente neutral, dado que acude más la palabra “persona” en la referencia a los individuos a los que se les tutela el derecho, aunque los sustantivos continúan planteando un masculino universal.

⁹⁵ Gómez (2016) concluye en su investigación que a pesar de la despenalización del consumo y la definición del derecho al libre desarrollo de la personalidad, contemplados en la Sentencia C-221/94, aún es una norma desconocida, por tanto, en las representaciones sociales continúa vigente la eficacia simbólica de las normas de tendencia criminalizadora. A su turno, según los resultados de las encuestas a personas consumidoras y no consumidoras de la localidad Barrios Unidos de Bogotá, la eficacia simbólica material determina la culpa de los jóvenes consumidores y la acción de esconderse para consumir. De igual manera, la Policía sigue realizando requisas y detenciones en Unidades Permanentes de Justicia (UPJ) por consumo personal. En conversación con el autor, este indicó que la Policía tiende a ser selectiva y más cuidadosa en las acciones de arresto (ilegal) por consumo según el sector, pues tiene en cuenta que determinados sectores sociales, con mayor formación, tienen conocimiento de la Sentencia C-221/94 y del carácter ilegal de toda medida policial contra el consumo individual. Con base en lo anterior, se cuestiona los alcances del trato de la Policía a las personas habitantes de la calle, como individuos/sector con nulo poder social y político, y posiblemente escasos conocimientos acerca de esta sentencia.

A pesar de este importante avance en la definición del derecho al libre desarrollo de la personalidad en el marco de una sentencia —que constituye un hito en la democracia colombiana y en la creación jurídica, pues la Corte en este caso se desliga de la posición internacional que aún estaba orientada radicalmente a la “Guerra contra las drogas”—, la tensión con la tendencia a la criminalización mantiene su vigencia en la argumentación del Salvamento del voto y del Decreto 1108 de 1994.

Estos dos documentos político-jurídicos debaten la minucia práctica para conservar la legislación prohibicionista y, principalmente, ubicar el consumo como un daño al interés colectivo. El Salvamento del voto tiene el objetivo de negar la inexequibilidad de los artículos demandados de la Ley 30 de 1986; también retoma elementos de la filosofía, el derecho internacional e incluso estadísticas⁹⁶ para demostrar la afectación a la salud pública, la moral y el orden social, los tres conceptos globales que se pueden deducir en esa situación discursiva. La superestructura muestra la priorización conceptual y temática del interés general sobre los derechos del individuo⁹⁷. En este caso, aparece más clara una concepción del deber ser y los argumentos refieren directa o indirectamente la moral (bien/mal) mediante la reiteración de la búsqueda individual y colectiva del orden, la perfección, el autocontrol, la salud y la integridad física, psíquica y moral, y la racionalidad, todos estos opuestos a la destrucción que genera la droga. Así mismo, se destacan los fundamentos constitucionales afectados con la inexequibilidad de los artículos: la vida, la convivencia, el trabajo y la paz.

Nuevamente, la drogadicción se tipifica como una conducta peligrosa para el individuo y para la sociedad, mientras que en el caso de los efectos del consumo de alcohol y tabaco se utiliza el término “exabrupto” para criticar la equiparación de los efectos, no obstante, en este punto no hay referencias o soportes que los desvirtúen. En el salvamento intervienen las posiciones del Ministerio de Justicia, representante del ejecutivo, en las que se alega la obligación del Estado de garantizar la salud a todo ciudadano colombiano en una situación de insatisfacción y a limitar la libertad personal cuando el individuo abusa de esta. Mientras tanto, la Procuraduría reproduce la identificación del adicto como víctima del narcotráfico, no como delincuente, sin embargo, con esto justifica las medidas represivas para su recuperación, esto es, la declaración de interdicción (incapacidad para decidir por sí mismo).

⁹⁶ Las referencias a las que se acude son Montaigne, Locke y Kant desde la filosofía moral. Así mismo, se fundamenta en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 y aprobada por la Ley 67 de 1993, hallada exequible por esta Corte Constitucional. Además estudios de la ONU y universidades norteamericanas sobre el consumo de drogas.

⁹⁷ El texto se organiza en los siguientes acápites: límites del derecho al libre desarrollo de la personalidad; la despenalización del consumo de drogas atenta contra el interés general y la dignidad humana; la prevalencia del interés general, los derechos de la familia; el contraargumento en defensa de la condición legal del consumo de alcohol y tabaco; la exposición de la contradicción entre penalización del narcotráfico frente a la autorización para el consumo personal; principios que fundamentan el salvamento del voto; y fundamentos constitucionales que respaldan a la exequibilidad de los artículos demandados

Las disposiciones para el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Decreto 1108 de 1994), emitido por el Presidente de la República (César Gaviria), tiene una definición explícita del enfoque prohibicionista para el porte y consumo de SPA en lugares públicos, dado que hay una asociación discursiva directa entre la persona drogadicta y la comisión de delitos. La superestructura establece las prohibiciones en relación con el Código del Menor, en relación con el Código educativo y en relación con el Código de Policía y ubica en la parte final las medidas pedagógicas de prevención.

La estructura de proposiciones en el nivel micro confirma la priorización del interés general, la afectación de las buenas costumbres y el daño al orden social. Los elementos léxicos muestran la tendencia general a identificar a la persona consumidora como adicto/drogadicto (veintidós repeticiones), consumidor (seis) o enfermo (cuatro). En este caso, hay una mayor nominación de masculinos como genéricos. A su turno, en el Decreto 1108/94, de forma similar a las normas de las décadas de 1960 a 1980, hay un énfasis en la tipificación de las conductas prohibidas y una casi ausencia de sustantivos y adjetivos para señalar al delincuente, pero las acciones enfatizan la posición del documento “se encuentren en estado de grave excitación que *pueda dar lugar a la comisión de delitos*”, “se prohíbe/prohíbese/prohibición” (dieciséis apariciones en el documento).

3.3.1. Emergencia conceptual de la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas capitalinos

Los elementos revisados hasta este punto muestran los conceptos globales y la adaptación local que conforma el esquema mental de las representaciones sociales y el soporte ideológico de los discursos político-jurídicos en la capital del país. Los discursos higienistas y salubristas marcados por el repudio, transformado en miedo a la suciedad del cuerpo, del alma y de la piedra dejaron sus huellas en los discursos político-jurídicos de la segunda mitad del siglo XX. Especialmente, en Bogotá, la salubridad y la seguridad se configuraron como principios y valores colectivos demandados por las y los ciudadanos —los que parecen sí ser ciudadanos—. En la ciudad, que se desbordó demográficamente en esos años, se rebasó también el límite de tolerancia hacia la diferencia y, así, el repudio y el miedo se fortalecieron para rotular al diferente, que para este caso sumó características de oposición: la improductividad, la suciedad del cuerpo y la drogadicción marcaron los rostros y los lugares de miedo, y seleccionaron los objetivos de la acción “legítima” de limpieza social, de eliminación “justa” de residuos humanos.

En esta línea de argumentación, la “limpieza social” constituye un punto de enlace entre los conceptos globales que justifican la eliminación de la “suciedad” urbana, aunque esta esté representada por seres humanos, y la emergencia de las personas habitantes de la calle como *nueva categoría* en la

agenda política distrital. Esta relación se ubica a partir del incremento exacerbado del fenómeno a nivel nacional entre 1988 y 1995, el cual tuvo una resonancia en los medios de comunicación que en la década de 1990 presentaron gran cantidad de noticias acerca del tema. Como lo describe la investigación de Rocha (2009), por esos años en los medios se pasaba sin problema de términos explícitamente despectivos (“desechables” y “basuriosgos”) a los que utilizan las sentencias (“indigentes”). Entre las múltiples voces mediáticas que hablaron sobre la “limpieza social” —además de los periódicos revisados por Rocha (2009) —, se difundieron también en medios radiales y televisivos algunas que cuestionaron los términos denigrantes⁹⁸ y presionaron las discusiones en escenarios políticos de la ciudad.

Además de las noticias, desde este punto de vista, hay otras dos motivaciones y fuentes directas del surgimiento de la categoría *habitante de la calle* y su inclusión en la agenda política distrital. Primero, la figura de “Comanche”, el denominado “comandante” de El Cartucho, que apareció en medios de comunicación en marchas de habitantes de la calle (la marcha de los condenados) y en la discusión en el Concejo de Bogotá, ambas realizadas el 28 de septiembre de 1993, en favor de la defensa de los derechos de las personas que viven en la calle. En las palabras pronunciadas en ese espacio se lee un autorreconocimiento desde la rotulación como mancha, sin embargo, reclama el reconocimiento de los otros ciudadanos como seres humanos y rechaza la utilización de términos despectivos como “desechable” y la persecución a través de la denominada “limpieza social”.

Vengo en nombre de toda la indignancia para hacerle ver a nuestro pueblo lo que cometen con nosotros. Somos humanos como cualquiera de ustedes, tengamos o no tengamos, este cuerpo tiene algo de Dios y si tiene algo de Dios *por favor no nos exterminen*. Si estamos en un andén nos gritan, y si estamos bajo un puente nos matan, porque nuestra única arma es la mugre. Estamos dispuestos a participar en la paz porque queremos una Colombia bella y amable. *Reconocemos que somos una mancha*, pero hay otras personas que tienen más cosas para ser manchas más grandes. Queremos que los colombianos se toquen el corazón

⁹⁸ Aunque en el estudio de Rocha (2009), que va hasta 1996, no se presentan cuestionamientos desde la prensa al término “desechables” ni sobre la grave situación de “limpieza social”, en esta investigación se encontró una noticia que muestra la vigencia y uso normal del término en varias noticias ya entrado el siglo XXI, especialmente, una de estas —como excepción— plantea una crítica al uso cotidiano en los medios de comunicación y, con esto, a su responsabilidad en la reproducción de la “limpieza social”: “En un programa de Alarma en Las Calles que se transmitió a comienzos de año, cuando se referían a un sitio peligroso de Bogotá, lo que usualmente se califica como una ‘olla’, se mencionó que allí moraban atracadores, vendedores de droga y desechables [sin comillas]. [...] Esta última palabra se introdujo en el guión, como algo obvio. Se habló de desechables [sin comillas] con la misma naturalidad con que se podría haber hablado de mendigos, profesionales, obreros, sacerdotes, blancos o negros. Desechables [sin comillas], para quien se le ocurrió la idea, equivale a una clase social, una categoría de seres humanos. [...] Qué podrá tener de limpio, de aséptico, de higiénico un crimen a sangre fría, cuya víctima, por demás, es un ser indefenso que ha sido relegado a vivir en las calles? Por eso sorprende que un comunicador profesional se refiera a estas personas como ‘desechables’. De esta manera le hace el juego a quienes iniciaron la macabra limpieza y, lo peor de todo, acepta que en esta sociedad existen personas de las que podemos prescindir como lo hacemos con una botella plástica de gaseosa” (Mirador, 2001, 18 de enero).

porque hay gente de mucha capacidad tapada por la mugre y no la han valorado. (*El Tiempo*, 1993, 28 de septiembre citado en Rocha, 2009, p. 95) (cursivas propias)

Segundo, el programa Nueva Vida de la Corporación SOS Aldea de Niños Colombia y la Corporación Extramuros, poco o nada visible en los medios de comunicación, que desde 1991 emprendió la búsqueda de nuevas políticas y metodologías de intervención de la realidad de calle. Las discusiones planteadas por sus principales representantes y autores de las publicaciones del grupo de trabajo (María Antonia Zárate, Javier Omar Ruiz, José Manuel Hernández, José Antonio Bolaños y José Darío Herrera) parten de la crítica a los enfoques institucionales que promueven la dependencia institucional y obstaculizan la creación de un proyecto de vida organizado (individual y colectivo); que generan la ruptura de vínculos afectivos en la calle y con las familias por las acciones policiales e institucionales de reclusión; que derivan en la desarticulación de la gallada, aunque esta sea la base de la organización social y cultural de las personas habitantes de la calle; que inhiben la emocionalidad individual y colectiva; y que abren la brecha entre las personas habitantes de la calle y la sociedad que los excluye. Esta propuesta se define como una aproximación dirigida a comprender la habitabilidad de calle desde una perspectiva epistemológica, hermenéutica y de acción política, y aborda el fenómeno desde sus factores sociales e individuales, es decir, no solamente como víctima o consecuencia de procesos socioeconómicos o como desviación individual. Se trata de reconocer el carácter histórico y sociológico de la habitabilidad de calle en su doble condición social y cultural, la primera de desigualdad social y, la segunda, de diferencia cultural y elección personal. Con esto, no se legitiman las condiciones precarias y de degradación en la calle, por el contrario, se plantea descubrir a la persona habitante de la calle como interlocutor sobre la base de la negociación y el entendimiento, una vía alterna de reconocimiento que conduzca a la dignidad humana, a la convivencia con el otro diferente, a la seguridad para todas y todos, y al ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

Es desde la hermenéutica que se entiende la cultura de calle como ese horizonte de sentido que el hombre configura su relación con el mundo y con los otros. [...] La cultura no es, solamente, lo objetivo, lo que se puede describir y articular. [...] Los pobladores de calle constituyen una cultura por el hecho de comprender y significar su mundo, y el discurso sobre la cultura de calle apuntaría a explicitar esa comprensión e interpretación. [...] Estas personas recrean y configuran el espacio público conforme a sus necesidades y urgencias. [...] En conclusión, el poblador de calle tiene una manera específica de abrirse a la totalidad de lo real, tiene un aparato simbólico que le permite comprender eso real, él lo interpreta y lo comunica, lo transmite en cada acto de su vida. Tiene también una forma de transformar las condiciones de su existencia en la calle. (Herrera y Zárate, 1995, pp. 176-178)

La propuesta conceptual, que se divulgó a través de libros y artículos en revistas académicas⁹⁹, identifica a este grupo urbano, a través del concepto de *cultura de calle*, como un otro diferente y no como un otro peligroso o en relación de conflicto dentro de la diversidad urbana. Se trata de ubicar la habitabilidad de calle como una opción de vida urbana que, desde el punto de vista histórico y sociológico, es parte de la ciudad (de Bogotá y de otras): “Es otro espacio cultural, ético, moral, económico, afectivo, moral, económico, político, afectivo, sexual” (Ruiz, 1998, p. 60). En ese sentido, el problema no es la libre elección de vivir en la calle ni de las SPA, sino la degradación humana y el conflicto con el otro, que se deriva de la exclusión y marginación, y de la construcción social de miedos. Por lo tanto, se trata de superar los binarios y encontrar *continuum* para la conciliación entre lo social y lo cultural, entre el *adentro* y el *afuera* (Ruiz, 1994).

Esta propuesta trascendió los espacios de las ONG y llegó al Concejo Distrital y las administraciones distritales. Una de las acciones del programa Nueva Vida fue sugerir, en 1993, el cambio del término “indigente” o “desechable” al de “habitante de la calle”. Se podría decir que este fue el año en que convergieron varios discursos y prácticas que visibilizaron políticamente al habitante de la calle en la ciudad y que condujeron a que se incluyera explícitamente en los programas de las administraciones distritales, a partir de 1995¹⁰⁰, en normas como el Acuerdo 13 de 1995 y el Decreto 897 de 1995.

El planteamiento político del programa Nueva Vida apuntaba al ejercicio efectivo de los derechos civiles y de su papel como interlocutores en la construcción de las políticas públicas dirigidas al grupo al que pertenecen. En la dimensión de la política social se parte del enfoque de calidad de vida de Max Neff, que relaciona las necesidades existenciales y axiológicas y abre espacios para la participación. De esa manera, la política social no debe solo solventar la satisfacción de necesidades básicas, sino que debe conducir a la apropiación con el territorio y a la participación activa. El reconocimiento de la dignidad humana y de la condición de ciudadanía no debe estar condicionado a la rehabilitación o a la resocialización, por tanto, se debe pasar de modelos institucionales basados en la ortopedia social a

⁹⁹ Algunos de los más conocidos que se pudieron encontrar en esta investigación son los libros: *Gamines, instituciones y cultura de calle* (1998) y *Comanche: comandante de El Cartucho* (1995), y los artículos: “La calle: el otro modo de ser ciudad” en *Consenso: Revista de Cultura Política* (1994) y “Los ciudadanos de la calle”, en la revista *Nómadas* de la Universidad Central (1999).

¹⁰⁰ En el ámbito nacional se desarrollaron programas que no tuvieron mayor duración ni resonancia, por ejemplo, el “Plan Bono” dirigido por el despacho de la Primera Dama y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este programa estuvo dirigido a niñas y niños de la calle. En el ámbito distrital, la administración de Jaime Castro propuso el Proyecto Capital de Indigencia, que esbozó la idea de hogares de paso, sin embargo, este se quedó en la idea. Entre 1994 y 1995, la Veeduría Distrital coordinó el Comité Interinstitucional que estudió alternativas políticas e institucionales para abordar la habitabilidad de calle. Otras experiencias en esos años, se plantearon desde varias ONG que promovieron boletines, murales y otras expresiones culturales (Ruiz, Hernández y Bolaños, 1998).

modelos con perspectiva de derechos bajo una acción intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria. También, se sugieren alternativas no institucionales de atención en calle: empleo justamente remunerado, servicios de salud, educación con un currículo que atienda a la particularidad, hospedajes (base de hogares de paso), programas de tratamiento a drogadicción no institucionalizados, espacios y prácticas culturales y artísticas, formación de líderes en veeduría y control social a la gestión pública, etc.

En el nivel microtextual, se hallan elementos para aproximarse a la cultura de calle a partir de sustantivos, adjetivos y verbos que describen su estructura de significados y lo que son para el resto de habitantes de la ciudad y para las administraciones distritales. La mayoría de sustantivos encontrados en las publicaciones revisadas son: “gamines” y “chinos de la calle” al referir la forma de nombrar a niñas y niños de calle; “ñeros en su acepción de compañeros” y “habitantes de la calle”, y personas y sujetos sociales e históricos. Algunos de los adjetivos más frecuentes son: “interlocutores”, “ciudadanos”, “compañeros”, “sueños”, y las características asignadas por los otros son: “beneficiarios de un gran número de instituciones”, “sucios”, “peligrosos”, “marginados”, “amenazantes”, entre otros.

La descripción de acciones está asociada con la construcción del entramado de significados, sus prácticas, sus relaciones con la calle, sus pares y el resto de ciudadanos (“vagan por las calles”, “duermen en el espacio público”, “tienen mecanismos de sobrevivencia particulares”, “sostienen relaciones con el resto del cuerpo social marcadas por la urgencia y por el afán de no dejarse morir”, “construyen su vida, su manera de entenderse, su orden social, sus normas y valores, sus mitos”, “conforman un conjunto de relaciones, una ética y una manera de sobrevivir”, “entienden, comprenden, conocen su mundo”). También, “quieren alternativas distintas a las institucionales”, “puede coexistir con el resto de formas sociales de la ciudad”, “pueden ser interlocutores”.

3.4. Pistas acerca del reconocimiento en las gramáticas de producción

En síntesis, las normas que representan la tendencia criminalizadora se orientan de forma unívoca hacia la definición de las conductas prohibidas y la consolidación del discurso médico como *única* salida para la reintegración. Así mismo, las normas que representan la tendencia de derechos tuvieron importantes cambios y efectos discursivos y prácticos en la forma de constituir a las personas habitantes de la calle, por un lado, los pobres legítimos que se definían como enfermos mentales, drogadictos o incapacitados físicos, obligados a la reclusión en clínicas psiquiátricas, fueron clasificados a partir de las sentencias de manera diferente: a las personas consumidoras les fue otorgado el derecho al libre desarrollo de su personalidad, y a las personas indigentes (incapacitados

para trabajar) se les reconoció el derecho a la seguridad social. En ese contexto, la enfermedad pasó de tener un carácter de riesgo en el espacio público a ser un derecho individual —el derecho a estar enfermo y decidir no elegir el tratamiento médico—. Por otro lado, los vagos, explícitamente criminalizados a lo largo de la historia, desaparecieron de los discursos y las prácticas político-jurídicos en los ámbitos nacional y distrital, a pesar de que estas tres categorías constituyen de manera simultánea la habitabilidad de calle. Con esto, se encuentran pistas acerca del reconocimiento de la persona habitante de la calle en ese escenario que se mantiene como desigual, pero que normativamente tiene la obligación de reintegrarse al orden vía *trabajo* (hacerse productivo) y rehabilitación de las drogas. En esos términos, la ciudadanía está más lejos, dado que la condición previa es transformar la conducta desviada para ubicarse, al menos, en un plano de reconocimiento de derechos universales.

En relación con la tensión normativa, se plantea una brecha cada vez mayor entre las orientaciones de las instituciones que representan las ramas del poder público: mientras que la Corte Constitucional se ampara en los derechos individuales, la justicia y la democracia; las instituciones del ejecutivo y del legislativo conservan la afinidad con las medidas prohibicionistas.

A su turno, las propuestas novedosas desde los planteamientos de la *cultura de calle* se sitúan como un “deber ser”, no como una realidad o una apuesta que tenga antecedentes prácticos; se trata de una idea inédita que pretendía materializarse con un componente teórico y práctico sólido, que llegó de cierta forma al ámbito de la política pública. Precisamente, en el siguiente capítulo se revisa qué tanto de esta orientación de reconocimiento de la habitabilidad de calle como colectividad *bivalente* se desarrolló en los discursos y las prácticas de las administraciones de la ciudad, entre 1995 y el 2015, o qué tanto de los conceptos constituidos desde el higienismo, la salubridad, y la seguridad en su tendencia criminalizadora continuaron vigentes en las políticas públicas.

4. Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (1995-2003)

Es claro que la producción de sentido y la producción discursiva (*la gramática de lo ideológico*) no son univocas, los significados se mueven en una red interdiscursiva y en esa red no solo hay conceptos y tendencias dominantes o hegemónicas, sino que hay también otras disidentes y un sinnúmero de matices. De esa forma, también en los efectos y, aún más, en la recepción de los conceptos globales y locales hegemónicos hay posiciones que se distancian de estos. Así las cosas, las tendencias específicas en la producción del discurso sobre la habitabilidad de calle en el siglo XX, en los ámbitos nacional y distrital —por un lado, la criminalización, fundamentada en la secuencia suciedad/riesgo/peligro, que fue la base de prácticas como la “limpieza social” y, por otro, la de los derechos humanos, que reconoce a la persona habitante de la calle como un ser humano con derechos— se reconstruyen de forma particular dentro de relaciones de hegemonía y disidencia, en el contexto del modelo político democrático y del modelo económico neoliberal, en los que toman forma las administraciones distritales (1995-2015), ceñidas a gestión pública especializada y tecnificada.

En ese orden de ideas, en este capítulo se revisan las condiciones de recepción de los conceptos globales y locales sobre las personas habitantes de calle en el grupo de administraciones que corresponde al periodo (1995-2003), a partir de la ubicación general de los ejes temáticos de los planes de gobierno y las formas singulares que tomaron el *reconocimiento* y la *ciudadanía* dentro del modelo exitoso¹⁰¹ de políticas de seguridad y convivencia ciudadana. Con esto, se analiza el lugar de la habitabilidad de calle y las continuidades y discontinuidades en la fase de construcción del problema y en la fase de implementación de las políticas públicas.

4.1. Estado Social de Derecho: el escenario de la política pública

Como se mencionó en el capítulo tres, la Constitución Política de 1991 representó un hito en todas las dimensiones de la vida social: un corte en la forma del Estado y sus instituciones, en la identificación de la ciudadanía en una relación formalmente más horizontal con respecto a los representantes del poder político y a su lugar como consumidor con derechos dentro del mercado, a partir del concepto de *participación*. Así mismo, en el contexto de fragmentación política, social y

¹⁰¹ Las administraciones Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus son reconocidas por algunos analistas como el “modelo exitoso de seguridad ciudadana”, debido a la coordinación y continuidad de políticas y a los logros obtenidos.

cultural, la Constitución Política representó —y representa— una oportunidad de construcción de intercambio, negociación y de consensos transitorios entre distintas posiciones, es decir, un paso hacia la *ciudadanía intercultural* (González, 2007). Esa ruptura también incidió en la forma de intervención del Estado en la sociedad o del Estado en acción (Roth, 2002); con esto, el Estado pretendió recuperar el alcance de sus acciones en los distintos ámbitos, desde el nacional hasta el municipal/distrital, y en diversos campos de la vida social, política, económica, cultural, a través de una burocracia territorialmente descentralizada y autónoma, pero formalmente articulada y organizada según sectores de intervención. En este escenario, la planeación, mediante la acción coordinada de los actores públicos y privados y la racionalidad técnica de los expertos, se materializó con los ciclos de *política pública* (identificación de problema o conflictividad, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación de la estrategia de intervención y evaluación). En cada acción de planificación sectorial que pretenda intervención política, el Gobierno se encuentra en una compleja relación entre reglas formales e informales y objetivos de gobierno con actores, factores y procesos nacionales y distritales públicos y privados. Precisamente, Roth (2002) señala:

El Estado —como otros actores sociales con los recursos que tiene a su disposición— busca incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso. En el marco de un Estado de derecho, es la adopción de una reglamentación jurídica que legitima la implementación de su estrategia. La definición de una estrategia estatal legítima es el resultado de la movilización de ciertos actores, públicos y privados, con intereses contradictorios. Por lo tanto, las políticas públicas son el resultado de estas movilizaciones. (p. 25)

Precisamente, en el Estado Social de Derecho la construcción del *deber ser* de la sociedad se desarrolla mediante la planeación especializada y territorialmente delimitada, que interviene de forma racional y objetiva sobre conflictividades específicas del ámbito territorial que le compete a cada institución política, sin afectar los derechos de los ciudadanos¹⁰². La pretensión de objetividad de la planeación, de hacer más coherentes las soluciones con las conflictividades sociales y de seleccionar las más apremiantes, se expresa en la creación de sistemas de información y estudios base para seleccionar y barajar las alternativas de solución. Esas formas de construcción de las conflictividades, conforme a las fases de la política pública se encuentran contempladas en la Carta política, en el capítulo dos: “De los Planes de Desarrollo”, en sus artículos 339 al 342, en las que se definen la elaboración, aprobación y ejecución de los planes:

Artículo 339: Habrá un Plan de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional [...]. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la

¹⁰² Por lo menos esta es la idea de intervención política plasmada en la Constitución Política.

constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (Constitución Política, 1991)

En el caso de la capital del país, el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993) estableció el régimen especial para Bogotá, y con esto la autonomía para la *planeación* en distintos campos sociales (gobierno, social, económico, territorial, fiscal) y la organización según sectores de intervención (gobierno, seguridad, educación, cultura, política social, etc.), en los ámbitos distrital y local. Este instrumento instituyó dos componentes centrales para el análisis de la política pública, a saber, la organización administrativa distrital (Concejo Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá, juntas administradoras locales, alcaldías locales y entidades veedoras (personería y contraloría)), y la obligación de estos entes administrativos de formular planes acordes con las necesidades de sus habitantes y territorios.

Con el marco legal que provee la Constitución y las leyes para hacer realidad la planeación en Colombia y el Distrito Capital, desde 1991 se ha dado un proceso de planeación para la construcción de la ciudad, pese al escepticismo de algunos analistas frente al aporte de la planeación en términos de información e instrumentos para la acción. (Perilla, 2006, p. 48)

De acuerdo con lo anterior, el Estatuto Orgánico se considera la piedra angular de la planeación distrital y puede identificarse como un elemento innovador y, a la vez, base de muchas innovaciones en política pública. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que su formulación estuvo antecedida y se encuentra en la Constitución Política Nacional de 1991. Así, se señala que la planeación política, de manera general, y la de la capital del país, está inmersa en una relación interdiscursiva e interdependiente con los otros ámbitos y procesos sociales, culturales, políticos nacionales e internacionales. En ese sentido, el proceso de las políticas públicas de Bogotá, sus avances y retrocesos pueden considerarse en algunos casos un ejemplo para el país, pero no del todo un modelo de innovación, como lo plantean Martín y Ceballos (2004), dado que los planes de desarrollo son el resultado de la interacción de procesos y relaciones con otros discursos y niveles de gobierno. Desde este punto de vista, se pueda hablar de Bogotá más como un ejemplo particular de *gobernanza* y *governabilidad* (Velásquez, 2007), conceptos que apuntan a una concepción sistémica y holística, según la cual se tiene en cuenta la negociación, cooperación y coordinación dentro de los procesos de interacción, interdependencia e intercambios de distintos agentes en la toma de decisiones acerca de asuntos públicos, en un determinado contexto político, cultural e institucional.

Siguiendo el análisis de las políticas públicas planteado por Roth (2002), se parte de la identificación de estas como una construcción social que depende del ángulo desde el que se estudie: por un lado, los actores que definen el problema y las soluciones, y por otro, los actores que ejecutan y evalúan la acción política. En el contexto de la participación política establecida en la Constitución se tiene una

tensión de fuerzas entre diversos actores, públicos y privados, que entran en el juego de definición constante del problema y la solución —esto es, en la fase discursiva o retórica— y en la implementación efectiva de los objetivos propuestos —es decir, la fase práctica de la política—. Este escenario lleva a inclinar el análisis por un enfoque mixto, en el que ni el Estado ni la sociedad tienen legitimidad y peso político suficiente para desarrollar de forma independiente los procesos de intervención política: el Estado se encuentra aún débil y sin plena credibilidad y la sociedad apenas empieza a conocer y abrirse a la organización social, política y cultural de la democracia participativa.

4.2. De ciudad caótica a ciudad civilizada: las administraciones del modelo exitoso

Estos tres mandatos se ubican, como se planteó, en un contexto de tensión singular: por un lado, el Estado dispuso las condiciones para transformar las relaciones de sus instituciones con la ciudadanía y así garantizar sus derechos cívicos, políticos, sociales, económicos y culturales y, por otro, los representantes del Estado nacional en la década de 1990 —gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002)— enfrentaron fuertes crisis de legitimidad, principalmente, como consecuencia de la corrupción y el fracaso en los diálogos de paz. La situación de crisis social y política que precedió a los gobiernos distritales y que continuó en el nivel nacional se considera una de las principales razones para que el electorado de la capital tomara opciones alternas a las tradicionales: candidatos con ideas novedosas que representaran movimientos de ciudadanos¹⁰³. Una de las bases de esa nueva perspectiva fue la manera de entender y enfrentar la situación de crisis, mediante el aprovechamiento de las reformas institucionales de la Policía y del sistema judicial y las herramientas de planeación política y ordenamiento territorial para actuar en contra de la principal conflictividad identificada: la inseguridad (Martin y Ceballos, 2004, p. 706).

En ese orden de ideas, se parte de que las políticas públicas se basan en la *construcción* de un problema social, específicamente, los planes de desarrollo se estructuran en torno a una “lucha” y, de ahí, a los conceptos eje que se exponen como la solución. Si bien parece haber una fuerte continuidad y unidad conceptual en estas tres administraciones, en realidad, tienen enfoques, caminos y medios diferentes, no distantes e irreconciliables, por supuesto. A pesar de las diferencias, la base de las acciones de gobierno consignadas en los planes de desarrollo —*Formar ciudad, Por la Bogotá que*

¹⁰³ En 1994, Mockus se postuló y llegó a la Alcaldía con apoyo de la Alianza Democrática M-19 y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), y firmas de ciudadanos. En 1997, Peñalosa se desafilió del Partido Liberal y optó por inscribir su movimiento bajo la nueva figura constitucional de otorgamiento de personería jurídica e inscripción a elecciones por parte de un grupo significativo de ciudadanos (artículo 108), con el nombre del que sería su plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”. En el 2000, Mockus con una propuesta político-académica más sólida ganó las elecciones con el apoyo de la Alianza Social Indígena, el Movimiento Visionario y la Asociación Nacional de Usuarios del UPAC.

queremos y Bogotá para vivir todos del mismo lado— es la identificación de una situación de caos social representado en los altos índices de delitos contra la vida y el patrimonio. Aunque antes de 1995, Medicina Legal, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Policía Nacional ya se encargaban de registrar cifras sobre el estado de la violencia y los delitos en la ciudad, estas no se conciliaban entre sí. Por ejemplo, en 1994, el DANE reportó 3.886 homicidios, es decir, una tasa de 68 por cada cien mil habitantes (pcch)¹⁰⁴. Los datos exponían una alta asociación con el consumo de alcohol y los accidentes de tránsito y mayor ocurrencia entre 7 pm y 3 am. Específicamente, la localidad de Santafé (en la que se encontraba “El Cartucho”) tenía tasas aún más altas (497 pcch), esto asociado con los casos de “limpieza social” (Perea, 2016).

En general, la violencia en Bogotá se concibió en las tres administraciones como una consecuencia de la *violencia impulsiva* (Llorente, Echandia y Escobedo, 2001), relacionada con las riñas y el consumo de alcohol y sustancia psicoactivas (SPA) y no se hizo evidente el vínculo con organizaciones delincuenciales, como los denominados “escuadrones de la muerte”. Esto fue un factor que incidió en la ausencia de estudios en profundidad sobre la violencia urbana, y la invisibilización y falta de acción frente a la “limpieza social” desde la administración distrital. Así las cosas, la perspectiva singular de cada gobierno planteó una explicación sobre causas, naturaleza y características de la conflictividad, que llevaron a formular soluciones y decisiones particulares.

4.2.1. Formas diferentes de explicar el problema

Las administraciones de Antanas Mockus (primera y segunda) y de Paul Bromberg tienen una importante fundamentación conceptual en teorías liberales y republicanas, que establecen la necesidad de una homogeneidad social y cultural —o por lo menos el ejercicio de la diversidad en el espacio privado— y un apego a la ley como piso mínimo común para la construcción de las relaciones en el espacio de lo público. A partir de ahí, se definió el divorcio entre ley, moral y cultura, esto es, un desorden social derivado de la pérdida de referentes morales y culturales comunes que lleven a los ciudadanos al respeto y a la integración al orden social representado en las normas jurídicas.

El divorcio entre los tres sistemas se expresa en acciones ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, acciones ilegales y desaprobadas culturalmente, pero moralmente juzgadas como aceptables y acciones ilegales, reconocidas como moralmente inaceptables, pero culturalmente toleradas y aceptadas. Y como obligaciones legales que no son reconocidas como obligaciones morales o que en ciertos medios sociales no son incorporadas como obligaciones culturalmente aceptadas. (Mockus, 2000. p. 8)

¹⁰⁴ Sin embargo, Martín y Ceballos (2004, pp. 32, 80 y 704) muestran cifras variables para ese año entre el 70 % y el 80 %.

Así las cosas, el problema de violencia en Bogotá se situó en dos dimensiones, por un lado, como fenómeno cultural/colectivo y, por otro, moral/individual. Ante la pérdida de legitimidad de referentes sociales de la acción (Touraine, 1994) que actuaran sobre las costumbres y la moral individual, se hizo necesario integrar a los individuos al orden social a través de la civildad y la pedagogía ciudadana, expresadas en el concepto de *cultura ciudadana*. El objetivo de crear una sociedad urbana higiénica, moderna y productiva, acorde con los modelos de ciudad de las élites políticas, económicas e intelectuales, se actualizó, como se planteó en el capítulo anterior y como lo afirma Sáenz:

En relación con su mirada sobre los habitantes de la ciudad, los tres gobiernos [Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus] se pueden inscribir, en términos generales, en la tradición, ya descrita y con orígenes en la Colonia, de desconfianza hacia la población. Sus enunciados explícitos sobre los aprendizajes deseables son pesimistas; minimizan las potencialidades de la cultura urbana y se concentran en los problemas de la población que deben ser corregidos. Y, en este sentido, configuran una continuidad con las concepciones de la pedagogía escolar que desde el siglo XVI han señalado un mundo corrupto, vicioso, bárbaro e ignorante que debe ser civilizado y transformado de manera radical, formando sujetos para otro mundo, sea este religioso o laico. (2003 citado en Sáenz, 2006, p. 14)

A su turno, la administración Peñalosa tuvo una base menos relacionada con las ciencias humanas y sociales, su perspectiva explicó la raíz de los problemas mediante teorías urbanísticas que son eje de su modelo de gobierno y de ciudad. Concretamente, la teoría de las “ventanas rotas” establece que los espacios limpios y ordenados llevan a desarrollar comportamientos “buenos”, acordes con las normas, que derivan en la reducción de la criminalidad y de la percepción de pobreza. Este enfoque también identificó la escasez de fuerza de policía en los espacios públicos de la ciudad, lo cual generaba un mayor incumplimiento de las normas.

Encontramos entonces en el pensamiento de Enrique Peñalosa una íntima relación entre el tema de espacio público y la seguridad ciudadana. Esto confirma que para entender la mejora de la seguridad en Bogotá, es necesario tener en cuenta la interrelación que existe entre los diversos ejes temáticos [...] en particular la que existe entre espacio público y el tema de urbanismo y productividad. (Martin y Ceballos, 2004, p. 160)

El problema en el planteamiento peñalosista era el espacio inseguro, desordenado y, especialmente, el espacio improductivo. En ese orden de ideas, esta concepción dio —y da— continuidad a una perspectiva prohibicionista, que culpa al individuo por sus comportamientos anómicos en el espacio y crea barreras físicas y simbólicas para conocer y reconocer al otro diferente.

4.2.2. Las soluciones y las banderas de gobierno

La construcción del problema da pistas sobre la formulación de las soluciones y la jerarquización de conceptos dentro de los planes de desarrollo, entre 1995 y el 2003. Las formulaciones implícitas en sus

títulos revelan la intención de organizar e integrar a los comportamientos e individuos anómicos a través de la formación, la creación de una ciudad utópica al estilo europeo y la creación de un mismo lugar o mejor un mismo punto de vista y de acción para todos. Como se afirmó, al proceder el problema de la misma raíz, se concibieron ejes estratégicos compatibles. En este caso, la *seguridad*, concepto global de los discursos y las prácticas públicos de la traza urbana del siglo XX, se posicionó en la ciudad de la planeación con nuevos matices. Como concepto en tránsito en las últimas décadas del siglo XX, la *seguridad* se situó como una de las banderas de gobierno y de los ejes de la evaluación en políticas públicas, desde las instituciones veedoras del Distrito y las organizaciones civiles de control como la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y, por supuesto, las y los ciudadanos, que han colocado a esta como uno de los principales parámetros para aprobar o desaprobar la ejecución de los planes de desarrollo.

La Seguridad y la Convivencia se plantean como una prioridad con dos maneras de asumir la problemática de inseguridad y violencia. Primero, estableciendo un balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos y segundo, fortaleciendo la actuación de las autoridades tanto en la regulación y control de actividades delictivas, como en apoyo a la prevención del delito y a la reconciliación. (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Geografía, 2006)

El modelo y el éxito de la política de seguridad y convivencia ciudadana se basa en la gobernanza, es decir, en la identificación y coordinación adecuada de actores públicos y privados para echar a andar las estrategias de gobierno basadas en teorías elaboradas y sólidas. Precisamente, Roth (2002, pp. 116-117) señala que, desde el enfoque de la *gestión pública*, una de las condiciones que garantiza la implementación efectiva de las decisiones de política pública es contar con una teoría sólida que determine la causalidad de la conflictividad a intervenir y los efectos esperados. Esa coordinación se fundamenta en la alineación con los planes nacionales de desarrollo, el mantenimiento de las buenas relaciones con el ejecutivo nacional y las instituciones militares, de policía y de justicia, que permitieron el apoyo constante para fortalecer el pie de fuerza y para descongestionar el sistema penitenciario y judicial de la capital.

Según Martín y Ceballos (2004, p. 36), las principales herramientas nacionales fueron la Constitución Política y la reforma normativa nacional que otorga mayor autonomía a la capital en la gestión pública, el fortalecimiento y reforma de la Policía, el aumento de presencia de instituciones de justicia, la implementación de programas nacionales con fondos de organismos multilaterales, y los sistemas de información y tecnología que se probaron primero en Bogotá. Sobre este último aspecto, se destaca que, al ser la seguridad la bandera de estos gobiernos, fue la prioridad en el desarrollo e implementación de sistemas de información georeferenciada y cartográfica de la violencia y los delitos.

Justamente, el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), creado en la primera administración de Antanas Mockus, sentó las bases de la formulación de políticas públicas distritales y locales, a partir de la articulación interinstitucional y el desarrollo metodológico de sistemas de información geográfica, cartográfica, estadística y epidemiológica, que consolidaron informáticamente el estado de la violencia y delincuencia. Este sistema permitió la creación del Boletín de Violencia y Delincuencia y, así, la institucionalización de los procesos de seguimiento al comportamiento de los delitos por localidades. Más adelante, el Observatorio de Cultura Urbana estructuró la medición en tres aspectos: los comportamientos que afectaban el cumplimiento de la norma, la calidad de vida y el consumo cultural.

Desde el punto de vista administrativo, el modelo de *gobernanza de la seguridad ciudadana* (Velásquez, 2007) reformó la Secretaría de Gobierno mediante el Decreto 485 de 1996 y el Decreto 069 de 1999, con el objetivo de organizar sus dependencias y ampliar su capacidad de planeación. Los cambios normativos plantearon un nuevo organigrama¹⁰⁵. En este esquema, de manera especial, la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia —creada en 1996 durante la primera administración de Mockus y reformada en sus funciones en el 2001— tomó la responsabilidad de proponer políticas que faciliten la promoción de los derechos humanos, el acceso ciudadano a la justicia y la garantía de derechos y libertades individuales. Formalmente este debería ser un espacio orientado a garantizar la seguridad integral para todas y todos los ciudadanos y a facilitar la construcción de acuerdos y canales de comunicación entre los individuos y sectores que más afectan la seguridad y la ciudadanía “normal.

En coherencia con el mandato de descentralización establecido en el Decreto 1421/93, se incrementó la participación de las localidades a través de los consejos locales de seguridad, en los que participaban los alcaldes locales, los inspectores de la Policía y los vocales del Consejo de Justicia, que son autoridades distritales de Policía, al igual que el alcalde mayor. A su turno, el Consejo Ampliado de Seguridad se creó para integrar los aportes de todas las instituciones de la administración distrital relacionadas con los diversos sectores (salud, educación, recreación y deporte, etc.)¹⁰⁶.

Así las cosas, se puede decir que aunque en Bogotá no hubo mucha innovación, sí se supieron aprovechar elementos y coordinar actores para el logro de objetivos comunes. A partir de lo anterior, también se puede hablar de *governabilidad* de la seguridad, debido a que hubo logros importantes en la

¹⁰⁵ Despacho del Secretario, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (dentro de esta se encuentra la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia) y Subsecretaría de Planeación y Gestión.

¹⁰⁶ El análisis de delitos dentro de los consejos se basaba en información del SUIVD.

reducción de la tasa de homicidios cercana al 60 % (de 86 homicidios pcch en 1994 a 23,4 pcch en el 2003 (Martín y Ceballos, 2004, p. 32). No obstante, es importante cuestionar si esa gobernanza y gobernabilidad de la seguridad y convivencia ciudadana se aplicó para garantizar los derechos y los deberes ciudadanos para individuos/sectores constituidos como los principales referentes de inseguridad, específicamente para las personas habitantes de la calle, considerados los principales referentes de los miedos urbanos en la ciudad (Niño, 1998) y constituidos socialmente como personas con problemas psicológicos que deberían estar recluidos de forma permanente en instituciones lejos de la ciudad¹⁰⁷ (IDCT, 1997).

Las perspectivas de la seguridad ciudadana y el objetivo de ordenar la ciudad caótica fueron la piedra angular de los planes de desarrollo desarrollados entre 1995 y el 2003. Martín y Ceballos (2004) y el estudio de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia (2006) aseguran que las administraciones estructuraron sus programas y proyectos en torno a los mismos ejes temáticos: cultura ciudadana, espacio público, progreso social, esquema de urbanismo y productividad y finalmente legitimidad y eficiencia de las instituciones; sin embargo, es importante recordar que las bases teóricas fueron diferentes y que esto lleva a identificar orientaciones temáticas y prioridades distintas en la formulación de las políticas públicas.

La cultura ciudadana mockusiana

El plan de gobierno *Formar ciudad* se articuló desde una perspectiva particular de la seguridad, en un contexto en tránsito normativo entre la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y la seguridad humana integral. Esa postura liberal de derechos ciudadanos, pero con un estilo republicano que puso énfasis en los deberes, estaba alineada con el enfoque del *desarrollo humano*, según el cual el individuo debe hacerse cargo de alcanzar su bienestar y las metas de consumo socialmente establecidas. En ese sentido, uno de los principios del plan fue la *corresponsabilidad* de los individuos para el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana, entendido como un elemento fundamental de la calidad de vida. Este principio definió el compromiso de la administración y la ciudadanía en la transformación de creencias, hábitos y comportamientos en torno a la norma “Tal vez sirva para mostrar que la modificación consciente, socialmente visible y aceptada, de hábitos y creencias

¹⁰⁷ En junio de 1996, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) aplicó una encuesta a una muestra representativa de miembros de la Policía Metropolitana y de ciudadanas y ciudadanos, con el objetivo determinar y comparar los niveles de autoritarismo, conservadurismo e intolerancia en esa institución. Según la escala de Likert formulada, el 72 % de los ciudadanos e igual porcentaje de miembros de la Policía estuvo completamente de acuerdo y de acuerdo con la afirmación “los indigentes son personas con problemas psicológicos que deberían ser llevados a centros de rehabilitación lejos de la ciudad”. Solo el 28 % en cada uno de estos grupos señaló que no estaba de acuerdo (IDCT, 1997, p. 10).

colectivas puede volverse un componente crucial de la gestión pública y de la agenda común de gobierno y sociedad civil” (Mockus, 2000, p. 1).

La construcción de esa agenda común se expresó en el concepto *cultura ciudadana*, a partir del cual se estructuraron los objetivos y los demás ejes estratégicos del plan: medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. Los primeros ejes se ciñeron al objetivo general de armonizar ley, moral y cultura, específicamente estaban dirigidos a aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas, la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos, y la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

La autorregulación y la capacidad para regular los comportamientos del otro se proyectaron a través de estrategias de pedagogía cívica para el cumplimiento de las normas referidas a los demás ejes temáticos¹⁰⁸. Al cierre de esta administración, se concluyó que no era suficiente la pedagogía cívica, sino que era necesario combinar las estrategias lúdicas con sanciones y prácticas coercitivas, mediante el aumento del pie de fuerza policial.

La ciudad soñada de Peñalosa: espacio público productivo y seguro

En esta administración se encontró especialmente reflejada la ciudad global planeada y pensada desde los ejes estratégicos de la productividad urbana, la seguridad y la *calidad de vida*, en sintonía con las posturas del desarrollo humano. Esta vez, la seguridad como derecho se pretendió garantizar mediante estrategias para la transformación del espacio público: espacios seguros y con los equipamientos suficientes para garantizar la calidad de vida en todos los estratos. Desde este enfoque de gobierno, el cambio en los comportamientos de los ciudadanos se podía dar con la renovación de espacios deteriorados y desorganizados a espacios limpios, seguros y con mayor presencia de autoridades de policía. En coherencia con la proyección de ciudad global, se establecieron los ejes del plan *Por la Bogotá que queremos*: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. El plan incluyó cinco proyectos prioritarios: el Sistema Integrado de Transporte Masivo, la construcción y

¹⁰⁸ Por ejemplo, para medio ambiente, se estableció el cuidado y la protección de parques y fuentes hídricas. En el espacio público, se proyectó la transformación de comportamientos asociados con la movilidad a través de espacios y representaciones artísticas y lúdicas, y las ventas en el espacio público mediante la reorganización del Fondo de Ventas Populares. En cuanto al progreso social, se empezó a hablar del autocuidado y cuidado del otro en temas de salud y educación de sectores poblacionales específicos como mujeres. Para el eje de urbanismo y productividad, hubo un énfasis en la cobertura de servicios públicos y la ampliación de la red vial. Finalmente, la legitimidad institucional apuntó a generar credibilidad en los ciudadanos con respecto a las instituciones, las normas, los servicios públicos y los gobernantes, además de eficiencia en la gestión, simplificación de trámites, y planeación y control de recursos.

mantenimiento de vías, el Banco de tierras, el Sistema Distrital de Parques y el Sistema Distrital de Bibliotecas. La implementación de esos megaproyectos requirió un “esfuerzo” de coordinación con actores privados en los ámbitos nacional e internacional.

La desmarginalización se basó en una aproximación de la calidad de vida desde el urbanismo peñalosa, en el que se sostiene que la igualdad social se puede alcanzar a través de la cobertura de servicios públicos y de espacios adecuados de recreación. El eje de interacción social integró una amplia estrategia para la prevención y sanción de los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos, en la que se incluyó el trabajo coordinado entre la comunidad y las autoridades, programas de prevención de delitos en zonas críticas, fortalecimiento de lazos de convivencia ciudadana, solidaridad y respeto en la comunidad, entre otros. Aunque desde el planteamiento mockusiano, la autorregulación y la regulación eran la base de la seguridad y convivencia ciudadana, en este gobierno la seguridad tuvo una tendencia más punitiva y coercitiva, con mayor inversión y uso de sistemas de georeferenciación para identificar zonas críticas y la cualificación y fortalecimiento institucional a través del mejoramiento de la gestión distrital, el servicio policial y el fortalecimiento de la política carcelaria. La prioridad estratégica, que articula los ejes *ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios*, concibió centros de servicios especializados (salud y estética, centros financieros, proyectos inmobiliarios, etc.); una ciudad dividida y organizada funcional y socioeconómicamente; y una ciudad conectada a través de un sistema de transporte público masivo y el uso de ciclorrutas. Una de las principales herramientas en la recuperación del espacio público fue la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el año 2000, al final del periodo Peñalosa. En cuanto a la eficiencia institucional, estaba especialmente ligada a los otros ejes temáticos del plan de desarrollo: espacio público y convivencia y seguridad ciudadana (Martín y Ceballos, 2004; López y García, 2001).

Un nuevo intento para vivir todos del mismo lado

En el plan *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, se consolidó la relativa independencia del electorado de la ciudad con respecto a las influencias y los procesos políticos nacionales. El regreso de Antanas Mockus al poder del Distrito mostró la preocupación de la ciudadanía por realizar el tránsito entre la ciudad no deseada y la ciudad utópica (Peña Frade, 2010). Así las cosas, la idea general de plantear un antes y un después tuvo una continuidad en estas tres administraciones y llegó al electorado, que quiso dejar a un lado la desilusión del fracaso del proceso de paz nacional y las ideas de seguridad al estilo de la DSN que ya proponía Álvaro Uribe, en el año 2000. Las propuestas conceptuales mockusianas en el 2001 tuvieron continuidades y discontinuidades con respecto a las orientaciones anteriores, por ejemplo, las líneas generales del desarrollo humano, la seguridad humana

integral y la perspectiva republicana de los deberes ciudadanos se mantuvieron. Sin embargo, en este nuevo paso por la Alcaldía se dio un giro hacia los enfoques de derechos poblacionales, y se consolidó el planteamiento de conciliación entre ley, moral y cultura con mayor elaboración, a partir de estudios que Mockus y su equipo político-académico realizaron después del fallido intento de llegar a la Presidencia¹⁰⁹. Esa conceptualización se evidenció en el Código de Policía de Bogotá¹¹⁰ expedido en el 2003 y en la priorización de la producción de diagnósticos, líneas de base y estados del arte para los sectores de cultura, recreación y deporte, bienestar social, principalmente, con enfoques poblacional y territorial.

Los ejes temáticos de la administración dieron más la voz a otras posiciones, pero mantuvieron a la *cultura ciudadana* como base de las políticas, continuando el énfasis en la autorregulación. Los ejes del plan fueron: política social, seguridad y convivencia ciudadana, urbanismo y productividad, ambiente y gestión pública. El mencionado enfoque de derechos se expresó principalmente en el mayor peso e importancia de la política social dentro del plan, que se concretó en los conceptos de *justicia social y familia y niñez* dentro del documento *Lineamientos generales de política social para Bogotá (2004-2014)*¹¹¹.

La seguridad y convivencia permanecieron en el eje de cultura ciudadana y se materializaron en el Código de Policía y en otros programas de gobierno. Precisamente, este concepto se tornó un poco más amplio, ya no se trataba únicamente de la seguridad asociada con los comportamientos violentos, sino de manera más general con la gestión del riesgo ambiental, la movilidad, el espacio público, los juegos

¹⁰⁹ Entre 1999 y el 2003, el exalcalde desarrolló una investigación con indicadores de convivencia ciudadana, financiada conjuntamente por Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia. El estudio con enfoque especialmente estadístico estableció valores para la clasificación de comportamientos que manifiestan el divorcio entre ley, moral y cultura, y definió la centralidad de colocar la ley como piso común de la convivencia ciudadana. El objetivo del estudio fue clasificar los tipos de individuos según comportamientos y, con esto, definir las guías para la construcción de convivencia (estrategias de gobernabilidad o de gubernamentalidad, en el sentido foucaultiano). Estas guías fueron: fomentar la capacidad de cumplir acuerdos, reducir las justificaciones para el incumplimiento de la ley, adhesión afectiva a la ley y las normas (ley por encima de la moral y la costumbre), promover el pluralismo, reconocimiento del aporte del valor de la cultura a la ley, reducir la asimetría, etc. Se considera que estas sentaron las bases para la reflexión y conceptualización sobre la ciudadanía en el discurso político de la ciudad “Respetar es, por etimología, volver a mirar y considerar con detenimiento. Es como un primer momento del reconocimiento. [...] La noción de ciudadanía es inseparable de este respeto entre iguales. Donde hay ciudadanía, cualquier encuentro entre desconocidos es ante todo un encuentro entre ciudadanos. Ver al otro como similar a uno en su relación con las tres regulaciones y creer que los demás, al igual que uno, pueden entender predominantemente por las buenas, podrían constituir las bases de un *respeto ciudadano*” (Mockus y Corzo, 2003, p. 21).

¹¹⁰ En este punto se aclara que el Código Distrital del 2003 derogó el Código Distrital de 1989 y continua vigente con subordinación normativa al nuevo Código Nacional de Policía aprobado mediante la Ley 1801 del 2016.

¹¹¹ Este documento sentó las bases de la política social para la ciudad y delineó la orientación del enfoque de género a través de la reflexión sobre la exclusión, la inequidad y la violencia contra las mujeres. En ese sentido, se señaló la necesidad de intervención de la política pública en el ámbito de lo privado familiar y la prevención en cuanto a la salud sexual y reproductiva (DABS, 2002).

de azar, etc. Se trataba de desarrollar la capacidad de construir, cumplir y reparar acuerdos por respeto y obediencia a la ley, por adhesión afectiva a las normas, por optimismo sobre la ley en Colombia y por un gusto por las normas que incluya las legales, acompañado de cuidado ante acuerdos (Mockus y Corzo, 2003, p. 9).

Aunque no estaba explícitamente contemplado en los ejes del Gobierno, la gestión cultural tuvo un impulso importante en términos de la elaboración de diagnósticos de los sectores de artísticos y de participación de las identidades culturales (étnicas, etarias, poblaciones en condición de discapacidad, etc.) que empezaban a reclamar su lugar en la gestión pública distrital. Según González (2007, p. 56), la gestión cultural de esta administración se basó en la perspectiva Demoliberal de Elster, que terminó definiendo una instrumentalización de los diagnósticos sobre identidades ciudadanas y se debatió en la tensión entre el fomento de la participación con concertación y la participación cooptada.

Ahora, el eje de urbanismo y productividad continuó la mayoría de programas de movilidad de Peñalosa y aumentó la coordinación con actores privados para la inversión en distintos sectores. El eje de ambiente reflejó también el concepto de respeto, autorregulación y regulación del otro para el cuidado de los espacios naturales y del patrimonio de la ciudad. Finalmente, la “gestión pública admirable” desarrolló estrategias para que los ciudadanos pudieran acceder a la información a través del desarrollo de páginas web y espacios de rendición de cuentas, con el objetivo de “elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente” (Martin y Ceballos, 2004, p. 167).

Políticas públicas, reconocimiento y ciudadanía: algunas conclusiones

En términos de evaluación de política pública, el balance de las tres administraciones se puede considerar un hito en estabilidad, continuidad, coherencia y coordinación entre diversos actores, y en eficacia (uso de recursos) para lograr los objetivos propuestos. Se puede decir que la gobernanza y la gobernabilidad, especialmente en el sector de la seguridad y la convivencia ciudadana adquirieron un lugar en el país y se consolidaron como un ejemplo también en el ámbito internacional. Desde este punto de vista, este modelo consistió en la utilización de las herramientas constitucionales y de las reformas institucionales en el ámbito internacional y nacional, más que en una innovación y creación totalmente autónoma.

Así las cosas, los mayores logros en términos de políticas públicas se ubican en: el legado de planificación y proyección de ciudad en la que se establecen lineamientos generales para la configuración de una ciudad región y una ciudad global con planes sectoriales subordinados a los ejes generales; la integración del saber sociotécnico en cada una de las fases de la política pública, que permitió formular decisiones más objetivas sobre las conflictividades priorizadas en cada gobierno y hacer seguimiento al cumplimiento de objetivos; y la organización institucional y disposición de diagnósticos que han derivado en procesos más amplios de participación, veeduría y formación ciudadana en gestión pública. Peña Frade (2010) afirma en su investigación que en estos gobiernos se han combinado tres dispositivos:

1) el diseño y la producción de espacio público a partir de tipologías que se replicaron y terminaron por configurar una estética urbana, y, con ella, una apariencia de orden y funcionalidad; 2) una estrategia de comunicación, pedagogía y propaganda que fue difundida por los medios privados de comunicación, que incluyó la creación y fortalecimiento de medios de comunicación propios del Distrito y el uso y producción de datos estadísticos y de estudios especializados, y 3) una batería de normas de distintos niveles de importancia y obligatoriedad —desde el POT, que rige sobre todo, y los planes maestros que obligan a todos, hasta los pactos voluntarios, que conciernen y comprometen a unos pocos y muy particulares actores sociales—. (p. 113)

El panorama general de planeación de estas administraciones muestra que aunque en sus políticas, programas y proyectos se incluyen propuestas derivadas de los modelos políticos y corrientes teóricas que orientan a los exalcaldes, en realidad los procesos de política pública son el resultado de una combinación y tensión entre los perfiles y las ideas personales y profesionales de los dirigentes de cada administración, y los intereses de otros actores públicos y privados, en el ámbito local, nacional e incluso internacional. En ese sentido, el análisis de las políticas públicas implica relaciones de contradicción o alineación con las orientaciones del modelo de desarrollo y de las políticas nacionales. En este caso, se evidencia una coordinación con los conceptos y procesos del modelo político y económico tanto en el ámbito nacional como en el distrital.

En coherencia con lo anterior, las concepciones de pedagogía cívica, cultura ciudadana y modificación de comportamientos a partir de la transformación de espacios consignados en los planes de desarrollo (figura 7) expresan, en la línea de Gómez (2000), una actualización de conceptos globales y locales y de tendencias hegemónicas de planeación racional de la ciudad higiénica, segregada social y funcionalmente, y regida por códigos materiales y simbólicos que establecen lugares permitidos y lugares prohibidos. Se trata de una concepción de construcción de sentido unívoca que conduce a una postura de reconocimiento particular asociada a la igualdad legal en el espacio de lo público, el ejercicio de una diferencia limitada a los espacios privados y la participación formal. Así las cosas, el lento tránsito hacia los discursos y las prácticas democráticas de participación y de ejercicio efectivo de

la ciudadanía llevaron a que la ciudad entrara al siglo XX con incipientes procesos de reconocimiento del otro desde las políticas públicas. Precisamente, el reconocimiento en el sentido fraseriano no se puede ubicar en ese contexto como un derecho intrínseco de los habitantes de la ciudad, sino como un derecho condicionado a la integración al modelo de ciudad y al cumplimiento de los deberes cívicos. El reconocimiento desde la redistribución se mostró en construcción a través de la cobertura de servicios públicos y espacios de recreación, que formalmente garantizaban la calidad de vida y la igualdad social de los bogotanos. Mientras que el reconocimiento de la diferencia cultural en el ámbito público solo empezó a tener sus primeras manifestaciones en la segunda administración Mockus, en la que se empezó a reflexionar acerca de las nuevas ciudadanías (DABS, 2002).

Figura 7. Nube de palabras comparativa de los planes de desarrollo 1995-1997, 1998-2000 y 2001-2003¹¹²



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

Aunque las posturas y enfoques de gobierno actualizaron conceptos y tendencias, también es cierto que abrieron el espacio desde las políticas públicas sectoriales para la reflexión en torno a la ciudadanía. El

¹¹² La nube de palabras muestra que los ejes centrales del desarrollo social del Distrito corresponden a términos asociados con el espacio público (transporte, servicios, espacio, infraestructura, parques, vías, vivienda, etc.). De igual forma, aparecen palabras vinculadas con la perspectiva de las administraciones Mockus como gestión, vida (sagrada), calidad, educación, participación, normas, etc. Llama la atención que aunque dos de los planes de desarrollo fueron formulados por Mockus, sobresalen los términos derivados de la concepción de espacio público.

lento paso hacia una conceptualización de la ciudadanía en la administración distrital se situó a partir de formas híbridas del concepto dentro de los modelos propuestos por Mockus-Bromberg y Peñalosa. Justamente, Perilla (2007) afirma que en estos gobiernos se encuentran elementos de concepciones liberales, republicanas e incluso comunitaristas. En cuanto a las primeras, se contemplan en los planes de desarrollo principios vinculados a los derechos y las capacidades individuales, la seguridad humana integral, el desarrollo humano y la relación público/privada en los procesos de política pública. En la administración Mockus, se observa con mayor claridad la tendencia republicana al poner los deberes y la corresponsabilidad por encima de una noción de derechos ciudadanos. La perspectiva comunitarista se ubica la priorización de las normas de la comunidad política sobre los individuos. En este sentido, la ciudadanía formalmente es atribuida a todos los habitantes, pero en realidad está atravesada por la condición de integración al orden cívico.

Como se indicó, en la segunda administración Mockus se dio espacio a nuevas perspectivas políticas y académicas en las que se vinculó la reflexión sobre la diversidad social, cultural, etaria de la ciudad a las políticas públicas sectoriales. Desde el DABS, Ángela María Robledo sentó algunas de las bases para pensar políticas sociales de educación, salud, en general, y salud sexual y reproductiva dirigida a grupos poblacionales específicos. En esos nuevos espacios emergieron los conceptos de identidad, diversidad, enfoques poblacional y territorial, que abrieron el camino para que las siguientes administraciones pasaran de la homogeneidad en el espacio público a la construcción del reconocimiento de identidades diversas y nuevas ciudadanías. Precisamente, Robledo señala:

“Participación y ciudadanía son un binomio fundamental para la democracia”, dijimos hace ya dos años cuando en el Departamento Administrativo de Bienestar Social formulamos el proyecto Nuevas voces ciudadanas y nos propusimos con él promover la participación y contribuir a la construcción de ciudadanías en niños, niñas, jóvenes y demás habitantes de nuestra ciudad que tradicionalmente han estado excluidos y cuyas voces no han sido escuchadas al momento de formular políticas públicas como tampoco en la definición de estrategias de intervención social. (DABS, 2002, p. 4)

4.3. El lugar de la habitabilidad de calle dentro del modelo exitoso

4.3.1. La construcción discursiva de la habitabilidad de calle en el escenario nacional posconstitucional

En el ámbito nacional, el discurso acerca de la habitabilidad de calle tuvo un salto claro marcado por la Constitución Política de 1991: de una tendencia criminalizadora y prohibicionista en torno a problemas o patologías individuales, que no identificaron el fenómeno sociológico e histórico de las

personas que viven en las calles, se pasó a una tendencia de protección/contención del Estado Social de Derecho representada en las sentencias sobre indigencia y consumo. En esa línea, las administraciones estudiadas en este apartado se encuentran en un escenario de tensión entre las tendencias de criminalización y de derechos que se manifiestan en diversas posiciones de nuevos actores. La participación, como principio constitucional, transformó el juego interdiscursivo en los procesos de política pública, con lo que otros actores (medios de comunicación, ONG, académicos, representantes de iglesias, actores privados, etc.), no solo los políticos, empezaron a tener voz y voto en la construcción de los discursos públicos sobre las personas habitantes de la calle.

Justamente, en la década de 1990 y los primeros años del nuevo siglo, la tendencia a la criminalización de comportamientos anómicos, definidos desde la secuencia de suciedad/riesgo/enfermedad/peligro que se debe controlar, ya no era la única en el discurso político nacional, sino que otros enfoques plantearon alternativas desde los derechos. Por un lado, la perspectiva jurídica de la Corte tuvo un avance dialéctico, en la medida que conservó una conceptualización que protegía al pobre legítimo y, superó la definición de la habitabilidad de calle como fenómeno anómico individual, pero no contempló la complejidad del fenómeno de las personas que no estaban en la calle por incapacidad para trabajar. Por otro, la perspectiva del programa Nueva vida de la Corporación Extramuros mostró la posibilidad de un modelo complejo de comprensión hermenéutica de la lógica de la calle como un modo alternativo de experimentar la ciudad.

Tuvo que pasar una década de la expedición de las sentencias sobre la indigencia para que se volviera a tocar el tema de la indigencia en el ámbito nacional, nuevamente a través de la tensión entre tendencias y conceptos criminalizadores y de derechos. Por un lado, se refiere la Ley 599 del 2000 y la Ley 745 del 2002 y, por otro, las sentencias C-016 de 1997, T-149 del 2002 y C-1036 del 2003. Si bien estos marcos normativos no definen de manera explícita una regulación o forma de intervención estatal a la habitabilidad de calle, sí están vinculadas con la regulación o protección del Estado a comportamientos o grupos relacionados con el fenómeno.

Continuando con la lectura a partir del ACD, se revisan los marcos normativos en el ámbito nacional y más adelante en el distrital, como expresión de la fase discursiva o retórica de la política pública, que señala Roth (2002). En ese orden de ideas, se establece la relación entre la forma de constituir al sujeto dentro del discurso y la justificación de acciones políticas y otras formas de intervención de la realidad de la calle.

La tendencia que define el control de individuos y la prohibición de comportamientos no es la misma en el escenario posconstitucional; los preceptos del Estado Social de Derecho, los derechos

humanos, la democracia, la ciudadanía y la participación cambiaron el discurso y lentamente las prácticas de la tendencia criminalizadora. Así, el Código Penal (Ley 599 del 2000), emitido por el Congreso de la República, se fundamenta en conceptos globales como el Estado social de Derecho, los DDHH, la dignidad humana, y en la función social del derecho penal, la retribución justa, la prevención especial, la reinserción social y la protección al condenado, más que la represión y el control. Así mismo, las normas y tratados internacionales de DDHH orientan la priorización del debido proceso y de la ley permisiva y favorable sobre la ley restrictiva.

De manera específica, el Código incluye dos elementos innovadores que, por lo menos en el discurso, identifican matices y ya no una posición criminalizadora radical. Primero, el artículo 55 delimita circunstancias de menor punibilidad que se derivan de la protección especial del Estado a *grupos discriminados, marginados* o en circunstancias de *debilidad* manifiesta, contemplada en el artículo 13 de la Constitución. Dos de las diez circunstancias tienen relación con la habitabilidad de calle o con las características asociadas, a saber, “la indigencia o la falta de ilustración, en cuanto hayan influido en la ejecución de la conducta punible”, y “las condiciones de inferioridad psíquica determinadas por la edad o por circunstancias orgánicas, en cuanto hayan influido en la ejecución de la conducta punible” (artículo 55). Segundo, los capítulos segundo y noveno incluyen la prescripción punitiva de los actos de discriminación. El artículo 58 del capítulo segundo establece como causa de mayor una punibilidad “que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a raza, etnia, ideología, religión, creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima”; y el capítulo noveno especifica como delitos “los actos de racismo o discriminación/hostigamiento por motivos de su raza, nacionalidad, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual”. Estos dos elementos normativos del Código llevan a cuestionar la falta de tipificación y acción policial y judicial específica frente a la “limpieza social”, como delito basado en la discriminación.

En esta misma tendencia, la ley que establece como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes (Ley 745 del 2002), emitida por el Congreso de la República, tiene mayor coherencia con el Salvamento del voto de la Sentencia C-221/94. Esta ley tipifica el consumo como un atentado contra la familia y los menores de edad, precisamente, el agravante es consumir en presencia de menores de edad o en sitios públicos de recreación. Sin embargo, cambia el tono prohibicionista a uno que concreta la relación causa (comportamiento)-efecto (sanción) a la contravención. En el nivel léxico, no hay relación explícita entre las personas consumidoras y las posibles acciones o características, pero la definición general describe al consumo como un riesgo para la familia y para los menores de edad, a pesar de esto la ley no incluye la prevención.

Desde el punto de vista de los derechos, las sentencias T-149/02 y C-1036/03 continúan con la posición conceptual de protección del Estado a las personas que demuestren incapacidad para trabajar con especial atención a las personas mayores¹¹³. Con base en los principios del Estado Social de Derecho¹¹⁴, la Sentencia T-149/02 expone la demanda de un adulto mayor al DABS por no permitir el acceso a los beneficios del subsidio económico de la entidad para este grupo etario. La superestructura del texto muestra en su apartado expositivo las circunstancias del demandado que se concretan en dos características puntuales, a saber, la incapacidad para trabajar y la dificultad de acceso a la información para acceder al subsidio del Distrito, pero no el hecho de vivir en la calle. A partir de esas circunstancias, las consideraciones jurídicas se fundamentan en la demanda especial de protección para las personas en situación de indigencia, lo que indica que el concepto no define de manera precisa a las personas habitantes de la calle, como fenómeno particular. Así las cosas, la indigencia toma jurídicamente un sentido general de pobreza relacionada con la incapacidad para trabajar y con la falta del ingreso mínimo vital¹¹⁵. En el nivel léxico hay una referencia específica a las personas mayores y a la incapacidad para trabajar.

A su turno, la Sentencia C-1036/03 presenta otra aproximación marginal al concepto de indigencia, en el que se demanda un subsidio especial para los todos veteranos de la guerra en Colombia, dado que según las normas específicas, este beneficio solo se asigna a excombatientes identificados como adultos mayores en situación de indigencia. Las bases constitucionales llevan a confirmar el subsidio limitado a los excombatientes que cumplan con esas características que los definen como indigentes. Sin embargo, nuevamente se evidencia una concepción amplia que no concreta la particularidad de la habitabilidad de calle.

En síntesis, en el ámbito nacional se tienen orientaciones dispersas que oscilan entre la tipificación del consumo como contravención, la protección especial de los grupos discriminados o vulnerables en el marco de la función social del derecho penal y la asociación de la indigencia con las personas mayores y la incapacidad para trabajar¹¹⁶(anexo 1). De esa manera, se tratan aspectos o componentes

¹¹³ En una sentencia anterior, la C-016 de 1997, la Corte se pronunció sobre la pena de relegación a colonia agrícola como contravención para delitos entre los que se encontraba la mendicidad. En este caso, se destaca que a pesar de que la sentencia permanecía situada en los conceptos de mendicidad e indigencia, para ese año ya se cuestionaba la validez del derecho penal positivista y la teoría de defensa de la sociedad, según los cuales las sanciones se imponían a partir de la construcción social de peligrosidad de los individuos.

¹¹⁴ Entre los cuales se enuncian la dignidad humana, la mencionada protección especial del Estado, la igualdad, la solidaridad, el derecho a la información y al debido proceso.

¹¹⁵ Así mismo, se expresa la relación con el índice de línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI) que limitan la definición de estos fenómenos a la medición de los ingresos mínimos para adquirir una canasta básica de alimentos.

¹¹⁶ En este periodo, las normas revisadas no tienen una referencia explícita a un lenguaje incluyente. En el nivel léxico semántico se identifican artículos y sustantivos masculinos genéricos con un aumento de términos neutros.

de la habitabilidad de calle, pero no se llega a profundizar en su especificidad ni menos aún en la relación entre la comprensión y el reconocimiento desde *afuera* de esa lógica y el autorreconocimiento desde el punto de vista de las personas sumergidas en ese lugar físico y simbólico. La ausencia de esa comprensión de la singularidad del fenómeno abrió la brecha en este escenario entre los intentos de formulación de soluciones de política pública para las personas habitantes de la calle en Colombia y la implementación de programas desarticulados territorial y sectorialmente, es decir, entre la fase discursiva y la fase práctica de las políticas públicas. Esa desarticulación se manifestó, en los años noventa y la primera década del siglo XXI, en la escasa o nula inclusión de programas específicos en los planes de desarrollo nacional y en la implementación de programas municipales como ruedas sueltas, sin la orientación de un modelo para el estudio y la intervención y de una política pública nacional dirigida a la habitabilidad de calle.

4.3.2. Tensiones entre el discurso y la práctica: reconocimiento vs. invisibilización en el Distrito

La fase retórica: apuestas por el reconocimiento

De manera general, estas administraciones presentan un modelo exitoso de gobernabilidad y gobernanza de la seguridad ciudadana que logró coordinar actores públicos y privados, para resolver conflictividades y reducir las tasas de los principales delitos que aquejaban a la ciudad en periodos anteriores. Sin embargo, al llegar al caso concreto de los discursos y las prácticas políticos dirigidos a la habitabilidad de calle se cuestionan varios aspectos, entre estos: la relación entre la forma en que se construyó públicamente el problema desde el punto de vista de seguridad y urbanístico, con respecto al lugar dentro de los planes de desarrollo; la coordinación entre sectores e instituciones relacionados con la comprensión y atención del fenómeno (bienestar social, seguridad, salud, patrimonio, cultura, e instituciones como la Policía Metropolitana); el desarrollo de estrategias multidimensionales para acercarse al *adentro de* la lógica de la calle; la articulación de los planteamientos sobre derechos, deberes, participación y, de ahí, la construcción del reconocimiento y una concepción y ejercicio de la ciudadanía específicos para las personas habitantes de la calle.

La capital del país se situó a partir de la década de 1990 como pionera en la inclusión del tema en la agenda distrital y en dar el paso del concepto de *indigencia* al de *habitabilidad de calle*, que contemplaba específicamente la situación de las personas que hacen de la calle su lugar permanente de vivienda. Este tránsito se dio por lo menos en la fase retórica de la política pública, no obstante, la construcción del problema dentro de la agenda se mantuvo en la tensión entre una concepción de *vulnerabilidad* y la reproducción de la identificación de personas y espacios como productores y

reproductores de los miedos urbanos y la inseguridad. Por un lado, la vulnerabilidad se ubica como una situación de mayor riesgo de enfermedad, desnutrición, muerte o violencia, pero también representa un mayor riesgo para la sociedad el hecho de que las personas o los grupos vulnerables opten por conductas fuera de la norma social, cultural, legal, etc. Por otro lado, la reproducción del imaginario que define a las personas habitantes de la calle como agentes de inseguridad y victimarias señala a este grupo como un obstáculo para garantizar la seguridad y el progreso urbano.

En la línea de la protección de derechos, estas administraciones emitieron documentos político-jurídicos específicas sobre la habitabilidad de calle y el renovado concepto de seguridad humana integral, entre estos se destacan en el periodo 1995 al 2003: el Acuerdo 13 de 1995, el Decreto 897 de 1995, la serie de publicaciones sobre las gestiones del DABS (1998-2000), el proyecto “Atención al *ciudadano y ciudadana* habitante de la calle (2001-2003)” y el Código Distrital de Policía del 2003. Por otro camino, los tres gobiernos emprendieron prácticas que formalmente respondían a necesidades de otros sectores, pero que en realidad estaban directamente relacionadas y afectaban a ese grupo urbano. Estas se encuentran representadas especialmente en los procesos de renovación urbana.

La habitabilidad de calle en el discurso político-jurídico

Para hablar de los soportes normativos que posicionaron la intervención estatal específica frente a la habitabilidad de calle, es necesario aclarar que la inclusión del tema en la agenda política de la ciudad en 1995 no significó que este grupo se convirtiera en una prioridad de los planes de desarrollo. En el periodo 1995-2003, las personas habitantes de la calle se incluyeron dentro de un programa de *servicios sociales* que no alcanzó la relevancia para ser uno de los ejes estratégicos de la política pública. El Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. (Acuerdo 13 de 1995), emitido por el Concejo de Bogotá, muestra que la intervención política no fue fruto de una decisión innovadora de la administración Mockus, sino que, como se señaló en el capítulo anterior, confluyeron varios factores que motivaron o presionaron la intervención del Estado¹¹⁷. El Acuerdo consta de cinco artículos que giran en torno a una macroestructura vinculada a los conceptos de protección y seguridad social para los indigentes, grupo dentro del que se incluyen “los ancianos y limitados físicos abandonados, adultos y menores desprotegidos (niño de la calle, infractor o contraventor); mendigos y enfermos mentales callejeros” (artículo 1°). En consecuencia, la definición de incapacidad derivada del concepto de indigencia conduce a formular como solución la

¹¹⁷ Además de los factores ya descritos, se incluye la situación de El Cartucho, que en la década de 1990 tendía a empeorar. Este *no lugar* (Robledo y Rodríguez, 2008) marcó el cambio de perfil de las personas habitantes de la calle hacía la degradación física y la drogadicción, especialmente asociada al basuco.

medicalización en granjas terapéuticas. En este sentido, se encuentra una base similar a la del Decreto 1136 de 1970, que pretende el despliegue de dispositivos de control por encima de la protección efectiva del Estado. Es importante resaltar que el texto no tiene una base diagnóstica en estudios ni investigaciones y no presenta mayor reflexión ni caracterización del grupo poblacional al que se dirige, más que la referencia a los subgrupos etarios y a la condición de desprotección.

El nivel léxico microtextual revela sustantivos y adjetivos que manifiestan la orientación conceptual en torno a las condiciones de incapacidad para trabajar, desprotección (pérdida de vínculos familiares) y enfermedad. Por ejemplo, sustantivos como “indigentes/indigencia”, “ancianos”, “mendigos” y enfermos mentales, y adjetivos como “limitados”, “abandonados”¹¹⁸. Este corto texto no abordó el tema de la drogadicción de manera explícita —a pesar de que era muy evidente en ese momento—, pero sí instituyó un programa de rehabilitación. A partir de lo anterior, se ubica la contradicción entre la identificación de la indigencia como fenómeno individual relacionado con la enfermedad y/o la desprotección de la familia y la necesidad de rehabilitación. En este caso, se recuerda que el Decreto 1136 de 1970 sí habla explícitamente de la drogadicción; de hecho en las normas revisadas en el capítulo anterior ese tema tuvo un alto impacto. Sin embargo, en esta norma distrital se pasó por alto hacer explícita una de las características más evidentes y que de cierta manera justificó la intervención desde otros sectores a la cotidianidad de las personas habitantes de la calle.

A su turno, el Programa distrital de atención al habitante de la calle (Decreto 897 de 1995) de la Alcaldía Mayor reglamentó el acuerdo anterior. Esta norma pasó del término *indigencia* al de *habitantes de la calle* para delimitar la especificidad de los usuarios del programa. En la macroestructura hay un mayor vínculo con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho acerca de la protección para los individuos y los grupos excluidos y vulnerables. Con esta base, se define el objetivo dirigido a “reducir los procesos de exclusión social y deterioro personal de la población que de manera permanente vive en la calle y establece con ella una relación de pertenencia e identidad y realiza actividades de supervivencia; y para la promoción humana y el desarrollo de las potencialidades de estas personas” (artículo 1º). En los objetivos específicos se contemplan espacios de concertación interinstitucional, alternativas de atención en *medio abierto* según grupos de edad y perfiles específicos¹¹⁹, acciones entre entidades públicas y privadas para desestimular la supervivencia

¹¹⁸ En el orden léxico de relación de género, esta norma tiene una referencia en clave masculino-universal para los sustantivos y adjetivos presentados.

¹¹⁹ En la distribución de funciones, se encargó la atención de menores de ocho años, adulto mayor de veintidós años, y ancianos funcionales al DABS. El Idipron tenía la responsabilidad sobre jóvenes entre ocho y veintidós años y la SDS tenía a su cargo ancianos terminales y discapacitados. A pesar de la asignación inicial al DABS del grupo etario de adultos, en la práctica la Fundación Hogares Claret se encargó de los procesos de rehabilitación.

en la calle, y espacios de ocupación productiva y generación de ingresos. Las estrategias concretan desde este punto de vista tres componentes importantes para el análisis: a) la necesidad de distribución de funciones para la *integración*, la *autorregulación* y la *autoayuda* de los habitantes de la calle; b) la creación de espacios de acercamiento, reconocimiento y diálogo, la sensibilización de la ciudadanía con respecto a los fenómenos asociados a la habitabilidad de calle y la redefinición de la posición que en el juego social tienen los habitantes de la calle; c) la institucionalización *únicamente* en caso en los que el individuo por situaciones de salud física y mental no pueda valerse por sí mismo (artículo 4).

A partir estos componentes del decreto, se insinúa una complejización de la definición y las características, por ejemplo, hay una delimitación del fenómeno en la que se hace explícita la relación de pertenencia e identidad, se incluye la situación de deterioro físico y vulnerabilidad, y se sugiere un reconocimiento de la diversidad interna al instituir la atención especializada según grupos etarios. Formalmente hay una continuidad en la formulación de acciones bajo el modelo de gobernanza, en el que se propone una inversión focalizada según niveles de atención especializada y la integración a planes de desarrollo local. La coordinación intersectorial reúne a la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad, la Secretaría Distrital de Salud (SDS), el DABS y el Idipron. Así mismo, se plantea la necesidad de revisar el papel de los habitantes de la calle en la ciudad y sensibilizar a los demás habitantes de la ciudad frente al fenómeno. Según este documento también se definieron procesos desinstitucionalizados de “rehabilitación”. A pesar de esta formulación en la fase retórica hay una amplia brecha con respecto a los elementos que se encuentran en la implementación del programa, como se verá más adelante. Esto principalmente por las contradicciones de estas dos normas y la falta de comprensión desde *adentro* de la realidad de calle.

En el nivel léxico microtextual, predomina el sustantivo masculino genérico “habitantes de la calle”¹²⁰ con doce menciones y solo se alude al término “indigencia” dos veces, una de estas aparentemente para referirse a un subgrupo dentro de los habitantes de la calle “situaciones de indigencia, mendicidad y delincuencia” (artículo 4º). A pesar de que no se asignan adjetivos a los integrantes de este grupo urbano, sí se indican algunas acciones ligadas a sus dinámicas como “vive en la calle de forma permanente y establece relación de pertenencia e identidad”.

Aunque en el periodo 1995-2003 no se volvieron a generar documentos normativos que modificaran el lugar y la orientación conceptual con respecto a la habitabilidad de calle dentro de las políticas del Distrito, sí hubo referencias dentro de los planes de desarrollo *Por la Bogotá que queremos y Bogotá*

¹²⁰ Como se ha aclarado, el análisis léxico de frecuencias de ciertos términos indica un mayor peso o significación de determinadas formas de definir o entender el fenómeno.

para vivir todos del mismo lado. El primero aludió a las personas habitantes de la calle una vez dentro del programa “Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerable”, que tenía el objetivo de “ampliar el acceso efectivo y oportuno de la población en pobreza crítica y en condiciones de exclusión social a los servicios de bienestar básico y a oportunidades de vinculación social, mediante acciones de protección” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, p. 10). A su turno, el segundo se refirió a “niñ@s que habitan en las calles” y “ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle” en cuatro ocasiones dentro de los programas “Bogotá: ciudad fraterna” y “Nutrir para el futuro”, con los objetivos de brindar asistencia social y *lograr la reintegración*.

Así mismo, se encuentra una serie de publicaciones que tenían el objetivo de presentar el balance del DABS en la administración de Enrique Peñalosa, a través de la *Serie Bienestar Social*, de las cuales tres ediciones¹²¹ dedicaron uno o varios apartados a describir las fases de atención. Estos documentos tienen una superestructura de tipo descriptivo, que se organiza en la presentación de los proyectos adelantados por el DABS, en la administración Peñalosa. El documento *Balance de una gestión 1998-2000* describe la reorganización del DABS y del programa de atención a habitantes de la calle, bajo la dirección de Gilma Jiménez. La reestructuración del programa priorizó la prevención a través de programas de atención a niños y jóvenes en riesgo, y a situaciones concretas de exclusión social (habitantes de la calle). Primero, se proyectó que el DABS se encargara de forma específica de la población mayor de 22 años, dado que en la anterior administración se encargó a la Fundación Hogares Claret. Para esto, se crearon el Proyecto 7188 “Atención a personas en grave situación social de la zona de Santa Inés, El Cartucho”, dirigido a prestar servicios básicos, recuperación y reinserción social; el Proyecto 7159 “Brigadas de acercamiento en calle”, en el que se desarrollaron campañas de limpieza, peluquería, refrigerio y actividades deportivas; y el Proyecto 7151 “Atención al habitante de la calle”, que tenía el objetivo de realizar un cambio en su estilo de vida y proyecto de vida personal y colectivo y facilitar su reinserción social.

A su turno, la segunda edición de la serie *Atención a la población en alto riesgo. Una propuesta de estabilización social* tuvo a la *vulnerabilidad* como concepto global, con énfasis en los niños en situación de alto riesgo, los niños explotados en mendicidad, las personas vinculadas al trabajo sexual, en emergencia y en grave situación social de la zona de Santa Inés-El Cartucho. En este caso, la descripción de programas y usuarios oscila entre la asignación formal de titularidad de derechos y la reiteración de las características negativas de El Cartucho (bajo índice de calidad de vida, altos índices

¹²¹ Número uno titulada Balance de una gestión 1998-2000, número dos Atención a la población en alto riesgo. Una propuesta de estabilización social y número cuatro Inclusión social del habitante de la calle

de homicidios y otros delitos, baja cobertura de educación y salud), con lo que se refuerza el argumento sobre la declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una de las calles más peligrosas del mundo, en 1997. Con esto, se consolida la idea de la necesidad de integración o, en este caso *estabilización*¹²² para alcanzar la mencionada titularidad de derechos.

Finalmente, la cuarta entrega de la serie trata de manera específica la habitabilidad de calle desde una reflexión y una conceptualización de la situación de exclusión social. En ese sentido, el fenómeno se vincula a factores causales estructurales —especialmente a la violencia y al desplazamiento rural-urbano—. Mientras tanto, la drogadicción se identifica como causa para el 29 % de los casos y como factor de permanencia para el 97% de los habitantes de la calle que para ese momento se habían registrado en los dos primeros censos. Se menciona la definición de una “cultura de calle”, pero de manera superficial, sin profundizar en lo que implica. Por el contrario, se continúa la enumeración de características y acciones negativas ligadas directamente al espacio. En el nivel micro, estas publicaciones señalan de forma más clara el paso del término *indigencia* al de *habitantes de la calle*, así mismo, se cambian los sustantivos y referencias reiteradas a la drogadicción. A pesar de lo anterior, esta condición continuó presente en la caracterización de las personas de El Cartucho. En relación con las referencias de género, se encuentran mayores desarrollos de un lenguaje neutro con mayor uso del sustantivo “personas”.

En la segunda administración Mockus, se dio un giro al programa de atención desarrollado en los periodos de gestión precedentes del DABS. El proyecto 7312 “Atención al ciudadano y ciudadana habitantes de la calle (2001-2003)” enfatizó en la transformación del lenguaje como un componente central en las relaciones de las personas habitantes de la calle con la ciudadanía¹²³. En este documento se destacan al menos tres elementos: a) la identificación de la persona habitante de la calle como ciudadano, es decir, desde la situación-ubicación en el *afuera de* es considerado ciudadana/o; b) se

¹²² El concepto de *estabilización social* se entiende como: “El proceso en el cual una persona adquiere las condiciones elementales para ejercer sus derechos y reconocer y cumplir sus obligaciones como ciudadanos. La adquisición de estas condiciones básicas a su vez implica, para el proyecto, la necesidad de trabajar simultáneamente en dos dimensiones: la de dotación de servicios y la incorporación de información y habilidades para usufructuar esos servicios. [...] Sin la incorporación de códigos necesarios para jugar el juego, la probabilidad de que abandonen los servicios adquiridos en el corto plazo o que no le den el suficiente valor a estas nuevas herramientas será tan alta que el esfuerzo inicial carecerá de sentido” (DABS, 2000, p. 95).

¹²³ A propósito de lo anterior, Carlos Marín (gerente del proyecto) afirmaba que la estigmatización y exclusión frente a la población que vive en la calle está en el imaginario colectivo por ser diferente y por ser percibida como peligrosa “Incluso se llega al extremo de utilizar un lenguaje que no solo es excluyente, sino que es la plataforma para comportamientos de exterminio, pues entre los términos *desechable* y *limpieza social* solo hay un paso. Esa diferenciación y segregación generan [...] mayores niveles de violencia e inseguridad porque el habitante de la calle también se siente agredido y en muchos de los casos en una actitud contestataria y anarquista frente a esa sociedad que lo estigmatiza y lo excluye, desarrollando comportamientos que están de alguna manera agrediendo el statu quo social, las normas de convivencia y el Código de Policía” (Martín y Ceballos, 2004, pp. 487-488).

complejiza la identificación y la comprensión del fenómeno más allá de la drogadicción; y c) se avanza hacia la consolidación de un lenguaje incluyente, especialmente en los contenidos de la política social. Estos cambios discursivos muestran en la formulación de las fases de atención¹²⁴ un relativo avance en el reconocimiento del *derecho en y desde la calle*, dado que los servicios se empiezan a prestar en el territorio, aunque se continuaron los esfuerzos concentrados en la institucionalización.

En el año 2003, los desarrollos conceptuales de la *cultura ciudadana* y la perspectiva de la *seguridad humana integral* se concretaron en la expedición del Código Distrital de Policía (Acuerdo 79 del 2003). Este documento fue el resultado de una larga discusión, iniciada en la primera administración Mockus, acerca de la necesidad de reforma del Código Distrital de 1989. En la línea de la cultura ciudadana, el gobierno Mockus-Bromberg intentó una modificación mediante la construcción de una “Carta de Civilidad” basada en la consulta ciudadana; también la administración Peñalosa planteó ajustes con un enfoque más punitivo que pedagógico, pero no logró concretar la renovación del código. Finalmente, el documento del 2003 se fundamenta en el concepto global de la seguridad humana integral: una concepción más general de los riesgos urbanos, y con un enfoque de autorregulación y regulación del otro para la prevención de hecho violentos y para la reducción de riesgos generados por diversos factores (ya no solo la violencia impulsiva)¹²⁵. En este sentido, la seguridad se expresa en el concepto de convivencia como fin último, que debe ser promovido por los ciudadanos y las autoridades de Policía. Los quince principios del documento muestran la base constitucional y en el Estado Social de Derecho¹²⁶. La superestructura del texto sigue una orientación de tipo explicativo causal, en la que se deja más espacio para explicar los deberes ciudadanos y los de la Policía¹²⁷ en los cuatro libros que componen el código (figura 8).

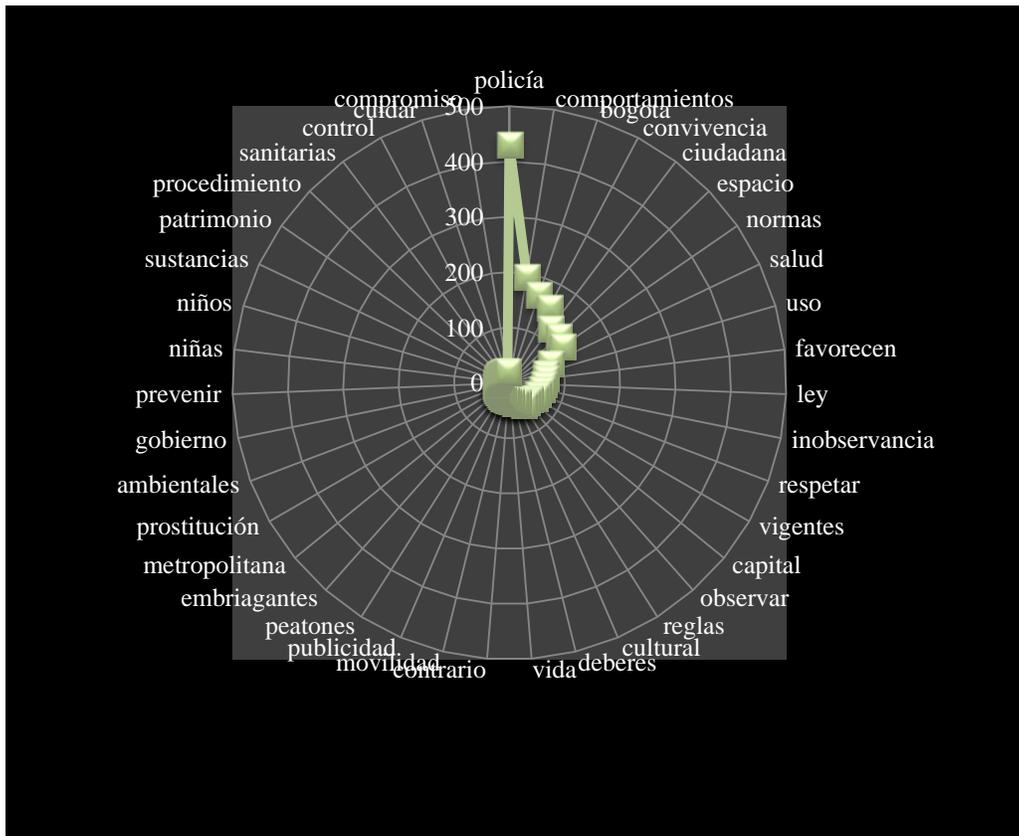
¹²⁴ Estos se presentan más adelante como parte de las prácticas de bienestar social dirigidos a la habitabilidad de calle.

¹²⁵ Este Código tiene una continuidad con respecto al Código de 1989 en los conceptos globales de seguridad humana integral bajo la etiqueta de seguridad y convivencia ciudadana. Así mismo, se continúa con la conceptualización de la salud pública desde una mirada más amplia de la prevención. En relación con las discontinuidades, se encuentra un enfoque desde los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana. Una de las rupturas más importantes para esta investigación es la inclusión de los grupos considerados vulnerables desde una perspectiva de la protección del Estado, dado que en el Código Distrital anterior se omitió totalmente a las personas habitantes de la calle, más allá del tema general de la drogadicción. En el caso del tema de la prostitución el Código de 1989 lo trató como conducta desviada que atentaba contra la moral pública.

¹²⁶ Estos son: supremacía formal y material de la Constitución, protección de la vida digna, prevalencia de los derechos de las niñas y los niños, respeto a los derechos humanos, búsqueda de la igualdad material, libertad y la autorregulación, respeto mutuo, respeto por la diferencia y la diversidad, prevalencia del interés general sobre el particular, solidaridad, eficacia, moralidad, economía y celeridad, imparcialidad y publicidad, y principio democrático.

¹²⁷ El libro primero “Normas generales” contiene cinco títulos sobre principios y valores del Código y los derechos y deberes ciudadanos y de la Policía. El libro segundo “Deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana” está conformado por diez títulos en los que se definen los deberes de autorregulación y regulación del otro en ámbitos específicos de la vida urbana (solidaridad, tranquilidad y relaciones de vecindad; seguridad; conservación de la salud pública; protección de las poblaciones vulnerables; conservación y respeto del medio ambiente; protección del espacio

Figura 8. Frecuencia de palabras en el Código Distrital de Policía de Bogotá del 2003



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software.

Como aspecto innovador, el código agrega en el título cuarto del libro segundo la protección de las poblaciones vulnerables, entre las que se contemplan los niños y las niñas, las personas con movilidad reducida o disminuciones sensoriales o mentales, los adultos mayores, quienes ejercen prostitución y los habitantes de la calle. El capítulo cinco dedicado a los habitantes de la calle se basa en la situación de vulnerabilidad, y de ahí en la obligación del Estado de proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 53). A partir de la obligación de protección especial, se definen deberes generales: a) establecer formas de diálogo con ellas; b) promover la participación y la comunicación de estas personas y evitar que sean objeto de exclusión o de discriminación negativa; c) brindar oportunidades productivas y

público; la movilidad, el tránsito y el transporte; la protección del patrimonio cultural; la libertad de industria y comercio y la protección de los consumidores; y las rifas, los juegos, los concursos y los espectáculos públicos). El libro tercero “Poder, función, actividad, medios de policía, medidas correctivas, autoridades distritales de policía, competencias y procedimiento” concreta los límites formales de los integrantes de la institución. Finalmente, el libro cuarto “Formación y cultura ciudadana, estímulos a los buenos ciudadanos, asociaciones de convivencia ciudadana y tarjeta de compromiso de convivencia” con cinco títulos describe la base de pedagogía civil.

ocupacionales para asegurar su correcta inserción a la dinámica social y que cumplan las normas de convivencia ciudadana, y d) realizar programas de inclusión y promoción personal, social y cultural para ellas. El artículo 54 define la obligación del Distrito de proteger de manera especial a habitantes de la calle mediante programas que promuevan su inclusión en colaboración con sus familias y entidades públicas y privadas. El análisis microtextual referido a la habitabilidad de calle muestra una referencia única al sustantivo “habitantes de la calle” bajo el masculino genérico, sin asociación de características o de acciones. A pesar del avance en el reconocimiento en el lenguaje de ciudadanas y ciudadanos habitantes de la calle en la segunda administración Mockus, este no fue introducido en el código.

De acuerdo con lo anterior, este código mantuvo la línea de conceptualización constitucional desde la protección especial del Estado para los habitantes de la calle, pero con la superación del concepto *indigencia*. En esa línea, al situar al habitante de la calle como *objeto* de protección se asignaron deberes al Estado, pero a los individuos/grupo no se le reconocieron deberes ni derechos ciudadanos, más allá del de la protección. Sin embargo, el borrador propuesto por la administración Mockus, que dista un poco del documento final aprobado por el Concejo, sí contenía deberes para los habitantes de la calle, que según sus dinámicas se resumían en el

artículo 52°. Deberes de las personas habitantes de la calle. Las personas habitantes de la calle deben observar en especial los siguientes deberes generales: 1. Respetar a las demás personas y evitar las actitudes agresivas contra ellas, y 2. Cuidar el ambiente y el entorno y evitar las quemaduras y fogatas. (Red Bogotá, 2003, mayo)

La construcción discursiva en estos documentos aporta bases relevantes para la reflexión sobre reconocimiento y ciudadanía en esta la fase retórica de la política pública.

Construcción discursiva de la habitabilidad de calle en los medios de comunicación

Ahora bien, como lo señala Lozano (2008), los medios de comunicación constituyen uno de los dispositivos de publicación y de construcción de problemáticas de las políticas públicas mediante pares categoriales que conducen a la justificación de acciones de intervención. El análisis de la construcción discursiva de la habitabilidad de calle en los medios se identifica como un punto de intersección entre la forma en que las administraciones se quieren mostrar ante la ciudadanía —su electorado—, la forma en que se definen los problemas y se formulan las soluciones, y de manera particular, la implementación de las políticas. En esa línea, lo que se publican no son los debates conceptuales, técnicos, normativos o metodológicos, sino una definición del problema o conflictividad específica, con un lenguaje claro y sencillo, que lleva necesariamente a formular una solución en un único sentido, es decir, la solución se plantea como la única posible.

La renovación urbana de la zona de Santa Inés-El Cartucho y San Victorino, una de las acciones insignia de los gobiernos 1995-2003, aunque para la mayoría de la ciudadanía fuera urgente y necesaria, no se podía dar en el escenario posconstitucional sin tener en cuenta a las personas, al menos formalmente a las personas. A pesar de que hubiese una construcción discursiva desde la vulnerabilidad en los ámbitos nacional y distrital, y de que se formularan soluciones a través de programas y proyectos de servicios sociales, el espacio y los habitantes que confluían en El Cartucho, como no lugar, eran un “obstáculo” para el desarrollo urbano —en la concepción del espacio seguro, higiénico y productivo—. Por tanto, fue necesaria una configuración en el discurso que dispusiera el obstáculo como una situación particular de emergencia social y que permitiera identificar la conflictividad del espacio y las personas, sin evidenciar la priorización económica fría y descarnada.

Las políticas públicas convierten esos estados intolerables en concretos problemas sociales, urbanos, económicos o políticos y “reparten” su tratamiento entre los diversos sectores y entidades según sus respectivas competencias. Las entidades encargadas inician, entonces, con el uso de conocimientos, cifras y diseños, primero, en la caracterización del problema, esto es, sus causas, afectados y agentes, los factores que lo refuerzan, reproducen, agudizan o extienden; segundo, en discriminar y detallar cada variable interviniente por separado y las relaciones entre cada una; tercero, en las posibles acciones para mitigar, simplificar o superar el problema, de nuevo unificado, y, cuarto, en establecer el tratamiento o la gestión más adecuada pero ateniéndose a las diferenciaciones ya hechas. (Peña Frade, 2010, p. 118)

Si bien se reconoce la grave situación de drogadicción, delitos contra la vida y especialmente la degradación que generó la concentración de habitantes de la calle en El Cartucho, es necesario tener en cuenta el contexto en el que los intereses priorizaron la política de renovación con acciones subsidiarias de bienestar social, no especializadas para el grupo urbano y sin ninguna acción para protegerlo de los principales fenómenos que generaban esa degradación: las mafias de microtráfico y la “limpieza social”. En este escenario de tensión y contradicciones conceptuales, el discurso de los medios de comunicación tomó partido para construir los argumentos que justificaran la intervención mediante la selección de hechos, espacios y actores legítimos, que posicionaron la intervención como un discurso válido para la opinión pública. En la línea de Van Dijk (2003), este tipo de discurso se apoya en conceptos globales y locales que se encuentran en el esquema mental del grupo social receptor, con lo que no se requieren mayores explicaciones.

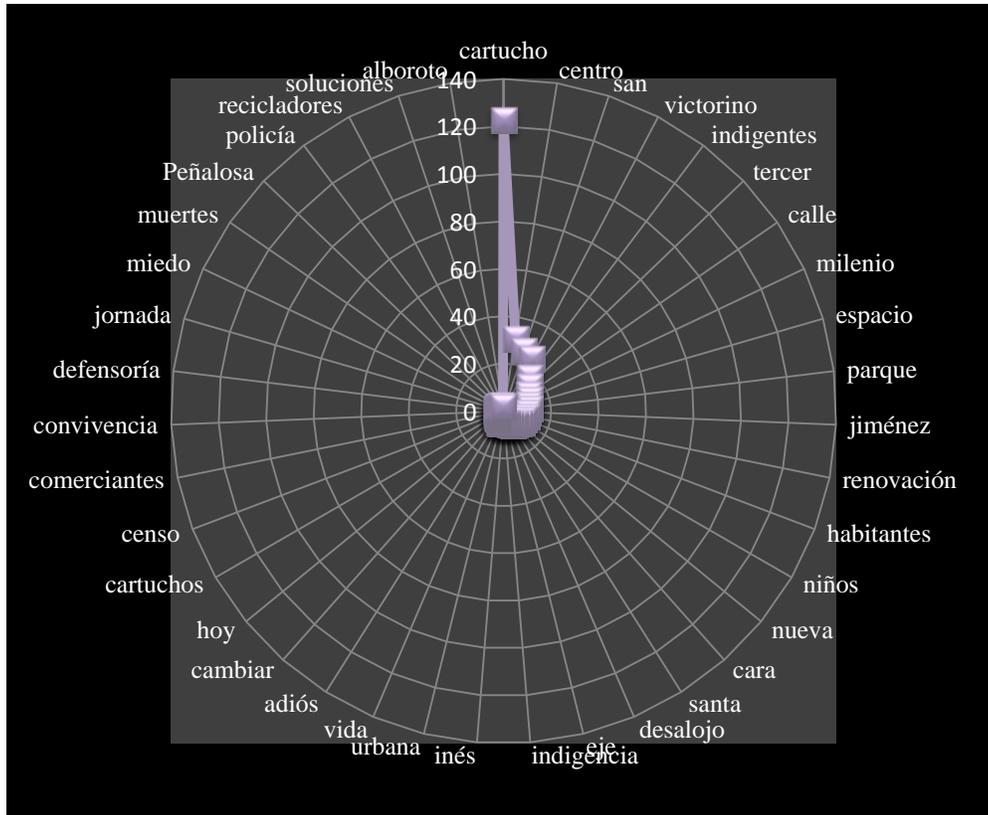
Lozano (2008) describe en uno de sus capítulos un estudio de prensa acerca de los referenciales de política pública de renovación urbana que se construyen en el discurso mediático, en el periodo 1999-2005, con especial atención en los periódicos de circulación nacional *El Espacio*, *El Espectador* y *El Tiempo*. De manera similar a la investigación de Rocha (2009), esta profundiza en las formas argumentales en la prensa para identificar ejes temáticos, los referenciales (códigos binarios), las voces autorizadas y las invisibilizadas, las características asignadas al espacio y a los individuos/grupos que

lo habitaban. La construcción del problema se desarrolló en torno a los ejes de seguridad, higiene y progreso urbano, con una referencia subsidiaria a la situación de emergencia social que consecuentemente estaba ligada a la victimización por violencia, desnutrición, enfermedades, tráfico de SPA, etc. A su turno, los medios de comunicación, en coherencia con los planes de desarrollo, especialmente con el plan *Por la Bogotá que queremos*, definieron un antes y un después: la ciudad real y la ciudad utópica. Las representaciones sobre el espacio de intervención también situaron a la administración Peñalosa como la que sí se hacía responsable del problema y lo resolvía efectivamente: el Proyecto Tercer Milenio (PTM) se posicionó como la estrategia salvadora del espacio y de las personas, la que volvió a poner sus ojos en el lugar después de años de abandono. Desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas, este tipo de acciones ponen al alcalde como figura central que formula soluciones innovadoras, prácticamente desligadas de los procesos y conceptos globales de las políticas nacionales e internacionales.

Los actores que aparecieron en estos diarios fueron principalmente los representantes del poder político y de los saberes sociotécnicos: por un lado, el alcalde Mayor de Bogotá, el alcalde local y, por otro, los directores y jefes de los proyectos y las fases urbanísticas. Marginalmente aparecieron las voces de ONG y menos aún de los grupos afectados que no solo eran los habitantes de la calle, también eran personas que se dedicaban a los oficios que se realizaban en El Cartucho (“cachivacheros”, “balasteros”, “ropavejeros”, “herramienteros” y “vivanderas”), vendedores ambulantes de la zona de San Victorino, recicladores, etc.) (Chaparro, 2003). Sin embargo, a lo largo del periodo de estudio los ejes temáticos y los actores protagonistas en los discursos de prensa se modificaron en relación con los cambios en la orientación discursiva de la administración de turno. Entre 1999 y el 2000, los temas principales de la prensa sobre Bogotá —con variaciones según cada periódico— fueron: El Cartucho, San Victorino, espacio público, miedo, violencia, delitos, desalojo, conflicto, resistencia, entre otros. Los actores más visibles fueron el alcalde y los directores del proyecto urbanístico. En el 2001, se visibilizaron los efectos sociales de la escasa planeación desde el sector de bienestar social, por tanto, además de los términos asociados al espacio se destacaron temas como “limpieza social”, inseguridad, negociación y resistencia. En ese momento, se visibilizaron las voces de los funcionarios de bienestar social con los avances del Programa de atención a habitantes de la calle y en algunos casos se presentaron historias de vida como apartados complementarios a la descripción de los avances de las fases del PTM y los servicios sociales. Entre el 2002 y el 2003, en coherencia con las nuevas orientaciones del DABS, se pasó de una referencia general de la “población” que vivía en El Cartucho a la visibilidad de los gremios, grupos sociales y etarios diversos que habitaban ese lugar. También se

presentaron temas como los operativos militares derivados del atentado en el acto de posesión de Álvaro Uribe, en el 2002 (figura 9).

Figura 9. Frecuencia de palabras en titulares de prensa de *El Espacio*, *El Espectador* y *El Tiempo* (1999-2003)



Fuente: elaboración propia con base en listado de títulos de prensa en Lozano (2008).

En el nivel léxico, los sustantivos y las características que describían a las personas y el espacio de manera general estaban ligados a la drogadicción y la violencia. Sobre este aspecto, Lozano (2008) explica que el uso de términos conocidos como “olla” lleva a los receptores del discurso a identificar el lugar en donde se distribuye droga y se desarrollan prácticas delincuenciales “consideradas socialmente inadmisibles, desde formas de civilidad hegemónicas y dominantes que establecen lo bueno y lo justo” (p. 100).

Así mismo, la utilización de modalidades discursivas en el nivel micro consolidan la validez del discurso a través de la utilización de proposiciones en la que se habla en nombre de la institucionalidad (“la Alcaldía no permite”), en nombre de la ciudad (“Bogotá no quiere repúblicas independientes”), en nombre de los ciudadanos (“los ciudadanos reclaman seguridad”).

Con este tipo de recurso el pronunciamiento del funcionario, en tanto reclamo, tiene un doble movimiento: en el primer caso, frente al público, reivindica para sí el ser lugar que concentra legalmente el monopolio y uso de la fuerza, y por consiguiente la capacidad de intervenir y respaldar su accionar en diferentes esferas de la vida social. Este tipo de reclamo opera poniendo de presente la coacción latente que subyace a los mandatos de ley sobre los cuales se sostiene la actuación estatal, e igualmente identifica y plantea la distancia entre el público y el locutor oficial, entre el Estado y aquello que se encuentra fuera de su esfera. Pero en el segundo caso, y de manera paradójica, se estatuye como la voz que interpreta el querer de la ciudadanía, la sociedad, la comunidad, el interés colectivo; desdibujando las fronteras y asumiendo la univocidad entre la voz del estado y la voz de aquellos que interpreta. (Lozano, 2008, p. 98)

Programas y proyectos de bienestar social, seguridad y renovación urbana: la invisibilización de la lógica de calle

La tensión conceptual para aproximarse al reconocimiento de la habitabilidad de calle desde afuera se evidencia en la fase retórica de las políticas públicas, en las administraciones que gobernaron a Bogotá entre 1995 y el 2003. Precisamente, la bifurcación en la construcción del problema llevó a la implementación de acciones dispersas y fragmentadas, que no llegaron a la comprensión del fenómeno en su complejidad. En este periodo tres fueron las prácticas principales que actuaron sobre la habitabilidad de calle, derivadas de los planteamientos normativos revisados en el apartado anterior, a saber, los censos, los servicios de atención del DABS y el PTM.

En primer lugar, los censos se ubican en un escenario en el que el saber sociotécnico toma un papel fundamental en los ciclos de las políticas públicas. Dentro de este tipo de saber, la estadística pública se encarga de la dimensión cuantitativa en la selección y definición de los problemas públicos, y en el caso de la habitabilidad de calle, tiene un papel central en la planeación demográfica y de control para la caracterización, la identificación de factores causales y de permanencia. Así, se sitúa como una fuente legítima para construir un problema y como la base para diseñar las soluciones en el discurso público (de la política, de los medios de comunicación y de la academia, consideradas voces socialmente validas). En ese sentido, los censos no solo construyen un problema, sino que son un dispositivo práctico que actúa sobre el grupo urbano en su cotidianidad, dado que acerca la institucionalidad a la lógica de la calle, a través de los funcionarios y encuestadores. Por tanto, el análisis de la estadística pública permite, por un lado, aproximarse a las características particulares de la habitabilidad de calle en Bogotá —como pionera en el despliegue de censos en el país— y entrever las orientaciones conceptuales de esta conflictividad urbana desde la perspectiva “objetiva” de las cifras.

Los datos de las principales ciudades del país expresan la mencionada ausencia de una política nacional dirigida a las personas habitantes de la calle, dado que no se encuentra una orientación homogénea sobre cada cuánto y qué variables tener en cuenta en los censos de habitabilidad de calle.

Incluso los conceptos desde los que se trata el fenómeno son disímiles —por ejemplo, *habitabilidad de calle* y *habitabilidad en calle*, que se empezó a utilizar en los estudios en Medellín—. La diversidad de dispositivos estadísticos conducen a múltiples y, en muchos casos, contradictorias maneras de identificar a ese otro “diferente” y, probablemente, a alejar las posibilidades del reconocimiento del otro como ser humano igual —en términos sociales—, diferente —en términos culturales— y participante en las decisiones de política pública.

Las variables *seleccionadas* en los censos de 1997, 1999 y el 2001 sentaron una posición frente al fenómeno y condujeron soluciones. El primer y el segundo censo (1997 y 1999) fueron los primeros intentos de generar diagnósticos regulares de la habitabilidad de calle como base para la formulación de acciones políticas de intervención¹²⁸, en estos participaron, primero, la Universidad Nacional de Colombia, el Observatorio de Cultura Urbana y el Idipron¹²⁹, y para el segundo censo el DANE y nuevamente el Idipron¹³⁰. Además de los datos construidos desde el sector de bienestar social, en 1999 se realizó un censo en El Cartucho desarrollado por la firma Econometría contratado por la empresa de Renovación Urbana¹³¹. Los tres estudios tomaron variables básicas, por ejemplo, número de habitantes de la calle, porcentaje de mujeres y hombres, niños, y ancianos, número de parches y cambuches; delimitación cuantitativa que estaba ligada a la identificación de la persona habitante de la calle farmacodependiente (SDIS, s.f.). La transición en la estadística pública, en los conceptos y en la comprensión se dio a partir del 2001, en este año la nueva perspectiva de *inclusión social* y *reintegración social* del DABS llevó a proyectar un censo en el que se incluyeron nuevas variables que no solo dieran cuenta de personas consumidoras¹³². La delimitación de variables y población objeto de los censos, además de la resistencia del grupo urbano a la imposición del *reconocimiento* que se imponía desde la cifras son algunas de las posibles explicaciones de los cambios que se evidencian entre uno y otro resultado. Para cerrar el análisis acerca de la construcción cuantitativa de la habitabilidad de calle en este periodo, es importante señalar que en estos años se creó el Sistema Único

¹²⁸ Como antecedente a estos censos se encuentran datos de 1993 de la Alcaldía Mayor y el programa Nueva Vida. Ruiz (1998) señala una discrepancia entre las cifras oficiales y las descritas por las organizaciones: el programa Nueva Vida reportó que en Bogotá había entre 20.000 y 25.000 habitantes de la calle, de estos 6.900 eran menores entre 5 y 18 años. Mientras tanto, las cifras proporcionadas por la Alcaldía Mayor en 1993 indicaban que en la ciudad existían 9.500 habitantes de la calle, de estos 2.200 menores de 18 años.

¹²⁹ Este censo registró 4.515 personas habitantes de la calle (Martin y Ceballos, 2004).

¹³⁰ Estos datos reportaron 7.817 habitantes de la calle en Bogotá (Martin y Ceballos, 2004).

¹³¹ El censo de Econometría contó 1.352 hogares y 4.433 personas en El Cartucho. Sin embargo, desde el DABS se plantearon cifras de 2.000 familias y 13.000 personas concentradas en ese espacio (Alarcón, 2002, p. 19 citado en Robledo y Rodríguez, 2008, p. 163). Sobre las cifras de El Cartucho es importante aclarar que no todas las personas que vivían este espacio eran habitantes de la calle.

¹³² En ese censo se identificaron 10.477 habitantes de la calle en toda la ciudad, con mayor concentración en las localidades de Santa Fe, Mártires y Rafael Uribe (DABS, 2000). Para este censo no se pudieron censar los habitantes de El Cartucho, debido a los conflictos con las personas que quedaban allí y a la diáspora que ya era evidente en ese año.

de Registro a Beneficiarios (SIRBE) para individualizar con un código único a las personas habitantes de la calle beneficiarios de los servicios del DABS.

En segundo lugar, los programas y proyectos del DABS reflejan la tensión entre la comprensión de la habitabilidad de calle más allá de la drogadicción, que planteaba el Decreto 897 de 1995, y las prácticas institucionalizadas en las tres administraciones. En este punto es necesario aclarar que los tres gobiernos desarrollaron las acciones bajo la misma conceptualización —y con las mismas contradicciones— del Acuerdo 13 de 1995 y del Decreto 897 de 1995, por tanto, en medio de las contradicciones formales, hubo avances y retrocesos en el reconocimiento. En el periodo Mockus-Bromberg, se identifican dos formas de intervención para adultos habitantes de la calle: por un lado, el convenio con la Fundación Hogares Claret, organización que tenía a su cargo la atención a adultos farmacodependientes en Medellín, con un modelo de atención clínica, psicológica, de trabajo social, pedagógica reeducativa, psiquiátrica y médica. El programa consistía en la internación en granjas y terapias de confrontación psicológica “de choque”, con el objetivo de lograr la rehabilitación. Al final de la gestión Mockus, el DABS tomó la dirección del programa de habitantes de la calle con las mismas prácticas de acercamiento e institucionalización con la diferencia de que se incluyó una fase intermedia de hogares día (Precomunidad, que funcionaba desde 1996 en el Voto Nacional) (Martín y Ceballos, 2004, p. 478). Por otro lado, los talleres que se realizaron con Idipron, en los que se invitaban semanalmente a agentes de policía con el objetivo de lograr un acercamiento con las personas en proceso de rehabilitación y transformar las relaciones de agresividad (Martín y Ceballos, 2004, p. 450).

A su turno, la administración Peñalosa, a partir de la reorganización del DABS bajo la dirección de Gilma Giménez, desarrolló tres nuevas estrategias de atención a habitantes de la calle: el Proyecto 7159 “Brigadas de acercamiento en calle”, el Proyecto 7151 “Atención al habitante de la calle” y el Proyecto 7188 “Atención a personas en grave situación social de la zona de Santa Inés, El Cartucho”. Estos tres proyectos mantuvieron prácticas de institucionalización para la *superación* de hábitos propios de la calle. En ese sentido, se trataba de una desintoxicación no solo de la droga, sino de toda la experiencia de la vida “oscura” de la calle. Según, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS, s.f.) este cambio de perspectiva del DABS a través de los tres proyectos significó una ampliación del perfil de la habitabilidad de calle, el desarrollo estrategias especializadas según las particularidades de la población, la ampliación de la cobertura con tres nuevos hogares de paso (Comunidad Terapéutica Hogar Claret El Camino, Hogar Claret La Poesía, y Hogar Claret La Alegría en Sasaima) y el desarrollo de nuevos convenios en el marco de uno de los programas bandera de este gobierno: Misión Bogotá.

Este programa muestra una de las prioridades de este alcalde: exponer grandes y buenos resultados, especialmente, en temas polémicos¹³³. Misión Bogotá estuvo a cargo del Fondo de Seguridad y Vigilancia de la Secretaría de Gobierno e *integró* a poblaciones en riesgo social: jóvenes desescolarizados, sin empleo o en conflictos diversos, habitantes de la calle, trabajadores/as sexuales, recicladores y sus familias. El objetivo del programa era generar una apropiación de estos grupos con la ciudad y transformar los imaginarios que los asociaban con miedo e inseguridad.

En 2001, el DABS formuló el proyecto 7312 “Atención al ciudadano y ciudadana habitantes de la calle”, el cual se ejecutó con apoyo administrativo de la Gerencia de Inclusión Social. El cambio conceptual orientado a la desinstitucionalización y desestigmatización se dio en el marco de las discusiones sobre nuevas ciudadanías:

Según Ángela María Robledo, directora del DABS durante la segunda administración de Mockus (2001-2003), explica que la mejor forma de intervenir poblaciones vulnerables o excluidas por la drogadicción o por problemas mentales consiste en “no atenderlos de una manera diferente, institucionalizante, criminalizante, patologizante, de sus condiciones sino todo lo contrario, atenderlos en un aire abierto en donde el proceso de resocialización o de rehabilitación se desarrolla a partir de una relación con un igual, en donde el terapeuta no es el camino a seguir, sino un sujeto que interacciona con otro, para que juntos puedan encontrar soluciones. Desde esa mirada, no podemos pensar que todo habitante de la calle es drogadicto o no podemos pensar que todo habitante de la calle es un delincuente o un ladrón. Esos nuevos enfoques dicen y lo que esta administración quiere, es un proyecto mucho más incluyente, que brinde más opciones a la gente, proponiendo una ruptura con la forma como se conducía esta atención hasta el momento, por ser rígido y lineal. (Entrevista, 2003 citada en Martín y Ceballos, 2004, p. 482)

La priorización de la política social dentro del plan *Bogotá para vivir todos del mismo lado* se evidenció con el aumento de 15.000.000 en el presupuesto. De manera específica, las fases del proyecto 7312 se modificaron parcialmente para cambiar el condicionamiento de entrar al proceso de rehabilitación para poder disfrutar de los servicios. En la primera fase de brigadas, se empezó a atender a quienes no querían o no aceptaban un proceso institucional, a través de servicios de salud, peluquería, aseo, cedulação, actividades deportivas, lúdicas y recreativas en parques. La fase de Centros de Atención Transitorios (CAT) se implementó a través de la “Cátedra de vida urbana” dirigida al autorreconocimiento de derechos y deberes ciudadanos. Los hogares de paso (Hogar el Camino, Hogar Claret, Centro Balcanes, Comunidad Funescom, Comunidad Reencuentro de Vida y el Centro Nuevo

¹³³ Esta tendencia se observa en la primera y segunda (actual) administración, en las que se han creado estrategias para visibilizar los efectos sociales positivos de las intervenciones urbanísticas. En la primera gestión, los resultados se mostraron a través de Misión Bogotá, y en la segunda uno de los programas insignia es Adopta un puente, en este exhabitantes de la calle desarrollan jornadas de aseo y pintura en sectores críticos, especialmente con alta presencia de cambuches. En noviembre del 2016, se difundió en los medios de comunicación la primera etapa de recuperación con 222 jornadas en los puentes de Avenida de las Américas con Carrera 50, Carrera 30 con calle 6, Carrera 30 con calle 13, Carrera 10 con calle 6 y zona del deprimido, Calle 26 con calle 13, Calle 12 entre Av. Caracas y calle 18 y NQS con calle 26 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, 4 de noviembre).

Nacimiento) ejecutaron programas de formación y capacitación para el trabajo. La fase de enlace social y seguimiento tenía el objetivo de restablecer vínculos familiares, sociales y laborales. Además de las fases de atención en los centros de atención y hogares de paso, se mantuvo el programa Misión Bogotá con una menor visibilidad y un programa de salidas a los parques de la ciudad los días viernes, en estas se les contaba a los transeúntes acerca de los programas, con el fin de modificar la percepción de la ciudadanía frente a este grupo urbano (Martín y Ceballos, 2004, pp. 480. 487).

En tercer lugar, el PTM se formuló específicamente dentro de los ejes prioritarios del plan *Por la Bogotá que queremos*. En coherencia con los preceptos de la ciudad utópica, se planteó un antes y un después para el espacio constituido en el imaginario urbano como el *no lugar*, y para sus habitantes, que de manera general eran únicamente habitantes de la calle, al inicio del proyecto. La intervención bajo el reencauchado Plan Centro se concentró en el sector de El Cartucho-Santa Inés, el barrio San Bernardo y la Plaza San Victorino. Los estudios diagnósticos (un censo del sector y la declaración de emergencia social de la OMS) tuvieron un componente de caracterización general en la que se identificaron la degradación urbanística y la concentración de prácticas ilegales, especialmente el microtráfico, pero ningún componente de caracterización sociodemográfica en profundidad ni de las prácticas y las identidades que allí se encontraban.

A diferencia de la intervención del 2016, en la que en un único ingreso se desalojó El Bronx, la de El Cartucho se desarrolló de manera progresiva, por fases, entre 1998 y el 2005. El proyecto inició con la compra de predios identificados en las 20,2 hectáreas que ocupaba el sector, la planeación de la “reubicación”, la negociación y el realojamiento de 3.985 personas y 1.069 establecimientos al momento de iniciar el proyecto (Martín y Ceballos, 2004, p. 318). Entre 1999 y el 2000, se diseñaron los planos del parque, se demolieron el mayor número de predios y se iniciaron las obras de construcción. En la administración Mockus, la ciudad en obra desplegó las estrategias de bienestar social y el avance en la salida de personas de El Cartucho. Aparentemente, este fue un periodo de tensa calma, pues, como se indicó antes, los titulares de prensa visibilizaron los programas del DABS y las historias de vida, pero no evidenciaron los conflictos que estallaron públicamente con el desalojo de la última manzana en el 2005.

Lozano (2008) describe tres fases de producción del espacio: la fase catastral, la ciudad en obra y la intervención de bienestar social¹³⁴. La primera expone la articulación de saberes sociotécnicos especializados que prometen la producción del espacio utópico: productivo y seguro, con los

¹³⁴ Estas fases coinciden con los temas predominantes que se identifican en la prensa entre 1999 y el 2003.

argumentos de revalorización del suelo urbano; incremento en la oferta de áreas residenciales, institucionales y comerciales en los bordes de la pieza intervenida; y el mejoramiento de condiciones de accesibilidad, seguridad y competitividad del sector (p. 71). En este caso, la acción política urbanística, especialmente enfocada en la revalorización catastral, conduce a transformaciones sociales —los denominados procesos de *gentrificación*—, por ejemplo, el desplazamiento de propietarios y arrendatarios que ya no pueden pagar los costos de servicios públicos y prediales. Con este tipo de acciones, se confirma de alguna manera la teoría de las ventanas rotas, dado que muestra que una política con fines económicos y productivistas sobre el espacio tiene efectos sobre su configuración social y los comportamientos que allí se desarrollan. En esta perspectiva de política pública parece que no tienen mayor importancia la construcción de significados en torno al territorio ni las identidades, ni los efectos sociales de las personas y grupos desplazados. En la segunda, ciudad en obra, se manifiestan las incomodidades en la movilidad y se exponen marginalmente los conflictos y las resistencias. En este periodo (1999-2001) se desarrollaron espacios de participación en los que se incluyeron las voces de las personas afectadas, pero en la práctica no tuvieron efectos reales en reubicación, negociación de predios, programas de protección ante las mafias y la “limpieza social”. Con base en el análisis del documento presentado por Renovación Urbana al Concurso internacionales “Buenas prácticas”, Rodríguez y Robledo (2008) señalan:

Las expresiones a las que alude esta parte de la investigación permitirán inferir a un lector desprevenido, que el desarrollo del PTM ha sido resultado de un proceso consensuado con quienes allí habitaban y con la sociedad en general; en ese sentido, expresiones como “colaboración de sus habitantes en el caso de los vendedores ambulantes de San Victorino”, y “trabajo codo a codo” en el caso del censo y el realojo de algunos de los habitantes de Santa Inés generan esa impresión. Sin embargo, esta presentación dista mucho de lo que fue el proceso en las dos primeras fases del proyecto. (p. 167)

La tercera fase, prácticas de bienestar social, incluye los programas implementados por el Distrito (brigadas de atención, centros de acogida y atención especial a la población de El Cartucho).

4.4. Pistas acerca del reconocimiento en las políticas públicas 1995-2003

Los elementos rastreados en el periodo 1995-2003 permiten esbozar los siguientes puntos de análisis que muestran contrastes entre el reconocimiento de la ciudadanía y retrocesos orientados a la invisibilización de la lógica de la calle. En un primer término, la relación entre los ejes conceptuales de los planes de desarrollo y el lugar de la habitabilidad de calle. En segundo término, los avances y retrocesos en la fase retórica. En tercer término, la tensión entre los planteamientos del discurso jurídico-normativo y la implementación de programas y proyectos.

En primer término, las administraciones distritales aproximadamente desde 1993 hicieron esfuerzos para gestionar la ciudad de manera autónoma y formular políticas acordes al reto de construcción de la capital del país como una ciudad-región. Los ejes centrales de los planes de gobierno de Mockus, Bromberg-Peñalosa-Mockus representaron un hito de gobernanza y gobernabilidad de la seguridad ciudadana, dado que la violencia y la inseguridad fueron las conflictividades comunes articuladas en torno al objetivo de reducir los índices de inseguridad. No obstante, la coordinación de actores en el caso del programa distrital de atención al habitante de la calle se limitó a Misión Bogotá, iniciativa en la que participaron el Departamento Administrativo Medio Ambiente (DAMA), el Jardín Botánico y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD). De esa manera, Idipron y el DABS fueron las entidades que explícitamente se encargaron de la comprensión y la atención de la habitabilidad de calle.

En segundo término, el avance principal en el periodo 1995-2003 fue el tránsito conceptual de *indigencia a habitabilidad de calle*, sin embargo, este ciclo de gobiernos distritales no logró del todo una desvinculación frente a la *drogadicción*, debido a que las decisiones de política pública no se basaron en estudios en profundidad del fenómeno en su dimensión histórica y sociológica, sino que acudieron a caracterizaciones cuantitativas generales. Con esto, las normas mostraron una escasa comprensión de las lógicas internas, de la territorialidad, de la construcción de las relaciones con el otro, y del lugar de la mujer y de la comunidad LGBTI en la calle. Esas normas (Acuerdo 13 de 1995 y el Decreto 897 de 1995) se mantuvieron vigentes hasta el 2003, y derivaron en que las estrategias de gobernanza que ampliaban la acción del Idipron y el DABS y desarrollaban propuestas en torno a *autorregulación y autoayuda*, acercamiento y sensibilización con los demás habitantes de la capital, y programas desinstitucionalizados quedaran en el papel.

Los desajustes en la fase retórica llevan a plantear, en tercer término, la brecha entre el discurso normativo y las prácticas circunscritas al sector de integración social. En ese sentido, la gobernanza, los planteamientos sobre la multidimensionalidad y la comprensión de la relación de pertenencia e identidad con el espacio no se reflejaron en los programas de la SDIS, que continuaron identificando la salida de la calle y la abstinencia de las SPA como únicas alternativas, y a la lógica de la calle como un *no lugar*, espacio “oscuro” de degradación en el que no había nada más que droga. Esto muestra que en la práctica la calle se concibe desde la drogadicción y nada más. A su turno, los discursos urbanísticos y los medios de comunicación continuaron reproduciendo la caracterización de las personas y El Cartucho como productores y reproductores de miedo de acuerdo con la prioridad del modelo de la ciudad pensada. En ese orden de ideas, se tienen dos perspectivas de la seguridad: una la del Estado Social de Derecho que propende por la seguridad integral para todas y todos los ciudadanos, con

protección especial para los grupos discriminados y otra, que desconfió del otro desigual y construye límites materiales y simbólicos para separar y segregar.

Estas formas de reconocimiento de manera general remitieron a una ciudadanía *híbrida* entre un liberalismo que no reconocía la reivindicación de derechos de culturales y una ciudadanía de tipo republicano en la que se antepuso el deber de cumplir la norma para ser considerado como parte de la ciudad trazada. En el caso de las personas habitantes de la calle, el reconocimiento de derechos socioeconómicos básicos (acceso a servicios sociales) estaba subordinado a la institucionalización, situación que conduce a una ciudadanía incompleta que otorga derechos individuales en la medida en que se cumple el deber de resocialización.

Con estas líneas para el análisis del lugar de la habitabilidad de calle en el contexto del emergente Estado Social de Derecho y del desarrollo de las políticas públicas autónomas del Distrito, se pasa al escenario en el que se manifiesta la tensión entre los discursos y orientaciones ideológicas y políticas del ámbito nacional y del distrital.

5. Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (2004-2015)

Al cierre del segundo gobierno de Mockus, después de un poco más de diez años del nacimiento de la Constitución Política de 1991 —y aún hoy—, el país se encontraba inmerso en un lento proceso de apertura democrática en los ámbitos jurídicos, legislativos y del ejecutivo, pero este lento tránsito se expresaba con mayor claridad en las relaciones cotidianas en los espacios microsociales, en los que todavía resultaba difícil reconocer al otro desde la diferencia y desde su derecho a participar en espacios públicos (materiales y simbólicos). En este contexto, se expresó con mayor fuerza la tensión entre los conceptos globales y locales marcados por la homogeneidad social, cultural y política, y los esfuerzos —pacíficos y violentos, y legales e ilegales— de apertura a la diversificación en estas mismas dimensiones. En ese orden de ideas, las *gramáticas del poder* muestran un escenario de mayor interdiscursividad entre posiciones políticas hegemónicas, con bases higienistas de orden, progreso y limpieza de la sociedad, y posiciones disidentes de un mayor número de actores que acudían a las nuevas herramientas constitucionales, con el objetivo de intentar incidir en la construcción de los discursos y las prácticas públicas: en los medios de comunicación, en el mantenimiento de la validez del discurso académico y en las intervenciones estatales en la vida cotidiana, a través de las políticas públicas.

Para la lectura de las gramáticas del poder en el periodo de gestión 2004-2015, se continúa el análisis de los ejes temáticos de los planes de desarrollo y la ubicación del concepto de seguridad dentro de estos, que desde varios puntos de vista de oposición, pareció diluirse entre las políticas sociales. Con esto se dan pistas sobre las formas del reconocimiento y la ciudadanía, de manera general, y las particularidades en la fase retórica de las políticas, y en algunas prácticas de implementación sobre habitabilidad de calle.

5.1. Escenarios de conflicto nacional/local: entre la seguridad democrática y la participación ciudadana

Aunque durante los primeros años de la década del 2000 se desarrollaron tensiones entre homogeneidad y diversidad y entre hegemonía y disidencia en el ámbito nacional¹³⁵, estas tuvieron expresiones más claras en las relaciones entre el Gobierno nacional y el Distrito. Las brechas entre las líneas programáticas de los gobiernos nacional y distrital se pueden leer al menos en tres dimensiones: la ideológica, la conceptual y la económica: los gobiernos de Uribe y, más adelante, de Santos presentan una tendencia de derecha, que parte de la priorización de la unidad y homogeneidad cultural y política, y de la seguridad a la manera de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Así mismo, tienen una clara alineación con el modelo político-económico neoliberal que ha llevado a que sus ejes temáticos prioritarios se encaminen según los parámetros de los organismos y tratados multilaterales y, consecuentemente, ha generado que las políticas sociales funcionen como estructuras discursivas que mantienen los efectos del capitalismo dentro de límites aceptables (Habermas, 1976). Mientras tanto, la orientación ideológica de los gobiernos de Bogotá, entre el 2004 y el 2015¹³⁶, es de izquierda, con los matices, las particularidades, incluso, las decepciones de lo que se podía entender antes por izquierda¹³⁷. Sin tener los mismos ejes conceptuales, las prioridades generales —poco visibles para la ciudadanía— fueron la política social y la apertura de espacios de participación para las identidades artísticas, culturales y étnicas, de grupos etarios, sectores poblacionales, etc.

En ese contexto Bogotá se ha inclinado por gobiernos independientes y de izquierda en los últimos quince años, tendencia que se asocia a los logros de los movimientos populares y de izquierda que impulsaron otra dinámica de la sociedad hacia el reconocimiento de la diversidad cultural y la ciudadanía de derechos. [...] Vale la pena resaltar que en el periodo estudiado (2004-2011) es significativo que estos gobiernos fuesen de izquierda, ya que el país tenía un presidente bastante popular de derecha y la Alcaldía de Bogotá es considerada como el segundo puesto político más importante en Colombia, lo que situó a la oposición en un lugar privilegiado para visibilizar su proyecto político. (Jerena, 2013, pp. 56 y 68)

El escenario de la gestión pública de la capital en el siglo XXI expone varios elementos para el análisis propuesto en esta investigación. Este es un contexto en el que se hace más visible la entrada en

¹³⁵ Estas tensiones estaban representadas especialmente, por un lado, en el triunfo de Álvaro Uribe Vélez, quien desde un neopopulismo de derecha pretendió consolidar un nacionalismo “antiterrorista” mediante de los discursos y las prácticas de *seguridad democrática*, y, por otro, la creación un poco tardía de mecanismos de participación, la expedición de algunas normas para la reglamentar la protección de derechos contemplados en la Constitución y las reformas de instituciones permeadas por la corrupción y la falta de eficiencia ante la ciudadanía.

¹³⁶ El hecho de que el electorado de la capital haya elegido por tres periodos representantes de la izquierda —o de tendencias progresistas— muestra que las tensiones mencionadas tienen sus fundamentos en el nivel microsociedad, en el que la ciudadanía busca respuestas y salidas hacia la apertura democrática que se prometió en la Constitución Política.

¹³⁷ A pesar de esto, los discursos y las prácticas de los partidos y de los alcaldes, en los tres periodos de gestión, más que estrictamente de izquierda, se pueden identificar como un híbrido: en sus discursos expusieron una mezcla de ideas y propuestas políticas de centro e incluso alineadas con el modelo político-económico neoliberal, y en sus prácticas se manifestaron un sinnúmero de alianzas políticas y económicas, legales e ilegales, que quebraron la identidad política.

el juego político de nuevos actores que reivindican sus derechos sociales y sus derechos culturales de manera simultánea. Las denominadas *comunidades bivalentes* (Fraser, 1997) que defienden ambas formas de reconocimiento ya no son solo los grupos étnicos o la comunidad LGBTI, emergente en el espacio de lo público en los primeros años del nuevo siglo, sino también otros grupos vinculados por prácticas o experiencias urbanas reclaman espacios simbólicos y materiales para incidir en las fases de la política pública: en la construcción de los problemas de Bogotá, la formulación y la implementación, a través de espacios participativos; y en la evaluación mediante rendiciones de cuentas. En la perspectiva de Roth, en los últimos años las políticas públicas tienen una línea más difusa que separa lo estatal y lo no estatal, por esa razón, estas deben estudiarse en el marco de relaciones de redes de actores que se involucran en las distintas fases de una política.

Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir. [...] En esta concepción de análisis, tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales. (Lazega, 1994, p. 293 citado en Roth, 2002, pp. 33-34)

Así las cosas, las políticas públicas distritales en el marco de los gobiernos 2004-2015, incluso desde el segundo periodo de gestión de Mockus, han mostrado un proceso dialéctico de superación y conservación de elementos que han permitido el aumento de la participación y, de ahí, de la interdiscursividad en la discusión y acción frente a diversos temas en los ámbitos distritales y locales.

En el desarrollo de la planeación política distrital, un componente adicional a la mencionada consolidación de la perspectiva de redes fue la reestructuración de la organización y el funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá (Acuerdo 257 del 2006). El acuerdo establece la descentralización y la coordinación intersectorial de las acciones de gobierno entre el despacho del alcalde o alcaldesa Mayor de Bogotá, los consejos superiores de la administración distrital, las secretarías de despacho, los departamentos administrativos, las unidades administrativas especiales sin personería jurídica y las alcaldías locales. Peña Frade (2010) identifica el Acuerdo 257/06 como un *poderoso y fino instrumento* que permitió desarrollar las intervenciones estatales bajo el modelo de planificación según los ciclos de política pública, y que coloca al alcalde —sus conceptos globales y posiciones ideológicas— en un lugar más protagónico o de mayor autonomía. Justamente, la autora expone tres componentes que añade el acuerdo a la gestión pública distrital: primero, la estructura misma de las entidades, en la que cada alcalde elige a los jefes de las entidades, los directores de subsecretarías, los departamentos y las unidades administrativas. Con esto, el equipo se alinea bajo el enfoque y las directrices definidas en cada plan de desarrollo. Segundo, la especialización de las

entidades conduce a un mayor despliegue de la “razón técnica” a través de la priorización del dato numérico como línea de base, meta o indicador que se convierten “en el lenguaje más utilizado para definir objetivos y coberturas de programas y proyectos; luego, para monitorear los avances y logros, y, más adelante aún, para reorientar o institucionalizar procesos” (p. 118). Tercero, la nominación de ciudadanos y ciudadanas diferenciados visibles a partir de funcionarios especializados en sectores poblacionales.

5.2. De los deberes a los derechos: emergencia de los enfoques poblacional, diferencial y territorial

Los cambios normativos e institucionales de los gobiernos de la ciudad en el periodo 2004-2015 son la base para situar un elemento fundamental que representa el tránsito en las relaciones entre Estado y Sociedad civil, y en las formas de *reconocimiento*, *democracia* y *ciudadanía* desde los discursos y las prácticas políticos: el paso de la centralidad de los deberes a la priorización de los derechos. Desde este punto de vista, se sugieren tres lecturas generales de ese tránsito en los gobiernos Garzón, Moreno-López y Petro: la posición político-ideológica de los alcaldes de turno; los enfoques poblacional, diferencial y territorial que se integraron como componente transversal de las políticas sectoriales; y la perspectiva de redistribución y reconocimiento contemplada en los planes de desarrollo¹³⁸. En primer lugar, la elección para el segundo cargo más importante del país de candidatos que representaban formalmente una posición de izquierda, por tres periodos continuos, mantuvo la tendencia de transformación cultural, política e ideológica de la ciudad, que buscaba alternativas a los partidos tradicionales. En este caso la ciudad pasó de apoyar movimientos de ciudadanos independientes, fundamentados en el saber sociotécnico y académico, a respaldar un partido en el que se concentraban varios grupos de “izquierda”, es decir, caracterizados por la priorización de las políticas sociales y la oposición a los modelos de corte capitalista. En el 2003, periodo electoral para alcaldías, el Polo Democrático Independiente presentó a Luis Eduardo Garzón como su candidato en la capital del país. Garzón se situó como un político que iba a poner el acento en la reivindicación de derechos al tener una base sindical y al haber pertenecido al Partido Comunista Colombiano. En ese sentido, esas

¹³⁸ Es necesario aclarar que las particularidades de los discursos y las prácticas sobre la política cultural en Bogotá se asocian directamente con las discusiones que se desarrollaron los ámbitos internacional y nacional, durante el siglo XX, específicamente en la segunda mitad. En el nivel internacional, se destacan los discursos de reconocimiento y acciones afirmativas de finales de la década de los cuarenta hasta los sesenta. A partir de la década de los ochenta, emergieron los discursos desarrollistas de reconocimiento formal de la diferencia hacia los grupos socialmente vulnerables, a cargo de los organismos multilaterales. En los últimos años, se identifica una consolidación conceptual y jurídica del reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de los Estados-Nación y la participación política y autonomía jurídica para las minorías (Varela, 2015).

elecciones se identifican como un hito para la ciudad, dada la decisión electoral por la corriente política opuesta a la del Gobierno nacional.

A partir de lo anterior, en segundo lugar, la perspectiva de derechos en las tres administraciones incluyó dos componentes transversales de las políticas sectoriales e intersectoriales: el enfoque poblacional, diferencial y el enfoque territorial. El primero combina la garantía de derechos sociales y culturales para grupos e identidades excluidos históricamente. Como base de esa orientación, el plan *Bogotá sin indiferencia* estableció tres formas de diferenciación social y cultural: grupos etarios (niños y niñas, jóvenes, adultos y personas mayores); según la condición de etnia, de género o de grupos poblacionales que padecen la vulneración de sus derechos; y la diferenciación por su condición de pobreza o pobreza extrema (Corredor, 2010, citada en Jerena, 2013, p. 76). El enfoque territorial se constituyó desde la formulación de políticas descentralizadas y las conceptualizaciones acerca de la construcción de potencialidades y capacidades desde el territorio local y desde las múltiples territorialidades urbanas. En tercer lugar, la perspectiva de diferenciación social y cultural puso en discusión las formas históricas de indiferencia, exclusión o invisibilización, que se derivan de procesos de desigualdad social y de la falta de reconocimiento de la diversidad cultural.

Los altos índices de pobreza que enfrentan muchas familias en la ciudad; la realidad intolerable en la que se encuentran muchos niños, niñas y adolescentes que deben padecer lejos de la escuela, los rigores de una existencia llena de precariedades; las discriminaciones a las que se han sometido durante muchos años las poblaciones afrodescendientes, indígenas y otros grupos étnicos por no resignarse a olvidar sus raíces; la invisibilización de las problemáticas de las mujeres que, a pesar de contribuir con sus manos a la construcción de nuestra sociedad y de una mejor ciudad, aún no obtienen el reconocimiento merecido, ni la materialización de sus derechos; el rechazo hacia grupos diversos como los miembros de la comunidad LGBT que se ven abocados por el fanatismo y el odio a dejar de ser lo que son o quieren ser. Todas ellas son realidades que no deben presentarse en una nación o en una ciudad cobijada bajo el manto de la nueva Constitución. (Garzón, 2007, p. 11)

5.2.1. La lectura de los problemas y la formulación de soluciones en clave de derechos

Así las cosas, los problemas en los que se enfocaron los planes de desarrollo *Bogotá sin indiferencia: un compromiso contra la violencia y la exclusión*, *Bogotá positiva: para vivir mejor* y *Bogotá humana* fueron, por un lado, la desigualdad socioeconómica y la segregación y, por otro, la invisibilización y la exclusión de identidades culturales que habitan la ciudad. En la perspectiva del gobierno de Garzón la prioridad era combatir la exclusión social y política, la pobreza, la inequidad y la discriminación. En la línea de causalidad asociada a factores estructurales, uno de los problemas concretos era el hambre. A su turno, Moreno planteó que las conflictividades más acuciantes de la capital se ubicaban en dos planos: las derivadas de la pobreza y la exclusión, y las vinculadas con el

desarrollo de la ciudad-región, es decir, la prestación de servicios públicos y la vivienda, el medio ambiente y la movilidad. Finalmente, desde el progresismo, el mandato de Petro definió conflictividades en tres dimensiones: a) la segregación social y cultural, y la falta de desarrollo de las capacidades de las y los ciudadanos, b) el modelo depredador del ambiente en la gestión público-privada y en el manejo cotidiano del agua y las basuras, y c) la corrupción y la baja participación e incidencia de la ciudadanía en la gestión pública.

En coherencia con esta base de la gestión, se puede decir que aunque se abordaron temas como la seguridad, la movilidad, el espacio público —conceptos y ejes estratégicos que se mantuvieron en la agenda de los gobiernos como parte de los ejes de planeación de la *ciudad-región* y la *ciudad global*—, la prioridad en los contenidos programáticos fue la redistribución para la garantía de derechos sociales y económicos, y el reconocimiento de la diversidad¹³⁹. De esa manera, el discurso político distrital experimentó el tránsito de los conceptos de *homogeneidad* que responsabilizaban al individuo por su falta de cumplimiento de *deberes* ciudadanos, a conceptos alternos centrados en el ejercicio de *derechos* de la *diversidad* social y cultural. En los tres periodos ese tránsito, que identifica a los habitantes de la ciudad como ciudadanas y ciudadanos —todas y todos, al menos en el discurso, y no solo los que cumplen deberes o se comportan bien en el espacio público— se expresó primero en el concepto *derecho a la ciudad*, en las administraciones de Garzón¹⁴⁰ y Moreno-López, y en el eje denominado “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo” en el mandato de Petro.

El *derecho a la ciudad* es un término acuñado en el discurso político distrital a partir de la propuesta teórica de H. Lefebvre, quien sostiene que los conceptos y las políticas de Estado, incluyendo las políticas capitalistas, se desarrollan y tienen efectos particulares según el espacio social histórico-concreto. De esa manera, los derechos humanos no se pueden plantear como conceptos o políticas de Estado abstractos, sino que deben “espacializarse” como acciones en un espacio y unas situaciones singulares.

¹³⁹ En los tres gobiernos se mantuvo el enfoque poblacional y territorial, con la diferenciación según ciclo vital, grupos artísticos y culturales (agrupados en el Sistema Distrital de las Artes, la Cultura y el Patrimonio), las comunidades históricamente excluidas, y las organizaciones locales y barriales.

¹⁴⁰ En el gobierno de Garzón, el concepto no se incluyó en el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia*, sin embargo, la reflexión conceptual y la apropiación estuvo presente en el desarrollo de las políticas con enfoque poblacional y territorial. Justamente, en el 2007 la Alcaldía Mayor publicó el libro *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia* que “pretende mostrar las acciones desarrolladas para garantizar a los habitantes de Bogotá su derecho a la ciudad y para lograr que la cultura del respeto a los derechos humanos gradualmente se imponga como pauta social; para que las voces apagadas encuentren eco; para que las caras olvidadas sean reconocidas y para que el hábito social de la inclusión continúe su proceso de consolidación” (p. 12).

En el caso particular de Bogotá, la responsabilidad principal de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, la Carta del Derecho a la Ciudad y la Constitución Política, especializados según las necesidades y condiciones objetivas de sus habitantes, se coloca en el Estado. Esta directriz fue adoptada inicialmente por Garzón mediante una reflexión que tomó bases teóricas y político-jurídicas, y avanzó hacia la comprensión/estudio de las necesidades, ya no generales de una ciudadanía homogénea, sino de las particulares de diversos grupos y organizaciones. Una de las estrategias en este sentido fue la elaboración de estados del arte de varios grupos artísticos, sociales y culturales¹⁴¹.

Por su carácter de derecho-situación, portador de metas e integrador de la red completa de los derechos humanos, el derecho a la ciudad impone a las autoridades, en primer término, el deber de diseñar y ejecutar —con la participación de los habitantes— políticas públicas dirigidas a buscar la realización efectiva de los derechos humanos y la satisfacción inmediata de las necesidades de los habitantes de la ciudad. En segundo lugar, obliga a que se generen los mecanismos y el entorno físico y cultural más propicio para que la ciudad y sus espacios de convivencia estimulen y respondan a las opciones responsables de libertad y de reconocimiento de la identidad de sus habitantes. (Garzón, 2007, p. 24)

En el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia: un compromiso contra la violencia y la exclusión* y en los balances de gestión de esta alcaldía apareció como objetivo prioritario la materialización del Estado Social de Derecho y el compromiso social con el cumplimiento de los derechos humanos¹⁴². Así mismo, se conservó el concepto de *desarrollo* mediante la consolidación de la *ciudad-región* integrada a las dinámicas globales. Las tendencias de compromiso social y de desarrollo urbano-regional se manifestaron en las catorce políticas generales (Intervención social integral, Integración social, Intervención para la equidad, Prevalencia de los derechos de las niñas y los niños, Mujer y géneros, Juventud, Cambio cultural, Participación para la decisión, Control social y rendición de cuentas, Seguridad alimentaria, Integración territorial para la sostenibilidad, Generación de riqueza colectiva, Empleo e ingresos e Integración Internacional) y en los tres ejes estratégicos del plan: social, urbano regional y reconciliación. El primero buscaba garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con especial atención en la inclusión de las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad¹⁴³. El segundo definió la territorialización o

¹⁴¹ A partir del 2004, se dio un aumento considerable de la producción de estados del arte, en diversos sectores de gobierno, especialmente en el sector de cultura que tomó un protagonismo dentro de las administraciones (incluso desde el segundo mandato de Mockus). Por ejemplo, en el 2006 se generaron los estados del arte de las áreas de danza, artes plásticas y audiovisuales y literatura, sobre las comunidades afrodescendientes y raizales; en el 2007 se elaboraron los diagnósticos del área de arte dramático y el de raizales del archipiélago de San Andrés, providencia y Santa Catalina que habitan en la ciudad de Bogotá; en el 2009 se realizaron los estados del arte de las áreas de música y artes audiovisuales; en el 2010 se desarrollaron los diagnósticos del campo de la cultura sobre las prácticas culturales del pueblo rom-gitano, de las poblaciones infantil, juventud, campesina e indígena y de la comunidad LGBTI (UNAL-SCRD, 2011).

¹⁴² En este documento, la palabra “derechos” se repite 137 veces, mientras que la palabra “deberes” aparece únicamente dos veces.

¹⁴³ Dentro de este eje se desarrolló el programa bandera de esa administración “Bogotá sin hambre”.

especialización de derechos en una ciudad integrada, competitiva y sostenible ambientalmente. El tercer eje contenía las principales estrategias de seguridad y convivencia, pero al poner el énfasis en los derechos tuvo un sentido distinto al de las administraciones anteriores, por tanto, pareció perder continuidad, en términos de política pública.

Sobre este último aspecto, la seguridad aunque no se situó como concepto global de este plan, sí tuvo un lugar importante¹⁴⁴ desde la identificación transversal de la violencia y la delincuencia como una consecuencia de factores estructurales. A partir de esta postura, se articularon programas de asistencia¹⁴⁵ a víctimas del conflicto político, social y armado nacional, específicamente a población desplazada, desmovilizados y reinsertados (Vargas y García, 2008). El estudio de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y la Universidad Nacional de Colombia (2006) plantea que los ejes principales del modelo de seguridad y convivencia ciudadana en este gobierno fueron: el sistema distrital de seguridad, la descentralización territorial, la participación ciudadana, la integración con las políticas sociales, la asistencia a las víctimas, el microgobierno de la policía, el monitoreo de indicadores, los mapas y monografías de riesgo, el plan de comunicaciones y las iniciativas de respuesta rápida (p. 306). En el eje de reconciliación, particularmente, se concentraron estrategias de justicia y resolución de conflictos, que conservaron matices de la propuesta mockusiana. No obstante, la convivencia centrada en el deber ciudadano en el espacio público se tradujo dentro del lenguaje de derecho en la obligación del Estado de garantizar la seguridad y la convivencia en los ámbitos privados, específicamente frente a las situaciones de violencia intrafamiliar y violencia sexual. Mientras tanto, en el eje social se incluyó la *seguridad social* y *seguridad alimentaria*, garantía de servicios sociales, especialmente de alimentación para las poblaciones más vulnerables. La discontinuidad concreta de este plan en términos de seguridad estuvo en que no tuvo acciones de transformación de comportamientos o espacios ni de fortalecimiento significativo del pie de fuerza policial para reducir la violencia impulsiva, sino que se concentró en la resolución de conflictos, los espacios locales de participación y apoyo a la justicia.

En el 2008, el plan de desarrollo *Bogotá positiva* continuó la línea ideológica de derechos formalmente coherente con la del partido de origen de Moreno, el Polo Democrático Alternativo. Aunque el concepto de derechos¹⁴⁶ estuvo muy presente en el plan, a través de los siete ejes estratégicos: Ciudad de derechos; Derecho a la ciudad; Ciudad global; Participación;

¹⁴⁴ El término “seguridad” aparece 34 veces en el texto final del plan.

¹⁴⁵ Estos programas prestaron atención psicológica, médica, terapéutica, con el objetivo de detener el proceso de victimización, prevenir el delito y elevar la percepción de seguridad (Vargas y García, 2006, p. 2).

¹⁴⁶ El término se repite 237 veces en el documento del plan de gobierno.

Descentralización; Gestión pública, efectiva y transparente; y Finanzas sostenibles¹⁴⁷, estos plantearon más un híbrido conceptual entre la tendencia de derechos socioeconómicos y culturales de la ciudadanía y la de proyección de la ciudad-región-ciudad global, orientada por los modelos urbanísticos y económicos¹⁴⁸. De manera particular, el concepto de *derecho a la ciudad* expuso como base la planeación territorial —es decir, el Plan de Ordenamiento Territorial era el punto de partida del derecho a la ciudad y no lo era la construcción diversa de territorialidades de las y los ciudadanos— para garantizar el ejercicio de los derechos¹⁴⁹. En coherencia con el enfoque poblacional diferencial, el eje Ciudad de derechos estableció programas para aumentar la cobertura en la prestación de servicios de salud, educación y alimentación. El eje de participación definió la necesidad de consolidar la organización y la formación de grupos sociales y culturales, y comunidades locales, para incrementar su incidencia en la gestión pública, y el eje de descentralización proyectó la desconcentración de las instituciones, y la formulación, implementación y evaluación de políticas diferenciadas según las particularidades de cada localidad.

La seguridad¹⁵⁰ en esta administración estuvo ligada especialmente al concepto de derecho a la ciudad, al identificarse como un bien público que garantizaba un hábitat digno. De acuerdo con las directrices del eje Derecho a la ciudad, se priorizó la construcción y el fortalecimiento de equipamientos para la Policía Metropolitana, la Policía Comunitaria y la Policía de Infancia y Adolescencia, especialmente. También se le dio continuidad a los programas del gobierno anterior para la reconciliación, la convivencia y la justicia en los espacios locales, y se desarrollaron programas de seguridad alimentaria sin el desarrollo específico del programa “Bogotá sin hambre”.

Al llegar a la Alcaldía Mayor de Bogotá, la propuesta de gobierno del plan de desarrollo *Bogotá Humana* sentó una posición que pretendía romper en varios sentidos con los discursos y las prácticas de sus antecesores. Una de las principales discontinuidades defendidas en las políticas sectoriales fue la oposición al modelo de gobernanza entre actores públicos y privados, que según el exalcalde alejaban a la sociedad civil de los procesos de participación e incidencia política y degeneraban en prácticas de corrupción. Aunque no se incluyó explícitamente, el plan se estructuró bajo el concepto de *desarrollo*

¹⁴⁷ Paradójicamente, dos de los ejes del plan (Gestión pública, efectiva y transparente, y Finanzas sostenibles) se preocuparon por presentar una administración al servicio de la ciudadanía, garante de transparencia y sostenibilidad financiera

¹⁴⁸ Esta tendencia estuvo representada en el eje Ciudad global que planteó el crecimiento económico simultáneo al desarrollo de las capacidades y al desarrollo humano de los habitantes de la ciudad. En este caso, las estrategias fueron alianzas y emprendimientos productivos, desarrollo tecnológico, fomento de espacios de negocios y descontaminación del río Bogotá.

¹⁴⁹ Así, la dignificación del hábitat adquirió un sentido orientado al desarrollo del espacio público, las viviendas de interés social y la prestación de los servicios públicos.

¹⁵⁰ La palabra seguridad tuvo una frecuencia de 71 a lo largo del documento.

humano en tres pilares específicos: la equidad en el desarrollo de capacidades de las personas, un modelo ambiental sostenible, y la gestión pública transparente y en oposición al capital privado. Desde esa orientación, se concretaron los tres ejes estratégicos, a saber, a) Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo, b) Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua, y c) Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público, que muestran una argumentación que abarcó distintas dimensiones de la *diversidad*: condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa de sectores sociales, étnicos, etarios, culturales, artísticos, deportivos, territoriales, entre otras.

De esa manera, más que rupturas se plantearon continuidades y recopilación de los componentes de derechos desarrollados en las dos administraciones precedentes. Esto se manifestó en la primera línea estratégica relacionada con la reducción de las condiciones que derivan en segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que dedicaron algunos de sus proyectos a grupos específicos¹⁵¹. También en la segunda línea se integraron componentes sobre sostenibilidad ambiental a través de políticas de ordenamiento del territorio, gestión ambiental y gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático¹⁵². En la tercera línea, se emprendieron discursos y prácticas de defensa y fortalecimiento de lo público como fundamento del Estado Social de Derecho, mediante procesos de organización y participación ciudadana, y de una gestión transparente con acceso para la ciudadanía¹⁵³.

El análisis del concepto de la seguridad¹⁵⁴ señala elementos interesantes que no se distancian demasiado de las estrategias de las administraciones anteriores. Primero, la seguridad se definió desde un lenguaje de derechos ciudadanos y su garantía permaneció bajo la responsabilidad del Estado¹⁵⁵. Segundo, los problemas de inseguridad se vincularon a factores estructurales, pero en este caso, no solo a la insatisfacción de necesidades socioeconómicas, sino a la discriminación y estigmatización de

¹⁵¹ Los programas enfatizaron en niñas, los niños y los jóvenes y se desarrollaron en torno a los temas de salud; educación; equidad de género; lucha en contra de la discriminación; derechos humanos y justicia; dignidad de las víctimas; libertades culturales y deportivas; seguridad alimentaria y nutricional; ruralidad; ciencia, tecnología e innovación; economía popular, emprendimiento y productividad; trabajo decente y digno; calidad y cobertura de los servicios públicos; vivienda y hábitat; y revitalización del centro ampliado.

¹⁵² En ese sentido, se priorizaron programas para la renaturalización de cuerpos de agua, la movilidad a través de sistemas alternos, la promoción del reciclaje y la reorganización del sistema de recolección de las basuras. El programa “Basura cero” fue una de las banderas de gobierno y uno de los detonantes de las polémicas públicas y las investigaciones judiciales.

¹⁵³ Los programas de este eje se desplegaron en los temas de reorganización del Sistema Distrital de Participación para garantizar la articulación con la planeación, la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública distrital; la conceptualización de la postura de seguridad y convivencia ciudadana; la proyección del eje de desarrollo urbanístico; y la lucha contra la corrupción.

¹⁵⁴ El término se repite en 64 ocasiones a lo largo del plan.

¹⁵⁵ En concordancia, los proyectos estuvieron dirigidos a la garantía de derechos socioeconómicos de forma diferencial bajo las nociones de *seguridad social* y *seguridad alimentaria*.

grupos y territorios. Tercero, permaneció la perspectiva de articulación con los procesos nacionales de atención a las víctimas del conflicto político, social y armado. Cuarto, se siguieron los lineamientos de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental con la particularidad de defensa de lo público. No obstante, hubo algunas rupturas en cuanto a los programas y proyectos para la resolución de conflictos.

En el primer y tercer eje¹⁵⁶ llaman la atención los programas enfocados en la reducción de la discriminación y estigmatización de territorios y grupos relacionados con la violencia y el delito. Así las cosas, esos fenómenos no se relacionan únicamente con la diferencia social, cultural, étnica, etaria —por ejemplo, la discriminación de los jóvenes que habitan en sectores periféricos—, sino que se evidencian otras formas de discriminación de aquellos sectores y lugares que se representan en la ciudad desde la violencia, el miedo y el delito. De acuerdo con este planteamiento, se proyectó una intervención en varios sentidos que parten de una lectura sistémica y compleja, aspecto central para el abordaje y atención del fenómeno de habitabilidad de calle:

Para ello se implementarán acciones coordinadas e intersectoriales como: *lectura sistémica y compleja* de las situaciones relativas a la seguridad ciudadana en los territorios, buscando intervenciones específicas y a la medida; favorecimiento del desarrollo de procesos para la cohesión y la movilización ciudadana que promuevan o faciliten la generación de comunidades protectoras y fortalecidas para la convivencia; la superación de condiciones de riesgo e inseguridad en sus territorios; y la reintegración de población desmovilizada con la focalización de acciones en áreas con mayor concentración de eventos delictivos; y la articulación con el plan cuadrantes. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, proyecto 1, artículo 39) (Cursivas propias)

5.2.2. Políticas públicas, reconocimiento y ciudadanía en el modelo de ciudad diversa

A pesar de los avances de los mandatos capitalinos en la década de los noventa, las premisas constitucionales basadas en los derechos humanos, la participación, la diversidad y el libre desarrollo de la personalidad solo se vieron reflejadas en los discursos y las prácticas distritales diez años después de su expedición. El tránsito del discurso de deberes al de derechos tuvo efectos importantes en las fases de las políticas públicas. Aunque no se puede hablar de continuidad en sentido estricto, sí hay elementos en el periodo 2004-2015 que emergieron y se consolidaron mediante reformas político-jurídicas, administrativas e institucionales en los ámbitos distrital y local. Se plantean tres elementos transversales que definen el curso de las políticas públicas en Bogotá: a) la creación y reforma institucional de sectores de gobierno especializados y tecnificados con grupos de asesores alineados

¹⁵⁶ En el primer eje se destaca el programa “Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital”. El tercer eje resulta relevante en los procesos de garantía de derechos y transformación de imaginarios asociados con territorios “peligrosos”, con el programa “Territorios de vida y paz con prevención del delito”.

con el modelo de ciudad del alcalde de turno, específicamente con expertos en los enfoques transversales¹⁵⁷; b) la transformación institucional y el desarrollo de sistemas de información enfocados en consolidar formalmente un gobierno al servicio del ciudadano: accesible y transparente en sus prácticas¹⁵⁸; y c) la transición del modelo de gobernanza entre actores públicos y privados propios del ámbito político y económico a uno en el que la sociedad civil entró a incidir al menos formalmente en las fases de las políticas sectoriales¹⁵⁹ (figura 10).

En esta perspectiva Bogotá ha ido consolidando un proceso de construcción de políticas públicas con enfoque de derechos, apuntando tanto al reconocimiento de la diversidad cultural como a la participación ciudadana deliberativa y autónoma de los sujetos de derechos. Una política pública complementada con rendición de cuentas (accountability), gobernanza (mayor articulación entre Estado y sociedad civil), integralidad, exigibilidad, y universalidad de los derechos humanos. (Roth, 2010 citado en Jerena, 2013, p. 61)

En términos de descentralización político-administrativa, se identifican tensiones en los modelos de democracia local, que se debaten entre dos tipos de discursos y prácticas, el primero que conserva la postura política tradicional orientada hacia la democracia representativa. Desde este modelo se evidencia la desarticulación entre las agendas de los partidos políticos y las agendas locales, esto posiblemente está asociado a la falta de comunicación entre estos actores y al desinterés en desarrollar investigaciones que generen diagnósticos complejos del estado de cada localidad en distintos ámbitos de gestión. Así mismo, se persisten conflictos entre las Juntas Administradoras Locales (JAL), la sociedad civil y las alcaldías locales. El segundo tipo de discursos y prácticas se expresa en las políticas distritales y locales que han avanzado en el reconocimiento recíproco de la diferencia que permite construir de forma colectiva, respetando los aportes desde distintos puntos de vista (Jerena, 2013).

¹⁵⁷ Por ejemplo, según el Decreto 627 del 2007 se reestructuró la organización de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y de los espacios de participación distrital y local, con el objetivo de lograr mayor especialización y especificidad para los sectores organizativos de las artes, las prácticas culturales y étnicas, y el patrimonio. A partir de ese momento se contrataron asesores especializados no tanto en temas, sino en grupos poblacionales.

¹⁵⁸ Sobre este aspecto, se destacan la creación de espacios locales de servicio al ciudadano, el fortalecimiento de las alcaldías locales, la implementación de sistemas de información y documentación en las páginas web sectoriales. Además de procesos como la formación en veeduría ciudadana y control social a la gestión pública.

¹⁵⁹ En la primera década del siglo XXI, se han abierto e institucionalizado varios espacios, reclamados en muchos casos por las organizaciones de la sociedad civil, para la identificación conjunta de situaciones problemáticas y ejes estratégicos de acción estatal, y la rendición de cuentas de la ejecución. Sin embargo, infortunadamente la participación ha estado permeada por ejercicios formales de legitimación de decisiones a través de listados de asistencia a los espacios.

Figura 10. Nube de palabras comparativa de los planes de desarrollo 2003-2007, 2008-2011 y 2012-2015¹⁶⁰



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

En este orden de ideas, el tránsito de los deberes a los derechos pone en discusión el lugar protagónico del alcalde de turno dentro de los procesos de política pública. En este caso, se puede decir que aunque los tres alcaldes tenían una afiliación político-ideológica de izquierda o progresista opuesta al modelo de unidad nacional basado en la seguridad democrática, sus propuestas de gobierno se ubicaron entre dos tendencias: una, que priorizaba los derechos sociales y culturales de la diversidad mediante los enfoques poblacional, diferencial y territorial, y otra, que no desatendió los ejes del desarrollo urbano según los modelos urbanísticos y económicos. De estas relaciones de tensión de las tres alcaldías con respecto al modelo nacional —esto especialmente en la administración Petro—, se puede concluir que existen dificultades importantes de los mandatarios para adelantar proyectos de transformación sustancial o de actuar a contra corriente de conceptos y actores hegemónicos. No obstante, existen márgenes de acción para poner en marcha cambios progresivos en los discursos y las prácticas que den pasos hacia el

¹⁶⁰ La comparación de los tres planes de desarrollo de Bogotá entre el 2003 y el 2015 proyectaron el desarrollo social del Distrito desde la gestión de derechos (especialmente los socioeconómicos) de sectores poblacionales y territoriales, dentro de los que se priorizan los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres y las personas mayores.

reconocimiento y la construcción de nuevas ciudadanía a través del diálogo desde la diferencia y los consensos en las fases de las políticas públicas.

5.3. La habitabilidad de calle en el escenario de los derechos

5.3.1. Continuidades y discontinuidades en el discurso político-jurídico nacional

Bajo la lectura del ACD, se sitúan los discursos político-jurídicos que respondieron en el periodo 2004-2015 a las transformaciones sociales en un escenario de tensiones —que se manifiestan en la oscilación entre políticas para la flexibilización y para la protección de derechos, y entre los procesos participación y la invisibilización de la sociedad civil en los ámbitos locales—. Como se explicó en la década de los noventa, las normas nacionales no tuvieron una referencia específica a la habitabilidad de calle, más bien se encuentran disposiciones que regulan fenómenos asociados: la drogadicción, la discriminación contra los grupos vulnerables y, especialmente, la condición de indigencia de las personas mayores. No obstante, resulta importante la separación analítica a partir de los periodos de gobierno distrital, dado que muestran continuidades y discontinuidades con respecto a las tendencias nacionales. Precisamente, en este último periodo de análisis tiene lugar un aumento en la expedición de documentos político-jurídicos más específicos en los ámbitos nacional y distrital.

En las discusiones nacionales, se encuentran tránsitos y matices en la tendencia de criminalización, dada la obligación constitucional de mantenerse dentro del límite de los derechos. Justamente, la Corte Constitucional fue protagonista en las reflexiones y decisiones acerca de normas anteriores a la Carta Política, que fueron demandadas por ciudadanos, debido a que ya no se ajustaban al derecho. Así las cosas, se pueden identificar tres ejes temáticos vinculados de manera directa con la habitabilidad de calle, que se situaron predominantemente en la tendencia de derechos: la dosis personal y la drogadicción; la protección de derechos de las personas indigentes, especialmente de las personas mayores; y los derechos de las personas habitantes de la calle.

En el primer eje se encuentran, por un lado, los planteamientos sobre el libre desarrollo de la personalidad de la Corte Constitucional con las sentencias C-101 del 2004, 574 del 2011 y 497 del 2012, por otro, la defensa de la prohibición del consumo de la dosis personal complementado con posturas progresistas de protección al consumidor y reducción del consumo presentadas por el Gobierno nacional. Esas posturas se encuentran representadas en la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas su Impacto, aprobada en el 2007 y publicada en el 2008, y en el Acto Legislativo 02 del 2009 y la Ley 1566 del 2012. La Sentencia C-101/04 declaró inexequible la

tipificación del consumo individual de SPA como contravención, a pesar de los debates entre los representantes de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Procuraduría. Esta disposición legal estableció que las sanciones solo se pueden imponer sobre delitos efectivamente cometidos y no sobre un comportamiento que atañe únicamente al individuo consumidor. En coherencia con los preceptos constitucionales, no aparecen sustantivos, adjetivos o verbos que se refieran a las personas consumidoras, sino a los comportamientos analizados.

Más adelante en el 2007 se discutió y aprobó la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, cuyo objetivo principal es precisamente reducir los efectos generados por el consumo de SPA mediante cuatro ejes de acción: prevención, mitigación, superación y capacidad de respuesta. De manera complementaria al enfoque prohibicionista, esta política pública llama a varias entidades territoriales a intervenir¹⁶¹ para alcanzar la meta de consumo cero, en ese sentido, es poco realista en la comprensión del fenómeno sociológico e histórico de la drogadicción y no tiene en cuenta medidas para la reducción del daño en las personas consumidoras, más bien se dirige a las personas que están en riesgo.

Este documento asegura que Colombia ha tomado un modelo de PPD [política pública de drogas] que combina el enforcement y la reducción del consumo, los cuales son complementarios desde el punto de vista de los supuestos teóricos en los que se sustentan. Si bien el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación y el ICBF hacen parte de la constelación de instituciones encargadas de la PPD en la actualidad, las políticas que han surgido desde estas entidades discrepan del consumo recreativo y la distinción entre drogas suaves y fuertes. Del modelo de reducción del daño apenas se toman unos cuantos supuestos, aunque se ignoran los procedimientos que recomienda para gestionar el riesgo. (Segura, 2014, p. 18)

A pesar de lo anterior, el documento desarrolla medidas que matizan la tendencia prohibicionista, como la prevención en contextos de alto riesgo, la desestigmatización de las personas consumidoras, la implementación de los Centro de Atención a la Drogadicción (CAD) y la garantía de servicios de salud. En un sentido similar, en el 2009, el Gobierno nacional se pronunció a través del Congreso de la República mediante el Acto Legislativo 02 del 2009 que reformó el artículo 49 de la Constitución Política. Este documento determinó la prohibición del porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica, para garantizar el libre desarrollo de la personalidad. Esta posición abrió de nuevo el debate en torno a la reclusión de personas drogodependientes como medida preventiva. Sin embargo, el texto final incluyó el consentimiento

¹⁶¹ Entre estas se encuentran ICBF, SENA, Colombia Joven (Presidencia de la República), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Comités territoriales de prevención del consumo, Secretarías de Salud Territoriales.

informado del adicto para la institucionalización. Como aproximación a una perspectiva de reducción del daño, el Acto Legislativo contempló la garantía de servicios de salud por parte del Sistema General de Salud, bajo el régimen subsidiado. La postura de identificación de la drogadicción como problema de salud pública se confirmó en la Ley 1566 del 2012, que establece el derecho a la atención integral en salud mediante el mandato a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) para atender a las personas drogodependientes.

En respuesta a los componentes prohibicionistas de los documentos político-jurídicos expedidos por el Gobierno nacional, las sentencias 574/11 y 497/11 dirimieron la constitucionalidad de la prohibición, al confirmar que la drogadicción atañe al ámbito de la autonomía individual. Sin embargo, el consumo se define como una enfermedad de salud pública que debe ser atendida desde la prevención hasta la rehabilitación por las instituciones de salud y debe estar cubierta dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS). En este caso es claro que el tratamiento médico depende estrictamente del consentimiento de la persona consumidora (Gómez, 2016, pp. 26-27).

El segundo eje da continuidad a la protección especial del Estado Social de Derecho a las personas con situaciones de debilidad manifiesta, con imposibilidad para trabajar y con ingresos inferiores al mínimo vital, es decir, se desarrollan en torno al concepto de indigencia. Las sentencias T-211 del 2004, T-900 del 2007 y T-929 del 2012 se ampararon en los artículos 13 y 46 de la Constitución Política para tutelar los derechos de personas mayores que demandaron la protección de instituciones del Estado. La primera respondió a la demanda de un adulto Mayor de Bogotá, que sí era habitante de la calle, quien reclamó *por voluntad propia* a las instituciones de salud departamentales de Nariño la atención integral, desintoxicación, rehabilitación psiquiátrica y manejo físico para su dependencia al alcohol. A pesar de la situación particular de este hombre, los argumentos se mantuvieron en la conceptualización de indigencia¹⁶². En el segundo y tercer caso, se demandaron derechos constitucionales a la salud y a la personalidad jurídica ante instituciones públicas departamentales y municipales. Aunque los demandantes no vivían en la calle se reconocieron jurídicamente como indigentes por sus características etarias y la incapacidad para trabajar que estas derivaban¹⁶³.

El tercer eje parte de cuestionamientos a conceptos globales que permanecían en la normatividad, entre estos, *mendicidad* e *indigencia*. En ese sentido, en este periodo surgieron discursos político-jurídicos importantes en la Corte Constitucional y en el Congreso de la República que llegaron al tema

¹⁶² En el nivel microtextual se identifica que las palabras “indigencia” o “indigente” aparece dieciséis veces, mientras que “ciudadano de la calle” solo se repite en dos ocasiones y “habitante de la calle” en una oportunidad.

¹⁶³ En coherencia con la situación de las personas demandante, la palabra “indigencia” se repite en la primera sentencia 71 veces y en la segunda 58.

de los derechos de las personas habitantes de la calle. En este caso, es importante hacer una exposición cronológica más que por el tipo de documento, debido a que de esa manera se pueden identificar los avances y retrocesos en la conceptualización de la habitabilidad de calle. Así las cosas, se encuentran las sentencias C-040 del 2006; el proyecto de ley 96 del 2011 del Senado y 006 del 2010 de la Cámara de Representantes, documento en el que se proyectó la ley; la Ley 1641 del 2013; y las sentencias C-385 del 2014, T-266 del 2014, T-043 del 2015 y T-092 del 2015.

En relación con las sentencias, la C-040/06 contiene las reflexiones en torno a la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 4 (parciales) del Decreto ley 1136 de 1970, en los que se establecían la reclusión y el tratamiento médico para las personas que ejercían la mendicidad y se encontraran en estado de drogadicción; el cuestionamiento se dirige específicamente al desarrollo de prácticas de personas que viven en la calle. En esta sentencia llaman la atención elementos innovadores como la revisión histórica del derecho penal positivista, en el que se definen sanciones preventivas a partir de la construcción social de peligrosidad de ciertos individuos y grupos¹⁶⁴, y el análisis discursivo de las implicaciones de los artículos demandados. Los argumentos de la parte demandante fueron la inconstitucionalidad de los artículos con base en derechos fundamentales como la dignidad humana, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad. Mientras tanto, los representantes del Ministerio de Protección Social y del Ministerio del Interior y de Justicia defendieron la “protección social” para las personas que “no pueden decidir por sí mismas”. La decisión de la Corte fue declarar inexecutable los artículos, sin embargo, se estableció que el Estado Social de Derecho tiene la obligación de garantizar los derechos socioeconómicos para todas las personas, especialmente para los sectores en condición de vulnerabilidad.

A su turno, la construcción del proyecto de ley sobre habitabilidad de calle, en el Senado y la Cámara de Representantes, se adelantó desde el 2010 y el texto final generado por esas corporaciones derivó en la expedición de la Ley 1641 del 12 de julio del 2013. El primer documento dista un poco del texto final aprobado como ley, debido a que este último no integró el Sistema Nacional para la Atención Integral de los Habitantes de la Calle, adscrito al Ministerio de Salud, como órgano que realizaría el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle. Como lo indica su enunciado, la Ley 1641 establece *lineamientos* para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle. En ese sentido, ese documento no entra a profundizar

¹⁶⁴ Esta es precisamente la situación de la persona habitante de la calle en Colombia prescrito desde este ámbito del derecho durante el siglo XX, como se desarrolló en el capítulo anterior. La sentencia concluye que “el legislador no tuvo durante la vigencia del Código Penal anterior, ninguna claridad sobre el tratamiento jurídico que debía darle a la mendicidad, pues tal conducta fue tipificada algunas veces como delito y otras como contravención; [...] Lo único que queda claro es que se trataba de ‘normas de prevención’, claramente peligrosistas” (p. 9).

en la conceptualización ni toma una posición con respecto al abordaje de la habitabilidad de calle y, por tanto, las fases de la política, los principios, los servicios sociales y los actores encargados se describen también de manera general. Esa generalidad, precisamente, ha servido de excusa a algunos entes públicos locales para no garantizar ni siquiera los servicios sociales a las personas habitantes de la calle.

A pesar de lo anterior, la definición que incluye la Ley 1641 entiende al habitante de la calle como una “persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su entorno familiar” (artículo 2.º). Aunque no hay adjetivos explícitos en esta conceptualización, sí se vinculan de manera general las acciones de vivir en la calle y de haber roto con vínculos familiares. Sin embargo, por un lado, no se tienen en cuenta elementos sociológicos como las relaciones con el territorio y con sus pares (relaciones de pertenencia e identidad) y, por otro, se limita a las personas que han roto vínculos familiares, con lo que se desconoce la posibilidad de construcción de redes familiares *en* la calle o de mantenimiento de contacto con familiares que no son habitantes de la calle¹⁶⁵. Así mismo, según el objetivo final de “lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social” y la exposición de servicios parece que la atención para las personas que viven en la calle es *únicamente* la atención integral en salud, es decir, solo un componente básico de los derechos de segunda generación. Estos elementos llevan a plantear que la ley se construye solo para las personas que decidan salir de la calle y acogerse a los programas institucionalizados.

Al año siguiente de expedición de la Ley 1641, la Corte Constitucional siguió su línea de reflexión y transición conceptual a partir de casos concretos, pero con efectos prácticos relevantes que están determinados por la jurisprudencia para la interpretación de situaciones similares. La Sentencia T-266/14 disertó en torno a la obligación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) de suministrar elementos y servicios no incluidos en el POS a las personas consideradas con derecho a protección especial, incluidas las que viven en la calle. En este caso, la Corte fue más allá de la protección a las personas mayores en condición de indigencia al contemplar a habitantes de calle, sean adultos mayores o no. Con esto, se deslindó la condición específica de ser habitante de la calle y se estableció la obligación de garantizar los servicios y los elementos que no están en el POS bajo al amparo de los

¹⁶⁵ La Sentencia C-385 del 2014 declaró inexecutable el fragmento acerca de ruptura de vínculos de esa definición que se encontraba en la Ley 1641 y en sentencias como la T-533 de 1992.

derechos a la salud, a la vida digna, a la salud del adulto Mayor de Bogotá, y a la salud de habitantes de la calle¹⁶⁶.

En este mismo año, la Sentencia C-385 del 2014 declaró la inexequibilidad del componente asociado con la ruptura de vínculos familiares en la definición de habitabilidad de calle (Sentencia T-533/92 y Ley 1641/13) con el argumento de inconstitucionalidad del derecho a la igualdad. En este sentido, el magistrado Gabriel Mendoza determina que no se puede discriminar a las personas que aunque pertenecen al grupo vulnerable, conservan lazos familiares. Con esto, la habitabilidad de calle se delimita en dos componentes, a saber, uno socioeconómico y otro geográfico¹⁶⁷.

En el 2015, tuvieron lugar dos hitos político-jurídicos en la conceptualización e institucionalización de derechos particulares de las personas habitantes de la calle, a saber, la Sentencia T-043/15 y la Sentencia T-092/15. La primera se basó en el caso de una *mujer* de 33 años —no adulta mayor— que demandó al municipio de Dosquebradas y su Secretaría de Desarrollo Social y Político por negar un albergue, con lo que se consideraron vulnerados los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal y a la salud. La discusión parte, por un lado, del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la elección del plan de vida y, por otro, del derecho a vivir en condiciones dignas bajo la protección del Estado Social de Derecho, especialmente para las poblaciones con condiciones especiales. Así las cosas, se reafirma la obligación de las instituciones del Estado con las personas habitantes de la calle, la cual está contemplada en la Ley 1641/13. En ese sentido, se establece que:

En nuestro país cada persona es “*libre*” de desarrollar su personalidad acorde con su plan de vida. Es a cada individuo a quien corresponde señalar los caminos por los cuales pretende llevar su existencia, sin afectar los derechos de los demás. “Es únicamente a través de esta manera donde efectivamente se es digno consigo mismo”. De este modo, la “mendicidad” ejercida por una persona de manera autónoma y personal, sin incurrir en la intervención de un agente intermediario a través de la trata de personas, *no es un delito ni una contravención*. De hecho, cualquier tipo de reproche jurídico, sea en forma de sanciones o intervenciones terapéuticas forzadas, *resulta inadmisibile* en tanto cosifica al habitante de la calle en aras de un *supuesto modelo ideal del ciudadano virtuoso o a manera de una acción preventiva en contra de un potencial criminal*. (p. 1) (cursivas propias)

¹⁶⁶ En el nivel léxico micro se encuentra que a pesar de ser un texto extenso (81 páginas) la palabra “habitante de la calle” aparece solo nueve veces, mientras que “indigencia” solo se repite una vez. Se utilizan en su mayoría los nombres de las personas demandantes, el sustantivo neutro “persona” y adulto mayor. Aunque se mantienen las nominaciones masculinas como genéricas, esta entidad muestra un avance importante en el uso de términos neutrales, sin optar por un lenguaje incluyente que utilice artículos, sustantivos y adjetivos en femenino y masculino.

¹⁶⁷ El contenido de esta sentencia se desarrolla según la referencia que se encuentra en la Sentencia T-092/15, debido a que no está disponible en línea.

Esta precisión confirmó la decisión de la Sentencia C-040/06 al declarar inexecutable la reclusión obligatoria y la identificación de la habitabilidad de calle como delito o contravención. Se destaca que la Corte convocó a varias entidades públicas y a académicos de varias disciplinas de tres reconocidas universidades a declarar sobre el caso y la norma, pero también a pensar en torno al tema como fenómeno social¹⁶⁸. Las declaraciones de las entidades nacionales dejaron claro el poco avance derivado de la falta de articulación de las entidades responsables, mientras que las explicaciones de las instituciones públicas de los ámbitos departamental y municipal revelaron que no hay conceptos, posturas y menos aún acciones unificadas sobre habitabilidad de calle en Colombia. Después de emitida la Ley 1641, en varios municipios —entre esos Dosquebradas— aún se pueden encontrar orientaciones políticas oficiales que niegan los derechos de las personas habitantes de la calle, y observan el fenómeno desde el estigma de la vagancia con el agravante discriminatorio para una mujer que “inexplicablemente decide *abandonar su posición* en el núcleo familiar para echar a deambular errática pero voluntariamente por las calles” (p. 34) (cursivas propias). En este punto el magistrado ponente resalta el concepto del profesor Rosember Ariza en el que se plantea que históricamente se han asociado con lo femenino las conductas erróneas atadas a la inestabilidad, lo caótico y lo incomprensible (p. 33)¹⁶⁹. Justamente los conceptos del grupo interdisciplinario convocado más que en la definición de qué es, pusieron el énfasis en las formas en que se construye socialmente (*desde afuera*) la habitabilidad de calle y la necesidad de deconstrucción de los imaginarios y el lenguaje discriminatorios y excluyentes. Incluso desde la psiquiatría se argumenta que la internación ha entrado en desuso y que la efectividad de los tratamientos psiquiátricos o para farmacodependientes no

¹⁶⁸ Para rendir cuentas sobre los avances en la reglamentación del Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle se llamó a declarar al Ministerio de Salud, el DANE, la Gobernación de Risaralda, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio del Trabajo y Asmet Salud EPS. Para la discusión conceptual y la ubicación sociohistórica de la habitabilidad de calle se solicitaron las opiniones a un grupo interdisciplinario de académicos de la antropología, la sociología, la psicología y la psiquiatría de la Universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario.

¹⁶⁹ “Se considera pertinente destacar el diagnóstico de la *enfermedad mental femenina* que parece denotar varias situaciones como lo señala María Angélica Ospina. En primer lugar, la reclusión en el Asilo funcionaba como mecanismo de control de los trastornos mentales particulares de las mujeres. Este control era eminentemente físico, por medio de tecnologías de domesticación del desorden patológico que, en lo femenino, era doble: por la enfermedad misma y por la *condición ‘natural’ propia de la mujer*. Así, la enfermedad era doblemente ‘desordenada, caótica y misteriosa’ parafraseando a Merchant, lo que la ubicaba en un plano realmente ininteligible para los médicos (hombres). En segundo lugar, el silenciamiento sufrido por las enfermas mentales era múltiple, más complejo que el de los pacientes hombres. Se callaba su palabra, pero también su emoción; se sometían sus síntomas a través del control y aislamiento de sus cuerpos como cuerpos, por lo general, ‘naturalmente’ ininteligibles. *Quizás el acallamiento de la locura femenina sea tan solo un continuum de la exclusión que las mujeres sufren en su vida cotidiana*. El diagnóstico *reproduce*, a través de sus prácticas de representación generalizadas, una realidad sobre la condición femenina, emitiendo la última palabra sobre el sufrimiento de unos cuerpos traducido en la emoción, ni siquiera en la sinrazón” (pp. 33-34) (cursivas propias).

depende de una restricción a su movilización “Por el contrario, podría prestarse para perpetuar la estigmatización y exclusión de grupos sociales” (p. 12).

Con estas bases, la Corte admitió las pretensiones de la parte demandante bajo el amparo del derecho fundamental a la salud, la identificación de la farmacodependencia o drogadicción como problema de salud pública en el ordenamiento jurídico nacional; el derecho a la salud mental de la persona farmacodependiente, según el cual se deberá preservar el consentimiento de las personas que se llegaren a someter a tratamientos y rehabilitación; los derechos fundamentales de población habitante de la calle. Lo anterior lleva a afirmar que la falta de una política pública nacional no es excusa para que las entidades territoriales no cumplan con sus obligaciones.

Para dar continuidad a la formulación de la política pública sobre habitabilidad de calle, se dieron las siguientes órdenes:

- Elaboración de la “Guía para la formulación de la política pública social para las personas habitantes de la calle”, para orientar el trabajo interinstitucional y del Ministerio para la formulación de la Política.
- Elaboración y puesta en marcha de un Plan de Trabajo que ha viabilizado determinar en el tiempo los compromisos y responsabilidades de cada institución para el logro de la formulación de la política y poner en marcha las acciones concertadas.
- Presentación de un informe nacional a la Procuraduría General de la Nación con relación a los avances del Plan de Trabajo así como las metas y avances del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.
- Realización de cinco (5) Foros de Habitabilidad en Calle llevados a cabo durante el segundo semestre del 2014 en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Bucaramanga, con diversos actores públicos y privados y con población habitante de la calle. (p. 6)

En el nivel léxico esta sentencia tiene 96 alusiones al término específico de “habitabilidad de calle” o “habitante de la calle”, con una referencia neutral como “habitante(s) de la calle” (sin el artículo el/los) y en otros casos aparece “las personas habitantes de la calle”. En el análisis de género es importante destacar el cuestionamiento explícito en dos páginas sobre el lugar de la mujer relegado al espacio privado y la estigmatización mayor que pesa sobre las mujeres que rompen con los roles tradicionales. Así mismo, la exacerbación de la caracterización de lo femenino ligado a la locura y a una emocionalidad descontrolada, que reproduce estereotipos discriminatorios naturalizados en la vida cotidiana.

La segunda sentencia, la T-092 del 2015 se basó en la acción de tutela de un habitante de la calle de Bogotá en contra de la Registraduría Nacional por negar el derecho a la personalidad jurídica

(duplicado de la cédula de ciudadanía) de manera gratuita, por estar incluido dentro de una población especialmente protegida y, como consecuencia de la falta de documento, por restringir el derecho a la salud. Uno de los elementos más relevantes es que este texto se ocupa de la reflexión sobre qué es la habitabilidad de calle y cuáles son sus factores causales precipitadores y de permanencia, y no tanto cómo se constituye desde *afuera*. La definición central expuesta es:

Hoy en día un habitante de la calle es todo aquel que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria, y no cuenta con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano. [...] En el caso de los habitantes de la calle, se reconoce que *son miembros de nuestra comunidad* que resultan desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos y *marginados de la participación política*, lo que a su vez genera para ellos, condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona. Ese reconocimiento conlleva a que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para, en la medida de lo posible, modifiquen la realidad descrita. (p. 1) (cursivas propias)

Esta conceptualización sitúa la habitabilidad de calle desde la condición de desigualdad y, en ese sentido, identifica la carencia material —pobreza— como factor causal precipitador y la drogadicción como factor de permanencia con el efecto asociado que es la marginación de la participación. Así mismo, se reitera la sentencia C-385 del 2014 que configura el fenómeno desde una dimensión socioeconómica y una dimensión geográfica de habitar/permanecer en la calle. Con base en los aportes de Correa (2007), que se utiliza como una de las principales referencias, la magistrada ponente llegó a la diferenciación entre *indigencia* y *habitabilidad de calle*, que se ubica en la elección: las personas habitantes de la calle no son incapacitados para trabajar —en algunos casos—, sino que por diversos factores salieron a la calle y la adoptaron como el lugar permanente de vivienda, mientras que la indigencia se define específicamente desde la insuficiencia de ingresos¹⁷⁰. Las declaraciones de las partes convocadas¹⁷¹ confirman que la generalidad de la política lleva a que las entidades nacionales y locales no tengan claras las responsabilidades concretas con las personas habitantes de la calle. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) no había desarrollado acciones para incluir a este grupo urbano dentro de los beneficiarios del Sisbén y, en Bogotá, a pesar de ser pionera en el desarrollo de discursos y prácticas para atender el fenómeno se observa como aún en ese momento la encargada y responsable principal era la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), prueba de las escasas acciones intersectoriales.

¹⁷⁰ “Según algunos académicos, los conceptos de ‘habitantes de la calle’ e ‘indigentes’ son a menudo confundidos, pues el primero hace referencia a las personas que habitan en la calle, pero que tienen la posibilidad física y mental de buscar y desarrollar actividades que les permiten sobrevivir y de modos muy precarios resolver algunas de sus necesidades básicas; sin embargo, “cuando se habla de indigencia ‘se hace referencia a una categoría económica, la cual indica un estado en el que un individuo es carente de recursos para alimentarse, vestirse, entre otras necesidades básicas que no son satisfechas’ (Gronmeyer, 1996)” (p. 20).

¹⁷¹ DNP, SDIS, SDS y Registraduría.

Tras esta reflexión y argumentaciones de los actores involucrados, la magistrada Gloria Stella Ortiz decide, en la línea jurisprudencial del contexto político-jurídico, amparar los derechos a la salud y derechos al mínimo vital de los habitantes de la calle, y ordenar al DNP generar la reglamentación y directrices para incluir a la población habitante de la calle y/o vulnerable en el Sisbén nivel cero, tanto en el ámbito nacional como en el local.

La lectura en clave de continuidades y discontinuidades refleja en estos tres ejes de análisis sobre la habitabilidad de calle en el ámbito nacional que en este periodo se mantuvo la fragmentación entre las orientaciones de los tres poderes del poder público. Por un lado, el ejecutivo y el legislativo desarrollaron normas que defendieron posiciones conservadoras con respecto al consumo y se distanciaron del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y presentaron textos sin mayor profundidad conceptual, que dieron paso a interpretaciones contradictorias y a la evasión de responsabilidades. Precisamente, la formulación de una ley *general* sobre el fenómeno *particular* de la habitabilidad de calle dio pie para continuar la tendencia de desarticulación territorial y sectorial en los discursos y las prácticas¹⁷². Por otro lado, la Corte Constitucional mostró un mayor desarrollo conceptual que se apoyó en las consultas a fuentes académicas de especialistas interdisciplinarios que abordaron los temas que discuten las sentencias. En relación con el consumo de SPA y la indigencia se llegó a la ratificación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la elección autónoma del tratamiento —con la restricción al porte que impuso el legislativo en el caso del consumo—. Así mismo, se alcanzó la especificidad de los derechos de las personas habitantes de la calle que pasó por el tránsito del concepto de indigencia —limitado a la insuficiencia del mínimo vital y al grupo etario de personas mayores— al de habitante de la calle en sus dimensiones socioeconómica y geográfica. Con estos elementos se hallan rupturas importantes con el derecho penal positivista, el modelo ideal del ciudadano virtuoso y la construcción social de lo femenino relegado a espacio privado y a los comportamientos moral y culturalmente aceptados. Este contexto en el ámbito nacional permite ver con un poco de mayor claridad la situación de los discursos y las prácticas sobre habitabilidad de calle en la capital del país.

¹⁷² A propósito de las formulaciones generales desde el análisis de las políticas públicas, Roth (2002) señala que “en un régimen democrático, expresarlo de manera muy clara puede restar legitimidad y apoyo (votos) al gobierno por parte de sectores sociales y económicos que se ven afectados negativamente [...]. Entonces parece ser mejor que los objetivos queden imprecisos y generales para así evitar conflictos mayores, limitar la exacerbación de las divisiones sociales y políticas, maximizar los apoyos y lograr que el consenso sea lo más amplio posible” (p. 85).

5.3.2. La respuesta del modelo de derechos: ¿derecho a la ciudad para las personas habitantes de la calle?

La fase retórica en clave de derechos

Hasta este punto se han logrado identificar los avances de Bogotá con respecto al ámbito nacional en los discursos y las prácticas sobre habitabilidad de calle. La capital se ha posicionado como uno de los modelos más destacados junto a Medellín y Cali en cuanto al desarrollo de espacios de discusión y programas de atención; esto claramente se deriva del mayor impacto del fenómeno en estas ciudades. En las administraciones 1995-2003, se dio un tránsito significativo del concepto de indigencia al de habitabilidad de calle —al cual solo se llegó en el ámbito nacional al finalizar la primera década del siglo XXI—, no obstante, en la práctica de los programas de bienestar social y de formas de intervención urbanística y de seguridad, las personas habitantes de la calle siguieron atrapados en una oscilación conceptual entre la indigencia, la drogadicción, la producción y reproducción como obstáculos en el espacio y peligro social. Así las cosas, en el escenario de derechos, se llega a la forma en que las administraciones 2004-2015 afrontaron la habitabilidad de calle, en cuanto al lugar que le otorgaron dentro de los planes de desarrollo y los documentos políticos jurídicos sobre el tema; a la apropiación de los conceptos de derecho a la ciudad y capacidades particulares en la construcción del problema dentro de cada plan; a la puesta en marcha de procesos participativos para la formulación de las acciones de intervención; al desarrollo institucional especializado para implementar acciones multidimensionales para la comprensión y atención del grupo urbano, entre otros elementos para el análisis.

La habitabilidad de calle en el discurso político-jurídico

Dado el aumento de documentos político-jurídicos en estas tres administraciones, se plantea una exposición que articula el lugar y las posturas que se expresan con respecto a la habitabilidad de calle en los planes de desarrollo y las normas emitidas en cada periodo de gobierno.

La respuesta del gobierno Garzón

Este grupo de administraciones inició en el contexto de la finalización del proceso de desalojo de El Cartucho. El tema permaneció relativamente oculto y tranquilo en el discurso público dentro del periodo de gobierno de Mockus, sin embargo, en el 2005, a un año de la posesión de Garzón, estallaron los conflictos: por un lado, manifestaciones públicas de rechazo de habitantes de barrios en los que se

concentraron las personas habitantes de la calle¹⁷³, y, por otro, la resistencia al desalojo de las personas que vivían en la última manzana de El Cartucho.

Precisamente, la coyunta de reubicación de los últimos habitantes de El Cartucho en el predio Aduanilla de Paiba marcó ciertas diferencias en las orientaciones de la administración Garzón frente al fenómeno, debido a que en el 2005 la habitabilidad de calle se convirtió en una situación de emergencia pública y, de ahí, en un tema de controversia política entre la administración y el Concejo de Bogotá. Mientras en el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia* hubo tres referencias al tema, después de la explosión pública de los conflictos, este se desarrolló en un proyecto de acuerdo del Concejo, dos decretos (Decreto 136 del 2005 y Decreto 170 del 2007) y varias publicaciones de este gobierno.

De las tres alusiones dentro del plan, dos se encuentran en la exposición de motivos, apartado que muestra la ciudad utópica de Garzón (Peña Frade, 2010): una ciudad que se enfoca en los derechos y en enfrentar las manifestaciones de la pobreza y la exclusión. Aunque les otorga reconocimiento a las administraciones anteriores y a su modelo exitoso de seguridad, plantea que la ciudad se encuentra en deuda con los sectores más pobres y excluidos, dentro de estos “los habitantes de calle”, por tanto, saldar esa deuda se sitúa como la nueva prioridad de la ciudad. Justamente, la tercera aparición de las personas habitantes de la calle está en el programa “Restablecimiento de derechos e inclusión social” dentro del eje social, con un énfasis en el aumento de cupos en instituciones. En el nivel léxico micro, las pocas menciones de la habitabilidad de calle manifiestan una tendencia entre los términos neutrales y el masculino genérico (“población habitante de calle” y “los habitantes de calle”) y no se contemplan características ni acciones asociadas.

Como se indicó, la coyuntura desató una controversia entre el Gobierno y el Concejo, este último responsabilizó a Garzón por no saber y no tener la capacidad para afrontar el desalojo, como situación particular, y la habitabilidad de calle, como fenómeno estructural. La primera reacción político-jurídica a los conflictos fue el Proyecto de Acuerdo presentado el 2 de mayo del 2005 por el concejal Isaac Moreno de Caro del Partido de la U, recién creado en ese entonces, documento “por medio del cual se dan pautas para la atención de la población ‘indigente habitante de la calle’ y se dictan otras disposiciones”. La superestructura del texto es de tipo argumentativo y explicativo causal, y se organiza en la definición de la norma —que se supone se debe adoptar para enfrentar la situación particular y el fenómeno en general—, la exposición de motivos y la definición de la “problemática de

¹⁷³ Estas aparecen con el mismo tono de la demanda de seguridad y salubridad públicas que manifestó un residente de la localidad de Mártires en la Sentencia T-376/93 revisada en el tercer capítulo.

la calle” bajo la defensa de la reclusión en colonias agrícolas como la única salida posible. Desde el punto de vista del concejal y posiblemente de varios miembros del Concejo de Bogotá, la norma debe asignar la responsabilidad al DABS¹⁷⁴, el Idipron y la Secretaría Distrital de Salud (SDS) de diseñar e implementar los instrumentos técnicos y la metodología para poner en marcha las granjas agrícolas para los “indigentes habitantes de calle”. En este apartado ya es claro el desconocimiento del tema y la consecuente propuesta de una solución facilista que cosifica a las personas que son parte de y principales afectadas por el conflicto. Más adelante, la exposición de motivos se concentra en la definición de la “indigencia” como un fenómeno derivado de factores económicos como la pobreza y la indigencia, de esa manera, se acude a referencias cuantitativas como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), la línea de indigencia (LI) y el índice de desempleo de Bogotá vinculadas directamente con las cifras de habitabilidad de calle. El último apartado presenta un paralelo entre los avances de las administraciones anteriores y la incapacidad de la administración Garzón para dar soluciones a la “problemática social de hacinamiento e insalubridad”; “[a]l daño social que estos representan [habitantes de calle]: atracos, delincuencia común, vicio, violaciones, daños a inmuebles, amenazas, entre otras” (p. 3); y a la falta de autosostenibilidad financiera y presupuestal de los proyectos dirigidos al grupo urbano. Así las cosas, el objetivo explícito del proyecto es que mediante las granjas agrícolas el proyecto sea autosostenible:

Ese es el objetivo primordial del presente proyecto de Acuerdo, el hecho de *recuperar* una persona a través del trabajo y la autosostenibilidad financiera y presupuestal de su tratamiento, ya que este deberá cultivar la tierra o aprender una tarea manual la cual pueda ser comercializada como soporte para su mantenimiento. (p. 3) (cursivas propias)

En el nivel léxico microtextual hay una referencia masculino-genérica a “habitantes de calle indigentes”, dos conceptos diferentes pero que en este documento se utilizan de manera indistinta. El término “habitantes de calle” se acompaña cuatro veces de la palabra “indigencia” y aparece doce veces solo. A pesar de que no se incluyen adjetivos, sí se mencionan otros sustantivos y acciones directamente relacionados con lo que significa ser habitante de la calle (atracos, delincuencia común, vicio, violaciones, daños a inmuebles, amenazas, etc.).

Como respuesta, la administración distrital presentó las acciones prioritarias para la atención (Decreto 136 del 6 de mayo del 2005). En la superestructura de tipo argumentativo y explicativo causal, se desarrolla una parte considerativa y una resolutive. La primera parte establece la prioridad de cumplimiento del objetivo del plan de desarrollo según el cual busca garantizar la redistribución de los

¹⁷⁴ Es importante aclarar que en la administración Garzón, mediante Acuerdo 257 del 2006, el DABS se reestructuró como un sector independiente del Distrito bajo el nombre de SDIS.

beneficios económicos y enfrentar en forma integral la pobreza, la exclusión y la inequidad; así mismo, se señala la obligación de la administración de garantizar la seguridad ciudadana —sin hacer explícito la seguridad para quién en este caso específico—. A continuación, se ubican los antecedentes de la situación coyuntural a partir del PTM y las acciones que desde el inicio del periodo de gobierno adelantó el DABS. Con base en la sesión del Concejo de Bogotá del 2 de mayo, en la que se declaró la situación de “excepcional urgencia”, se expone la parte resolutive. El articulado del decreto establece los actores responsables, a saber, la Secretaría Distrital de Gobierno con la función principal en este contexto de garantizar la seguridad ciudadana; la SDS con la responsabilidad de atender y prevenir enfermedades de la población; y el DABS encargado de *remitir* a las personas habitantes de la calle según las características identificadas y coordinar las acciones de intervención y asignación del presupuesto.

En este documento se cambian las fases de los programas por líneas de intervención del plan integral: desarrollo personal, intervención terapéutica, capacitación y oportunidades de ingresos, vivienda, seguridad, e intervención e infraestructura urbana¹⁷⁵. Así las cosas, este decreto intentó ampliar el panorama con respecto a las responsabilidades frente a la habitabilidad de calle, sin embargo, la condición para el cumplimiento de esas líneas fue la remisión a instituciones por parte de la SDIS. En el nivel microtextual, los términos “habitante de [la] calle” (con la palabra neutral “población”) aparecen en siete ocasiones sin adjetivos ni verbos relacionados, solo como “población objeto del decreto”. Llama la atención que el decreto no habla de “ciudadanos y ciudadanas habitantes de [la] calle”, a pesar que el concepto ya se había incluido en los discursos de la administración anterior.

En este escenario dos artículos del periódico *Sin indiferencia social* se ocuparon del tema con argumentos que confirmaban la postura del plan de desarrollo, y destacaban los antecedentes de la emergencia y los programas de atención. Es importante resaltar que estos artículos insisten en que las acciones deben ir más allá de la coordinación del DABS para responder a la emergencia con programas alternativos, plantear el debate a la luz pública en la búsqueda de un consenso con la ciudadanía y de dignificar la vida en las calles (Corredor, 2005, mayo; Corredor, 2005, diciembre). Esto sugiere que desde ese momento ya se pensaba en la necesidad de una política pública, pero que por lo menos en el gobierno Garzón no se formuló.

¹⁷⁵ En estas líneas se involucran otras entidades como la Secretaría de Educación del Distrito, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, el Idipron, la Secretaría de Hacienda, la Unidad Especial de Servicios Públicos, la Secretaría de Gobierno, las alcaldía locales, la Policía, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Obras Públicas, la Empresa de Renovación Urbana, entre otras.

Al final de la administración se formuló el Plan de atención integral al *ciudadano/a habitante de calle* (Decreto 170 del 30 de abril del 2007)¹⁷⁶. La superestructura conserva un componente considerativo y otro resolutivo, que continúan la orientación de asignar responsabilidades a entidades específicas para la atención de la habitabilidad de calle. La parte considerativa retoma el Decreto 136/05 con la adopción del Plan de atención integral para la población habitante de calle con responsabilidades concretas para diferentes sectores de gobierno. A su turno, en la parte resolutiva se crea la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al ciudadano/a habitante de Calle, en esta se integran las instituciones de la administración distrital y las localidades, las cuales tienen responsabilidades en la identificación de problemáticas particulares, la deliberación y la decisión sobre los programas, proyectos y acciones sociales, y la asignación de recursos. En este orden de ideas, se concreta la *especialización* de los problemas particulares que toma la habitabilidad de calle en cada localidad y se consolida la propuesta de gobernanza planteada por el gobierno Garzón. En el nivel microtextual regresan los términos “ciudadano/a habitante de [la] calle”, con lo que se posiciona nuevamente el reconocimiento discursivo de la ciudadanía desde un lenguaje incluyente (anexo 2).

Las propuestas del mandato Moreno-López

En medio de los escándalos por corrupción, esta administración tuvo avances en algunos sectores y en temáticas vinculadas con la habitabilidad de calle dentro del plan de desarrollo y en documentos político-jurídicos. Por un lado, en relación con el consumo de SPA se expidieron normas concretas para el ámbito distrital (Decreto 411 del 2008 y Decreto 691 del 2011) y, por otro, acerca del fenómeno el Concejo emitió el Acuerdo 366 del 2009.

Dentro del plan *Bogotá positiva*, la habitabilidad de calle se encuentra en las metas de diferentes programas y proyectos en catorce ocasiones, en las que se hace referencia de forma separada a niñas, niños y adolescentes, y a adultos, en coherencia con el modelo de distribución etaria de la política social de esta administración. Para la población adulta se propone la reducción de la tasa de habitabilidad de calle de 11 a 10 pcch dentro de las metas del eje Ciudad de derechos; el aumento del número de personas atendidas en hogares de paso día y noche y capacitadas en procesos de inclusión social y económica bajo el programa “Adulthood con oportunidades”. A su turno, para las niñas, niños y jóvenes se exponen proyectos para la garantía de derechos a la educación, la alimentación y el desarrollo personal mediante el aumento de cupos en instituciones especializadas. La lectura léxica

¹⁷⁶ Este decreto se surgió como respuesta al Pacto de cumplimiento ordenado por el Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Bogotá, debido a una acción popular instaurada por los vecinos de Los Mártires, quienes alegaron tener derecho al uso del espacio público, aduciendo que el fenómeno de habitabilidad de calle les impedía ejercerlo.

permite ubicar una alusión genérica de la población adulta con el término “habitante(s) de calle”, sin el artículo “el/los”, y de la población infanto-juvenil con mención específica a niños y niñas.

Con esta base, se identifica la especial prioridad que tomó el grupo de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad en este gobierno, la cual se reflejó en los decretos 411 del 2008 y 691 del 2011, que se concentraron en la prevención del consumo de SPA. El primero establece restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas en el espacio público. En ese sentido, el consumo se sitúa como una conducta que afecta al individuo y, por tanto, no se puede tipificar como delito o contravención, siempre y cuando no se realice en un radio de dos cuadras de establecimientos educativos públicos y privados, jardines infantiles, e instituciones dotacionales de salud. El segundo formula la política pública de prevención y atención del consumo y la prevención de la vinculación a la oferta de SPA en Bogotá, que continúa la tendencia preventiva y de protección a niños, niñas y adolescentes. Aunque el documento no menciona a las personas habitantes de la calle, se plantea la necesidad de resignificar imaginarios ligados al consumo y de desarrollar investigaciones para comprender la complejidad de las distintas sustancias que generan dependencia.

Con respecto al fenómeno particular de habitabilidad de calle, el Consejo desarrolló los lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle (Acuerdo 366 del 1.º de abril del 2009), documento conformado por seis artículos en los que se desarrolla el objetivo, la finalidad, los lineamientos rectores, la implementación y desarrollo, los informes y la vigencia que debería tener la política pública. En los tres primeros artículos se expresan las directrices orientadas a la prevención, la atención, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas habitantes de la calle. Estos objetivos quedan bajo la coordinación de la SDIS, lo que llevó a que en este escenario resultaran difusas las responsabilidades de otros sectores del Distrito¹⁷⁷. Dentro de los lineamientos rectores para la formulación de una política pública, el primero es un poco confuso en su formulación, en la cual se establece la obligación de inclusión en los planes de desarrollo¹⁷⁸. Así mismo, se instituye la realización de un censo periódico con características sociodemográficas básicas; se contempla el enfoque diferencial etario con proyectos específicos para población infantil y para habitantes de la calle adultos en condición de discapacidad física, síquica o sensorial; se define la necesidad de que la política pública se desarrolle desde un enfoque de derechos en cada una de sus fases, y se retorna al concepto de *reintegración* a la vida social, económica, laboral y política.

¹⁷⁷ Por ejemplo, no se menciona la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al ciudadano/a Habitante de Calle.

¹⁷⁸ “Que se atienda las necesidades de esta población y que se asegure su inclusión en los temas sociales y económicos de su gobierno, articulando intersectorialmente las estrategias formuladas” (art. 3).

Sobre la macroestructura temática del texto y los actores que intervienen es necesario aclarar que este acuerdo surgió bajo el mandato del Concejo en coordinación con la administración distrital, y que tuvo un antecedente en la propuesta de dos concejales del Partido Mira, en las que se encuentran algunas variaciones con respecto al texto aprobado. Por ejemplo, el documento final eliminó una consideración especial sobre la prevención del embarazo de la mujer en calle, la cual posiblemente se debió al reconocimiento del derecho a decidir si tener o no hijos independientemente de la situación social. También se eliminaron los sistemas de atención y seguimiento a habitantes de la calle como un mecanismo de acompañamiento en sus relaciones con las entidades distritales, es decir, como un mecanismo que facilitaría la participación. Mientras el acuerdo final dejó nuevamente la responsabilidad en cabeza de la SDIS, la propuesta asignaba la obligatoriedad de cumplimiento a la administración distrital en coordinación con sus diferentes sectores. Sobre este último punto, si bien es importante que haya un garante de cumplimiento específico, en la práctica la concentración de responsabilidades ha llevado a que el enfoque de acción estatal tenga una perspectiva unívoca y a que otros sectores no se hagan cargo ni de la comprensión bajo enfoques multidimensionales, ni de la atención intersectorial. Una prueba de esto se encuentra en la sentencia T-092 del 2015 que muestra la forma en la que las entidades distritales se culpan una a la otra ante la inexistencia de medidas para la afiliación de habitantes de la calle al Sisbén nivel 0.

Precisamente, el proyecto de acuerdo también cuestionó la agrupación de los sectores de habitantes de la calle, las personas inmersas en el fenómeno social de la prostitución y las personas en condición de discapacidad (PCD) dentro del modelo de adultez con oportunidades (2008- 2012). Según los concejales de Mira, la agrupación de problemáticas diversas en una sola política general hace difícil la identificación de la particularidad de cada fenómeno, la medición, la destinación presupuestal, y la especialidad de las intervenciones con respecto a cada tipo de problemática.

En el nivel léxico, el término “habitante de [la] calle” se repite nueve veces con el artículo “el” y solo dos veces aparece como “personas” o “población habitante de calle”. En este documento no se utiliza la referencia como ciudadano y ciudadana (anexo 3).

A pesar de que el gobierno Moreno-López no formuló la política pública particular para la habitabilidad de calle, sí se sentaron bases importantes, dado que se pasó de ubicar el tema como un proyecto de *servicios sociales* más en de los planes de desarrollo, a diseñar un *modelo integral* con directrices y enfoques un poco más claros y con mayor obligatoriedad para la continuidad. No obstante, se mantiene el cuestionamiento sobre la falta de formulación de un modelo particular para un fenómeno que dista bastante de la prostitución y de las PCD.

Las acciones de la administración Petro

Este gobierno se desarrolló en un escenario nacional y distrital en el que el concepto global de habitabilidad de calle tomó forma específica, se instaló en las agendas de gobierno y se encontraba en el radar de control de la Corte Constitucional y del Concejo de Bogotá. Por tanto, en el transcurso de esta administración el tono del plan de desarrollo y de los documentos político-jurídicos con respecto al grupo urbano tuvo una nueva orientación. El plan *Bogotá humana* menciona en ocho ocasiones a las personas habitantes de la calle, la mayoría dentro del primer eje (Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo). Bajo el enfoque poblacional diferencial y de género, la mayoría de programas se ocupan de describir los contenidos según las características de las poblaciones; en el caso de las personas habitantes de la calle se identifican cuatro ejes temáticos: el primero, la garantía del derecho a la salud en el programa “Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad”, que describe en uno de los proyectos la orientación especial a los grupos en condición de vulnerabilidad. El segundo, la priorización de la seguridad *para* los grupos estigmatizados dentro del programa “Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital”, en el que se establece el desarrollo humano integral y el cambio de imaginarios relacionados con la habitabilidad de calle y la prostitución. El tercero, el restablecimiento de derechos para niñas, niños y jóvenes en calle dentro del programa “Garantía del desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes”. El cuarto, la desestigmatización de territorios vinculados con el peligro dentro del programa “Territorios de vida y paz con prevención del delito”.

En coherencia con esta última línea temática, dos de los tres decretos expedidos por esta administración se enfocaron en El Bronx: decreto 145 del 2013 y 471 del 2015. En este punto es importante aclarar que esta intervención no parecía tener el mismo horizonte de las transformaciones urbanísticas de El Cartucho o del mismo Bronx¹⁷⁹, sino que pretendía “revitalizar” el espacio: sacar a las mafias y construir lo que se denominó en proyecto “Ciudadela humanidad”¹⁸⁰. Con esta directriz, se puso en marcha el componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx (Decreto 145 del 2013). La superestructura del texto es de tipo explicativa y argumentativa y se organiza en un componente considerativo y otro resolutivo. La parte considerativa teje la argumentación en torno a bases constitucionales y jurídicas sobre el ordenamiento del territorio como

¹⁷⁹ Esta intervención fue llevada a cabo el 28 de mayo del 2016, mediante una operativo que desalojó y dispersó a los habitantes de ese sector sin planeación desde integración social y sin la priorización de la protección a las personas habitantes de calle. Sobre la irrupción abrupta al Bronx véase CPAT y Parces (2017).

¹⁸⁰ Este espacio proyectó la construcción de viviendas transitorias, localización de dotacionales y equipamientos y recuperación de espacios públicos (art. 1).

función pública y, en ese sentido, se acude a referencias que amparan la expropiación de predios por vía administrativa. Para esto se tienen en cuenta los diversos requisitos contemplados en la ley colombiana. Así, se llega al objetivo dentro del plan de desarrollo dirigido a revitalizar el centro ampliado y concretamente la zona de El Bronx, espacio en el que se proyecta:

desarrollar una estrategia social integral, que *tiene como punto de partida la dignificación del habitante de calle* y el mejoramiento de las condiciones de vida del sector y donde los objetivos sociales de protección, atención y realización de los derechos de poblaciones discriminadas y en condición de vulnerabilidad, como el habitante orientan las acciones de transformación de las condiciones físico-espaciales de un sector estratégico del centro de la ciudad. (p. 3) (cursivas propias)

La parte resolutive sigue los pasos para el cumplimiento de las condiciones de la figura de expropiación por vía administrativa: el anuncio del proyecto —en el que se retoma el objetivo principal de la revitalización del espacio para la dignificación de habitantes de la calle—, la definición del ámbito de aplicación catastralmente delimitado, las entidades responsables (en cabeza de la SDIS), la justificación de utilidad pública según los motivos estipulados en la ley (objetivos de infraestructura social, vivienda de interés social, recuperación del espacio público), el cumplimiento de la práctica de avalúos, la declaratoria de urgencia y la aplicación del derecho de preferencia. El análisis del nivel léxico muestra que la palabra “habitante de calle” aparece dos veces con el artículo “el” que indica un masculino genérico¹⁸¹.

En esta misma dirección, el anuncio del proyecto Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle-Bakatá, en la localidad de Los Mártires (Decreto 471 del 2015) continúa con el objetivo de dignificación de las personas habitantes de la calle mediante la expropiación general del Bronx y específicamente del espacio para el centro de autocuidado Bakatá, que se iba a convertir en un centro de consumo supervisado para la sustitución del reducción del daño causado por la adicción crónica al basuco. El proyecto buscaba, por un lado, reducir el daño causado por el basuco mediante el suministro seguro de marihuana y, por otro, quitar a las bandas criminales dueñas del negocio de las “ollas” la base de consumidores/esclavos para luego hacer una intervención policial que pudiera desmantelarlas. Sin embargo, este objetivo no se concretó debido a la falta de coordinación con el Gobierno nacional, y a la resistencia de la SDIS a adoptar enfoques diferentes al de la abstinencia e institucionalización.

Con una superestructura similar a la del decreto anterior, el Decreto 471/15 en su parte considerativa referencia las normas nacionales que amparan la expropiación por vía administrativa; los antecedentes jurídicos distritales que consagran la estructura y requisitos de los equipamientos de bienestar social; el

¹⁸¹ En este caso no hay mayor referencia a los sujetos, pues el objetivo del decreto era cumplir con los requisitos de la expropiación por vía administrativa.

objetivo del plan de desarrollo dirigido a reducir la discriminación y la estigmatización de personas y territorios; el proyecto 743 “Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle” de la SDIS; los lineamientos de política pública contemplados en el Decreto 366 del 2009; y un documento del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (Confis), que en el 2014 presentó el proyecto de inversión de la Ciudadela Humanidad en el sector de El Bronx por un monto total de \$20.000.000.000 de pesos.

En la parte resolutive, el decreto establece la finalidad de adquirir el predio en el que se ubica el centro de autocuidado, con el fin de garantizar el funcionamiento permanente. También, se exponen los mismos requisitos legales y catastrales para dar vigencia a la expropiación. La lectura léxica en el nivel microtextual permite ubicar el uso del término “habitante de [la] calle” con y sin los artículos “el/los”, que indican el sustantivo genérico.

Especialmente en estos dos decretos se halla un reconocimiento de la relación de apropiación y pertenencia de las personas habitantes de la calle con el espacio, dado que la destinación del predio y del territorio general de El Bronx era para el mismo grupo urbano, pero con condiciones urbanísticas, de seguridad y de garantía de derechos diferentes. A pesar de este avance estos decretos conservaron la asignación de responsabilidades a la SDIS, lo cual posiblemente dificultó la implementación. Justamente en el tema del logro de los objetivos planteados, se encuentran factores internos y externos que obstaculizaron el cumplimiento. Algunos de los factores internos fueron la falta de acción intersectorial en cada una de las fases de la política, y la escasa planeación e investigación en torno al consumo de SPA. A su turno, algunos de los factores externos fueron exactamente las mafias que no se dejaron quitar ni el espacio ni sus esclavos. Así mismo se dieron oposiciones de sectores públicos y privados que se resistían (y aún lo hacen) a pensar en la dignificación desde/en la calle.

Al cierre de la administración, se presentó la Política pública distrital para el fenómeno de habitabilidad en calle (Decreto 560 del 2015), que derogó los decretos 136 del 2005 y 170 del 2007. Con la derogación de la normativa que distribuía responsabilidades dentro de las entidades del Distrito, se diseñó un nuevo modelo de política específica con líneas para la comprensión y atención, actores y espacios igualmente concretos. La superestructura del texto toma una forma fundamentalmente argumentativa, con una parte extensa de consideraciones basadas en varias referencias jurídicas y de hechos que posicionan y dejan amarrado el enfoque de derechos de esta política. En el ámbito internacional se parte de la Declaración de los Derechos Humanos, las normas que establecen los

derechos de las mujeres y los derechos a la autonomía personal¹⁸². En el ámbito nacional se coloca como piedra angular la Constitución Política de 1991; las normas que establecen la suscripción de tratados internacionales; la legislación sobre el consumo de SPA; los derechos de las mujeres; los derechos prioritarios de niñas, niños y adolescentes; las sentencias que garantizan los derechos civiles y socioeconómicos a las personas habitantes de la calle; y los lineamientos nacionales para la formulación de la política pública¹⁸³. En el ámbito distrital se retoman los lineamientos de política pública del 2009, algunos elementos de la normativa específica de las administraciones Garzón y Moreno-López, las normas con enfoque preventivo sobre el consumo de SPA en la capital, la política de equidad de género y de enfoque diferencial poblacional territorial, y el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Sobre este último, bajo la perspectiva planteada en esta investigación, esta es la primera vez en la que desde los discursos y las prácticas de seguridad se asume la responsabilidad de garantizar la seguridad para las poblaciones estigmatizadas, esas que desde la tradición del derecho penal positivista fueron criminalizadas y arrojadas fuera de los límites de la normalidad. El artículo 7 del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá (2013-2023) (Decreto 540 del 2013) establece una de las líneas de acción dirigidas a atender de manera integral al adulto consumidor problemático de SPA, con especial énfasis en los/as ciudadanos/as habitantes de calle. En esa misma línea de acción, el numeral 7.12 contempla la ampliación de la oferta institucional de viviendas o albergues dentro de un proceso de integración a la ciudad, y el fortalecimiento de los Centros de Atención Móvil a la Drogodependencia (Camad) para la reducción de las barreras de acceso de las personas consumidoras a los servicios de salud. Es importante señalar que estos centros surgieron como parte de las propuestas del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), precisamente desde el sector que debe reflexionar y actuar en torno a la protección de las personas habitantes de la calle. El objetivo principal era reducir el daño generado por el consumo, a través de la atención en salud con un modelo flexible que permitía generar confianza con los usuarios¹⁸⁴ (CPAT y Parces (2017, pp. 61-66).

¹⁸² Algunas de las normas internacionales mencionadas son el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Declaración Beijing del 1995 sobre los derechos de la mujer.

¹⁸³ Entre las normas nacionales que desarrollan los temas base de esta política, se encuentran: Ley 74 de 1968 (vigencia pactos internacionales), Ley 1566 del 2012 (atención integral a personas que consumen SPA), Ley 1257 del 2008 (sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres), Ley 1641 del 2013, y las sentencias T-881/2002, T-057/2011, T-043/15, entre otras.

¹⁸⁴ En conversación informal con un funcionario de la SDIS en mayo del 2017, se mostró una cara diferente de los Camad. Según esta persona, esos espacios tenían el objetivo de reducir la asistencia de habitantes de la calle a los

De acuerdo con lo anterior, se desarrolla una conceptualización basada en la condición de exclusión histórica, la explicación multicausal del fenómeno, la situación particular de la mujer en calle y la complejización del consumo de SPA, que llevan a formular:

La protección de los habitantes de calle, en términos del *reconocimiento de su ciudadanía*, el goce pleno de sus derechos, la configuración de *condiciones que les permitan llevar una vida digna*, el *impulso y fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana*, el *reconocimiento de las diferencias* y la inclusión social. (p. 6) (cursivas propias)

Como antecedentes, se refieren los espacios participativos con “4.147 ciudadanos y ciudadanas, entre los que se cuentan 1.035 personas habitantes de calle” (p. 6), la Mesa del Plan de Atención Integral a Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle (PAIHC), y el Comité Técnico PAIHC, creado para la formulación de la Política.

La parte resolutive se presenta en tres títulos sobre a) adopción, concepto, ámbito de aplicación y enfoque de la política pública distrital para el fenómeno de habitabilidad en calle; b) objetivo general, principios, componentes y líneas de acción; c) orientaciones para la implementación y seguimiento de la política pública distrital para el fenómeno de la habitabilidad en calle. En el título segundo se integra el enfoque de derechos y varios de los avances conceptuales de las administraciones anteriores dentro del objetivo de resignificar la habitabilidad de calle para la dignificación, la promoción, la protección, el restablecimiento y la realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural (art. 5.º). En los principios se recogen elementos generales que tuvieron continuidad incluso desde la segunda administración Mockus, como la *prioridad de niñas, niños y jóvenes*, la *igualdad en la atención* (formalmente ciudadanía no condicionada), y la *equidad*, etc. Otros principios reflejan posturas particulares de algunas administraciones, por ejemplo, la *efectividad de derechos*, que establece la obligación del Estado de garantizarlos especialmente a los sectores históricamente excluidos, y la *intersectorialidad* son huellas de los planteamientos de Garzón. También, la *diversidad* interna de la vida en la calle fue parte de los aportes del *modelo* de la política de adultez de la administración Moreno-López. Finalmente, la universalidad de los derechos y la participación ciudadana de los actores involucrados fueron principios desarrollados en la *Bogotá humana*. Los seis

hospitales, lugares en los que su presencia causaba molestia a otros usuarios. En ese sentido, los Camad tenían en el fondo una finalidad de protección de las y los ciudadanos “normales”.

ejes de acción de la política¹⁸⁵ establecen como base el enfoque de derechos, la investigación temática particular y la implementación de acciones intersectoriales.

De acuerdo con lo anterior, En ese sentido, se recogen componentes de las administraciones anteriores sobre la necesidad de gobernanza, los enfoques poblacional, territorial, diferencial y de género (este último se hizo más visible en este último mandato), el concepto de *derecho a la ciudad* con la espacialización del fenómeno según localidades —sin embargo, este *derecho* no llegó a entenderse como el derecho particular de experimentar la calle de una manera alterna—.

Finalmente, el tercer título estableció los mecanismos para el cumplimiento de la política. Dentro de estos, la principal responsabilidad de la sociedad civil es participar en los espacios y trabajar en favor de la transformación de imaginarios. También se fijan plazos para la formulación intersectorial del Plan indicativo de la política pública distrital para el fenómeno de habitabilidad en calle, el Plan de acción cuatrienal de la política pública y el Observatorio distrital del fenómeno de la habitabilidad en calle. El análisis léxico micro permite identificar el retorno del uso del término “ciudadanas y ciudadanos habitantes de y en calle”. El uso del sustantivo de esta manera señala que a nivel léxico sintáctico se incluye a las mujeres y se colocan en primer lugar dentro de las oraciones. Así mismo, se contempla la situación de permanencia transitoria o permanente en calle con las preposiciones “en” y “de” (anexo 4).

Construcción discursiva de la habitabilidad de calle en los medios de comunicación

Como se ha afirmado, el discurso mediático constituye un punto en el que se conjugan la fase retórica de las políticas públicas —sus conceptos y posturas ante los problemas más acuciantes para las y los ciudadanos— y la implementación efectiva. También es el punto en el que se pueden contrastar las relaciones de interdiscursividad entre el gobierno —ejecutivo, legislativo y judicial, con posiciones muchas veces contradictorias— y la sociedad civil. Así, por ejemplo, puede ser un *dispositivo de publicación*, en palabras de Lozano (2008), que incida en el lenguaje y en las representaciones de la ciudadanía en general con respecto a las personas habitantes de la calle, o puede ser un espacio contrario de crítica y cuestionamiento al modelo defendido por cada administración. Esto está claramente mediado por la posición política e ideológica de la diversidad de espacios televisivos, radiales y de prensa que dejaron de ser neutrales o de tener una alineación fija con los discursos políticos.

¹⁸⁵ a) Desarrollo humano y atención social integral, b) atención integral e integrada en salud, c) seguridad humana y convivencia ciudadana, d) generación de ingresos, responsabilidad social empresarial y formación para el trabajo, e) movilización ciudadana y redes de apoyo social, y f) desarrollo urbano incluyente.

Para este periodo de análisis, la revisión de prensa realizada por Lozano (2008) evidencia que entre el 2004 y el 2005 se dio un énfasis en dos temas principales: primero, la inseguridad y el riesgo que representaban los nuevos espacios de concentración de habitantes de la calle (“cartuchitos”), como los barrios Cundinamarca en Puente Aranda y María Paz en Kennedy. En este tema se dio lugar a actores no estatales (los habitantes de los barrios), que denunciaban el daño a la seguridad y la salubridad públicas. También se dio espacio a las voces de la administración que insistieron en los esfuerzos adelantados por el DABS. Segundo, la transformación del centro de la ciudad con la finalización de las obras y la entrega final del gran Parque Tercer Milenio. En este caso, principalmente se entrevistaron a altos funcionarios del Distrito que marcaron el paralelo entre el antes y el después del sector. En esos años se observa una lectura microtextual en la que si bien tienden a desaparecer sustantivos explícitamente discriminatorios y deshumanizantes como “desechables”, siguen predominando adjetivos y verbos (acciones desarrolladas por habitantes de la calle) que reproducen la construcción del fenómeno como productor y reproductor de problemas de seguridad y salud pública.

Más adelante, en el periodo 2008-2015, en un contexto en el que el discurso de derechos y de la diversidad social y cultural estaba un poco más afinado en Bogotá, se encuentran transformaciones en las temáticas de los medios¹⁸⁶. En el corte 2008-2011 tomaron fuerza y protagonismo las acciones de la SDIS: los servicios de atención (jornadas en calle, cupos y servicios en hogares de paso), los resultados del quinto censo y los espacios culturales en calle¹⁸⁷. Así mismo, aparecieron algunos proyectos de las alcaldías locales y algunas las noticias vinculadas a hechos de violencia, en su mayoría ejercidos por habitantes de la calle y en menor medida situaciones de victimización (figura 11). Los principales actores fueron funcionarios de la SDIS, en este caso, en varias ocasiones la voz oficial estuvo representada por Carlos Alberto Garzón (subsecretario de adultez), quien enfatizó en el desarrollo de talentos y capacidades desde la calle¹⁸⁸. También aparecieron marginalmente las voces de habitantes de la calle con historias de vida y opiniones sobre los servicios de atención y los espacios culturales. En los últimos años de este periodo aumentaron las noticias sobre ONG que recorrían la ciudad para brindar alimento y charlar con personas que viven en la calle.

¹⁸⁶ Si bien no se encontraron fuentes secundarias que estudiaran el periodo 2006-2007, se considera que el tema perdió visibilidad en los medios después del hecho coyuntural de Aduanilla de Paiba y se empezó a consolidar el protagonismo de la SDIS, como sector autónomo, en las acciones de intervención al grupo urbano.

¹⁸⁷ Algunos de espacios mencionados en los medios fueron las presentaciones de la orquesta Son de calle, Rock al parche, exposiciones de arte, entre otros.

¹⁸⁸ Garzón coordinó la formulación del modelo de habitabilidad de calle en Bogotá, durante la administración Moreno-López, y aportó en la inclusión del tema en el Código Nacional de Policía del 2016, a través del artículo 41 “Atención integral a la población habitante de y en calle”. Actualmente es director de la Cooperativa de habitantes y exhabitantes de la calle Coopetín, que presta servicios artísticos y culturales, de formación, mantenimiento y arreglos locativos y asesorías (entrevista a Garzón, 2017, 30 de junio).

los dos últimos años (2014-2015) de la Alcaldía de Petro los temas más recurrentes fueron la formulación de los lineamientos nacionales de política pública y los intentos de continuar con el funcionamiento de los Camad a pesar del peligro evidente que significaba para los encargados de la SDS y la SDIS (figura 12). En ambos cortes se hicieron evidentes los conflictos de intereses entre defensores —la Alcaldía— y detractores de la intervención no urbanística. Estos últimos estuvieron representados por concejales, expertos consultados, funcionarios públicos del ámbito nacional y los mismos medios que tomaban posición al respecto, entre otros. De manera general, la lectura microtextual muestra un afianzamiento de la denominación de “habitante de calle” con tendencia al masculino genérico, aunque permanecieron adjetivos y verbos ligados a las actividades ilegales.

Figura 12. Nube de palabras de los contenidos de prensa sobre habitantes de calle en El Espectador y El Tiempo (2012-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo.

Puntos de contraste con las prácticas: institucionalización ¿única salida?

Para esta revisión de las prácticas, es importante señalar que cada uno de los gobiernos de este grupo planteó nuevas estrategias y metodologías, las cuales en algunos casos rompieron con los proyectos de

sus antecesores. Esto conduce a identificar una cantidad significativa de elementos que se deben profundizar en futuras investigaciones que desarrollen evaluaciones de política pública. Teniendo en cuenta, los objetivos de investigación se toman algunos puntos para la comparación con la fase retórica de las políticas. En este caso se continúa con la revisión de los censos, los proyectos adelantados por la SDIS y los proyectos de otros sectores.

Nuevos enfoques de medición

En primer lugar, aunque Bogotá no tenía una política pública que estableciera claramente los mecanismos de medición, desde la primera administración Mockus se cumplieron periódicamente los censos de habitantes de la calle como una de las tareas principales del sector de bienestar social. Esto con la doble orientación de identificar a las personas *objeto* de los programas y controlar a la población. Justamente, como consecuencia de lo anterior se manifestaron las tensiones entre el dispositivo de intervención y el autorreconocimiento de las personas. Estas tensiones presionaron la ampliación de los parámetros de conteo, por ejemplo, el registro no solo para personas consumidoras de SPA, la georreferenciación de espacios diferentes a las “ollas”, la caracterización de personas solas y familias, el tiempo de vida en la calle, las actividades para ganarse la vida —que no se limitan a las ilegales—, las múltiples identidades sexuales, los talentos que se construyen desde la calle, entre otras características que muestran la diversidad de la vida en la calle.

Al entrar en la revisión de algunos elementos sobre la formulación, el desarrollo y los resultados de las mediciones, se encuentra que en el cuarto censo¹⁹⁰, realizado en el 2004, la responsabilidad se mantuvo a cargo del DANE y del Idipron. Para esta medición del fenómeno en Bogotá y Soacha, los datos indican un conteo general y, dentro de este, un registro de las personas que aceptaron responder la encuesta¹⁹¹. Con esto se confirman las resistencias de algunas personas a ser contadas y rotuladas bajo un dispositivo con el que no se identifican, incluso la resistencia a autodenominarse “habitante de la calle” por no cumplir con alguna de las características impuestas. Este censo conservó datos básicos sobre distribución sexual —que se mantuvo entre hombres y mujeres—, grupos de edad, nivel educativo, ciudad de origen, y el consumo como constante de la caracterización. La ampliación se dio en cuanto a la georreferenciación de parches y cambuches; las relaciones dentro y fuera de la calle,

¹⁹⁰ Se aclara que este es el primer censo sobre el que se encuentran los documentos con las cifras y las variables utilizadas, debido a que los datos de las mediciones anteriores se hallaron a través de fuentes secundarias.

¹⁹¹ El total de personas contabilizadas fueron 14.463 habitantes de la calle en Bogotá y Soacha, de los cuales 9.730 respondieron la encuesta y 4.733 no aceptaron. De las personas efectivamente encuestadas, 8.546 eran de Bogotá (84,6 % hombres y 15,4 % mujeres). Este censo reportó un aumento del 28 % con respecto al anterior. Es importante señalar que se incluyeron los últimos habitantes que se encontraban en ese año en el barrio Santa Inés-El Cartucho (SDIS, 2005).

especialmente las relaciones con la madre, las ayudas de amigos, familiares e instituciones y la constitución de redes en calle; los lugares de permanencia; la presentación personal y las actividades de subsistencia.

Entre el cuarto y quinto censo se llevó a cabo un registro extraordinario de personas habitantes de la calle en el predio Aduanilla de Paiba, que expresa claramente la dimensión de la estadística pública como dispositivo de control. En abril del 2005¹⁹², en el marco del desalojo de la última manzana de El Cartucho, explotó la diseminación de habitantes de la calle y otros grupos de oficinantes y arrendatarios del lugar que resistieron hasta el último momento. El conteo fue una de las estrategias principales que se desarrolló con el objetivo principal de identificar características anómicas y remitir a instituciones especializadas, con esto, el censo fue útil para hallar las justificaciones para la reclusión: “el 27 de abril se adelantó un censo que permitió *confirmar* la existencia de personas con posible compromiso psiquiátrico, con discapacidad, alto consumo de sustancias psicoactivas, actividades de rebusque, mendicidad y robo, como medios de subsistencia” (Corredor, 2005, mayo, p. 9) (cursivas propias).

A partir de ese momento, bienestar social —bajo la forma de la SDIS desde el 2006— adquirió mayor relevancia en las acciones dirigidas al grupo urbano y se concretó la distribución de responsabilidades entre el Idipron para niñas, niños y jóvenes en riesgo y habitantes de la calle hasta los 22 años, y la SDIS para adultos entre 23 y 59 años. Al final de la gestión de Garzón, dando cumplimiento a la periodicidad, se efectuó el quinto censo de habitantes de la calle, esta vez con la SDIS y el Idipron como encargados y con una delimitación geográfica solo para el distrito capital¹⁹³. El documento del censo aclara que esa medición tuvo un enfoque más orientado desde las ciencias sociales —distanciándose de los registros en los que predominaba la perspectiva estadística básica—, y partió de un ejercicio de investigación y conceptualización del fenómeno¹⁹⁴. En cuanto al diseño metodológico, justamente hay un esfuerzo por mostrar, por un lado, la investigación bibliográfica

¹⁹² De las cientos de personas que salieron de El Cartucho en el último desalojo, 1.456 personas fueron registradas en Aduanilla de Paiba: el 18 % eran menores de 17 años; el 29,5 %, mujeres; el 70,4 %, hombres (Corredor, 2005, mayo).

¹⁹³ Se identificaron 9.730 habitantes de la calle en total (8.385 aceptaron responder la encuesta y 1.352 no lo hicieron) y 1.315 personas en riesgo de habitar la calle (1.265 contestaron la encuesta y 50 se negaron). De las personas habitantes de la calle censadas, el 86,9 % eran hombres y el 13,1 % eran mujeres. Esta fue la primera vez que se utilizó la subclasificación de habitante *de* la calle y habitante *en* la calle.

¹⁹⁴ Además de la definición de *habitante de la calle*, se incluye las de *vivienda prototípica*, *residir*, *permanencia y estabilidad*, *hogar*, *lugares de alojamiento*, *hábitat* y *la calle*. Por ejemplo, por habitante de calle se entiende “Toda persona que no reside en una vivienda prototípica (casa, apartamento o cuarto) de manera permanente (al menos treinta días continuos) y estable (al menos sesenta días en la misma unidad de vivienda) en un momento dado; así como toda persona que reside en un lugar especial de alojamiento como recurso o estrategia para evitar, suspender o terminar con la residencia en viviendas no prototípicas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 29).

previa¹⁹⁵ y, por otro, la mayor capacitación de los funcionarios para garantizar la cobertura en las 185 áreas censales previstas y para las dos subcategorías de población objeto (habitantes *de* la calle y habitantes *en* riesgo de habitar la calle). En este caso las variables generales se mantuvieron¹⁹⁶, y se agregaron otras que no eran visibles en resultados anteriores, entre estas, dormir y tiempo libre, ampliación de factores de causalidad como razones expulsoras y de permanencia¹⁹⁷, y victimización y “victimización”. Para cada variable se generaron subdivisiones con el objetivo de abarcar diversas dimensiones en cada una¹⁹⁸.

La administración Moreno-López adelantó el sexto censo¹⁹⁹ de habitantes de la calle de Bogotá bajo la coordinación de la SDIS²⁰⁰. Para este registro se dio continuidad a una conceptualización basada en la multicausalidad del fenómeno y la clasificación de habitantes en y de la calle, no obstante, se rebasó la definición anterior ligada a la ubicación geográfica (lugar y tiempo de residencia) con un componente adicional: la construcción de la calle como espacio físico, social y cultural²⁰¹. De manera similar a los resultados de la medición precedente, se destaca el proceso de construcción del objeto de estudio en la etapa precensal²⁰², la garantía de cobertura en la etapa censal²⁰³ y el análisis

¹⁹⁵ El informe enfatiza en los principios y las estrategias previas a la aplicación del instrumento censal: “En conjunto y para cada fase de esta investigación se ha revisado el cumplimiento de los siguientes principios, que regulan la actividad científico social: a) objetividad y rigurosidad; b) fundamentación teórica; c) precisión conceptual; y d) orientación empírica” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, p. 51).

¹⁹⁶ Información sociodemográfica y de aplicación, lugares de nacimiento y comienzo de la habitabilidad en calle, nivel educativo y estudios no formales, tiempo en calle, hogar de origen y hogar actual, actividades económicas, prácticas de consumo y condiciones de salud física y mental (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

¹⁹⁷ Esta clasificación es similar a la que propone el Observatorio Europeo sobre Personas Sin Hogar [European Observatory on Homelessness] para los países de la Unión Europea (Bush-Geertsema, Benjamisen, Filipovič Hrast y Pleace, 2014).

¹⁹⁸ Por ejemplo, para la caracterización de las actividades económicas se parte de la clasificación según sexo, edad, y se avanza a actividades económicas principales y secundarias, los tipos de lugares en que se realizan y el uso del dinero que se gana en estas.

¹⁹⁹ En este caso no se tuvo acceso al documento completo, pero se revisó una presentación de resultados en la que se expone la conceptualización, la metodología, las variables y los resultados generales (algunos de estos muestran el contraste con los hallazgos del quinto censo) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, abril).

²⁰⁰ Esta medición registró 9.614 habitantes de la calle (8.312 respondieron la encuesta y 1.302 se negaron). Del total de personas encuestadas, la clasificación por orientación sexual indicó que el 94,8 % manifestó ser heterosexual, el 1 % bisexual, el 1,1 % homosexual y el 2,7 % no respondió. En relación con el género con el que se identificaron, el 85,8 % hacia parte del género masculino, 10,7 % del femenino, 2,7 % no respondió, 0,6 % se identificó como transgénero y 0,05 % no sabe.

²⁰¹ “Es todo ciudadano o ciudadana que permanece en calle (al menos treinta días continuos) o se ubica temporalmente en un lugar especial de alojamiento (instituciones privadas o públicas, paga diarios o lugares de consumo) y *hace de la calle su espacio físico, social y cultural* en donde solventa todas sus necesidades” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, abril) (cursivas propias).

²⁰² En esta fase también se incluyeron los recorridos de reconocimiento, la elaboración de una base de datos de instituciones y del instrumento censal, los ajustes y definición final del instrumento, la elaboración de instructivos, la capacitación de funcionarios, la aplicación de prueba piloto y los ajustes al instrumento.

²⁰³ En este sentido, se resalta el cumplimiento del principio de universalidad a través de la división de Bogotá en 5 áreas geográficas, 186 áreas de supervisión y 512 áreas de empadronamiento, y las técnicas de contacto y control de la

multidimensional de los resultados. Además de las variables sociodemográficas, socioeconómicas y de consumo, este censo contempló aspectos innovadores como la clasificación de habitantes de la calle en instituciones y fuera de estas en el momento del registro²⁰⁴, y el conocimiento acerca de los servicios de atención²⁰⁵. Precisamente, este es uno de los elementos de análisis que expresa la relación de las personas habitantes de la calle con los discursos y las prácticas políticas y sus concepciones con respecto al ejercicio de la ciudadanía (Castro, Mellizo y Morales, 2005). Este censo siguió con la caracterización de victimización y victimización, aspecto central en la doble relación como productor de inseguridad y objetivo de múltiples violencias²⁰⁶. Otras variables exploradas por primera vez fueron la categorización sexual y de género, en la que se incluyó a la población LGBTI, y los talentos en la calle. Sobre este último punto, llama la atención que el 52,5 % de las personas manifestó tener algún talento (de estos, el 58,7 % en las artes), pero solamente el 0,96 % contestó que las actividades artísticas eran su principal fuente de generación de ingresos. Este contraste es importante para tener en cuenta en una aproximación al fenómeno desde la perspectiva de capacidades en calle y, de ahí, de reconocimiento de la *diferencia*.

Aunque para el 2015 se debió realizar el séptimo censo, este no se llevó a cabo debido a que para ese año ya se había emitido la Ley 1641/13 que centralizaba la responsabilidad estadística en el DANE en coordinación con las entidades territoriales. Ahí nuevamente aparecieron las dificultades derivadas de la falta de reglamentación de la ley, que llevaron a que ni el DANE ni la SDIS adelantaran las gestiones en este sentido. A pesar de lo anterior, la administración Petro divulgó algunos resultados de la labor de seguimiento al fenómeno mediante una georreferenciación, realizada en el 2014. Los resultados reportaron que en ese año había 1.215 parches o grupos de personas que se ubican en sitios específicos a consumir y 3.667 cambuches distribuidos en 19 de las 20 localidades (*Semana*, 2016, 4 de julio). La administración Peñalosa, que proyecta realizar el séptimo censo de habitantes de la calle en el 2017, advirtió que entre el 2010 y el 2016 la cifra pudo haber ascendido a 14.000 personas (Moreno, 2016, 13 de junio).

información recopilada (preindicación, referencia, bola de nieve, observación, control de duplicación, aplicación en instituciones) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, abril).

²⁰⁴ Esta es una de las variables que presenta el contraste entre el quinto y el sexto censo: mientras en el quinto las personas habitantes de la calle registradas en instituciones fue del 29,3 %, en el sexto fue del 18 %.

²⁰⁵ Las personas que respondieron que conocen y han utilizado los servicios constituyen el 51,1 %.

²⁰⁶ En este caso se contrastaron los resultados del quinto y sexto censo, que revelan que la principal situación de violencia *en contra* de las personas habitantes de la calle fueron las golpizas (74,2 % de habitantes de la calle encuestados manifestaron haber sido víctima de ese tipo de agresión en el 2007, y 75,8 % en el 2011). Los principales responsables de estos hechos fueron la Policía para el 55,7 % de los casos reportados en el 2007 y 51,4 % para los casos registrados en el 2011. Acerca de la victimización, ambos censos señalan el hurto como principal situación de violencia *ejercida por* habitantes de la calle (57,8 % en el 2007 y 52 % en el 2011).

De acuerdo con la dinámica de la estadística pública en este periodo, se plantean cuatro variables que constituyen los rótulos principales con los que se identifica la habitabilidad de calle en los discursos y las prácticas políticos y que han orientado las acciones de intervención: tasa de habitantes de la calle²⁰⁷, distribución etaria, tiempo de vida en calle²⁰⁸ y dependencia a las drogas²⁰⁹ (tabla 1).

Tabla 1. Comportamiento de las principales variables que construyen la habitabilidad de calle en Bogotá según últimos tres censos

Variables /Censos	Censo 2004	Censo 2007	Censo 2011
Tasa de habitantes de la calle	14,96 %	11,89 %	12,87 %
Distribución etaria	61,6 % (27 a 40 años)	70,9 % (27 a 40 años)	69,6 % (27 a 60 años)
Tiempo de vida en calle	76,3 % (6 años o más)	20,72 % (0 a 5 años)	25,70 % (0 a 5 años)
Dependencia a las drogas (consumo basuco)	48,6%	68,1 %	72,9 % 93,8 % (dependencia a SPA)

Fuente: elaboración propia con base en Alcaldía Mayor (2004, 2008, 2012, abril).

SDIS: acción de institucionalización univoca

En segundo lugar, los proyectos de la SDIS muestran cambios en cada periodo de gestión distrital, no obstante, las fases tienen similitudes, dado que se orientan por el objetivo final de remisión a las instituciones de atención, es decir, la salida de calle predomina en el enfoque del trabajo práctico. Lo anterior, se manifestó en el gobierno Garzón en el proceso de reacomodación temporal en el predio Aduanilla de Paiba, en el que las medidas de atención de la SDIS se articularon con los discursos político-jurídicos y los censos para lograr calmar el problema de seguridad que representó la diseminación de habitantes de la calle de El Cartucho. Además de las remisiones a hogares de paso, a instituciones especializadas en problemas psicológicos y a las fases de atención para la

²⁰⁷ Esta variable señala el alto impacto del fenómeno en la capital con respecto a otras ciudades del país: Medellín reportó 0,1 % en el censo del 2010 (Rivera Marín, 2010); Bucaramanga registró que el 0,3 % de la población era habitante de la calle, en el 2008 (Concejo de Bucaramanga, 2009); Cali con problemas estadísticos más evidentes reveló en el 2005 que el 0,09 % de sus habitantes vivía en la calle (Pbro. González, 2010, 24 de septiembre).

²⁰⁸ Si bien actualmente el grupo etario mayoritario es el de adultos, las acciones de intervención se han focalizado en la población infanto-juvenil. Se considera que esto se debe a dos factores: por un lado, la prominencia de niños, niñas y jóvenes en calle a lo largo de la historia y, por otro, la mayor posibilidad de cumplir el objetivo de rehabilitar, y de alcanzar la efectividad de la inversión presupuestal, debido al corto tiempo de vida en calle. En ese sentido, en claro que desde las políticas públicas las personas con largo tiempo de vida en calle constituyen “casos perdidos” con pocas posibilidades de salir de esta y, por tanto, escasas posibilidades de retorno de la inversión a través del cumplimiento de objetivos.

²⁰⁹ Es importante aclarar que de los tres últimos censos, solo el último muestra el porcentaje total de personas encuestadas que aceptaron consumir SPA y los otros dos desarrollan la variable según la distribución de tipo de droga consumida.

resocialización²¹⁰, se estableció un convenio con el terminal de transporte para retornar a los lugares de origen²¹¹.

Acerca de los proyectos de atención para la habitabilidad de calle, es necesario aclarar que los documentos finales fueron el resultado de procesos de planeación al interior de la SDIS que se desarrollaron en algunos casos durante dos o tres años. Por tanto, estos constituyen más una base para el análisis de resultados de las gestiones. Así las cosas, en el gobierno Garzón el proyecto 7312 “Atención integral para inclusión social del ciudadano y ciudadana habitantes de calle”, como manifestación concreta de la propuesta político-jurídica, unificó los proyectos de atención a población habitante de la calle y a familias en zonas de alto deterioro urbano. Desde el punto de vista conceptual, el proyecto plantea la restitución de derechos y la inclusión socioeconómica a ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle del área metropolitana, a familias, a parejas y a personas que viven solas en hacinamiento en zonas de alto deterioro urbano, entre 22 y 59 años. No obstante, las fases siguieron desplegándose con la dirección unívoca de la remisión a instituciones. Si bien el proyecto refleja los avances conceptuales desarrollados en el discurso de derechos —especialmente en el de derecho a la ciudad de Garzón y su equipo— e inclusión social, pone sobre la mesa la necesidad de una política pública y muestra un aumento en la destinación presupuestal²¹², también es cierto que el diseño de las fases de atención se quedan en una perspectiva cerrada en la que la única alternativa para las personas habitantes de la calle es la resocialización. Las acciones en calle se limitan a la fase de “acercamiento”, en la que se prestan servicios básicos y se invita a las personas a la etapa de “acogida”, en hogares de paso día y noche. En la etapa siguiente denominada “escuela de vida”, se complementa el objetivo de volver a la vida funcional con la desintoxicación de las SPA y los hábitos de calle. Finalmente, la etapa de “enlace social” se dirige a reconstruir vínculos familiares y laborales.

En el gobierno Moreno-López fue claro el liderazgo de Carlos Alberto Garzón en el planteamiento del *modelo* de intervención para la población adulta en situación de vulnerabilidad. El documento final que se publicó en el 2011 desarrolla las estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida y la garantía de la seguridad humana para las personas que ejercen la prostitución, las PCD y las personas

²¹⁰ Del total de personas censadas (1.456), el 97,8% fue remitido a alguna institución: “se remitieron 1.039 a los diferentes servicios (hogar de paso día, hogar de paso noche, Centro de Atención Transitoria, comunidades de vida, alojamiento, albergues para adultos mayores). Igualmente se realizaron 487 atenciones ambulatorias; 152 personas fueron valoradas por salud mental, de las cuales 78 fueron remitidas a centros especializados, y 23 trasladadas por condición médica” (Corredor, 2005, mayo, p. 10).

²¹¹ Según algunas denuncias publicadas en los medios de comunicación, los lugares a los que se condujeron las personas no fueron necesariamente los lugares de origen, sino que se distribuyeron grupos de personas por distintos municipios aledaños para tratar de mostrar resultados de las acciones de bienestar social.

²¹² El incremento de recursos en el año 2005 fue del 416.9 %, de 3.271 millones de pesos a 13.630 millones (SDIS, s.f., p. 23)

habitantes de la calle. Para este último grupo se despliega un enfoque de atención diferencial entre habitantes en la calle y habitantes de la calle —perspectiva que se desarrolló en este Gobierno y que se encuentra también en los discursos político-jurídicos y en los censos—. El proyecto articula la propuesta conceptual del enfoque diferencial y la implementación del modelo de atención para cada grupo poblacional, planteado desde la condición de vulneración histórica de los derechos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, pp. 48-49). El reconocimiento de la diversidad de género y de las potencialidades en la calle condujo a que además de las fases de atención —que no tuvieron cambios significativos— se llevaran a cabo programas específicos de fortalecimiento de redes de apoyo para y entre mujeres habitantes de la calle (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, marzo), y se organizaran actividades culturales. Estas últimas continuaron concentradas en la SDIS y no tuvieron apoyo o coordinación de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD)²¹³. A pesar de esto permitieron a las personas habitantes de la calle mostrar sus talentos y potencialidades particulares, y contribuyeron a que la ciudadanía “normal” pudiese ver otra cara de la habitabilidad de calle.

La formulación del proyecto y otras acciones de intervención en el mandato de Petro iniciaron con la apertura de un espacio participativo con los actores directamente involucrados, durante la fase de construcción y selección de los problemas para la política pública de habitabilidad de calle. El cabildo ciudadano, como hito en los procesos con este grupo urbano, tuvo lugar en marzo del 2012, en la Plaza del Voto Nacional, a las afueras de El Bronx, y constituyó un claro desafío a las mafias que controlaban el microtráfico y a las personas consumidoras en la principal “olla” de la ciudad. En este caso las formulaciones conceptuales del plan de desarrollo y las normas se articularon con las propuestas del proyecto 743, que se ampara en el programa “Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital” y en el proyecto “Protección diferencial para poblaciones con fragilidad social: habitantes de la calle y personas en situación de prostitución” del plan *Bogotá humana*. El nuevo proyecto rompió con el modelo de política para la adultez diseñado en el periodo anterior, dado que en la nueva propuesta incluyó solamente a las personas habitantes de la calle y las personas en prostitución.

La finalidad establecida en el texto es desarrollar las capacidades de estos grupos urbanos para: a) transformar los imaginarios que inciden en la discriminación y segregación, a mediano y largo plazo, y b) generar condiciones favorables para el goce efectivo de sus derechos, su desarrollo humano integral

²¹³ Precisamente, en el 2011 se indagó en la SCR D por los proyectos dirigidos a habitantes de la calle en esa entidad (esto al ser parte del equipo de la Universidad Nacional de Colombia en el proceso de formulación de los planes decenales de arte, cultura y patrimonio). Según los resultados de búsqueda de documentación y consulta a los asesores, esta es una labor que no involucra a la entidad, dado que “claramente” corresponde a la SDIS. Por esos años, en la consulta a la Secretaría Distrital de Gobierno se halló la misma respuesta.

y calidad de vida. El proyecto continua la orientación hacia la remisión a las modalidades de atención institucionales, con un cierto avance de las fases en calle: contacto activo, autocuidado móvil, autocuidado y desarrollo personal integral, previos a la etapa de acogida. Así mismo, se conservaron acciones para la visibilidad de expresiones culturales en calle, con el objetivo explícito de transformar imaginarios, y se agregaron acciones de sensibilización comunitaria para habitantes de la calle y otros ciudadanos para garantizar la dignificación de los primeros, sin afectar a los segundos²¹⁴.

Orientaciones de otros sectores del Distrito

En tercer lugar, los proyectos desarrollados por otros sectores en este periodo fueron escasos, debido a la concentración de la responsabilidad en la SDIS y a que no se dio un hecho de intervención abrupta en la calle. Sin embargo, Suárez (2010) afirma que el proyecto Ciudad Salud (Acuerdo 192 del 2005) concibió la construcción de un centro médico-estético en la zona centro, que buscaba articular los hospitales de La Samaritana, San Juan de Dios, La Misericordia, Santa Clara y Materno Infantil, y los Institutos Dermatológico y de Cancerología e Inmunología (Suárez, 2010, p. 118)²¹⁵. En este caso es claro que la intervención del espacio no tenía una finalidad de protección o dignificación de las personas habitantes de la calle, sino la transformación con fines económicos y urbanísticos.

El programa de renovación urbana que comenzó en 1996 ha sido continuo. En la más reciente fase se institucionalizó el proyecto *Ciudad Salud* [...] Este quedó anudado al Proyecto Centro Comercial Metropolitano y al Proyecto Residencial de Renovación en el sector de San Bernardo, aprobados por el Decreto 239 del 4 de julio del 2006. [...] Pero *Ciudad Salud* es mucho más que esto: este gigantesco proyecto se ejecutará durante los próximos 20 años, con un presupuesto de 2,2 billones de pesos (Vega, s.f. citado en Suárez, 2010, p. 118-199)

Finalmente, como una muestra de acción intersectorial se encuentran los Camad, espacios formalmente²¹⁶ planteados para desarrollar una acción conjunta entre la SDIS y la SDS, para la reducción de barreras de acceso a servicios de salud para personas consumidoras. En el marco de la puesta en marcha de los Camad y de otras acciones de la SDIS en el Bronx, Javier Molina (QEPD) tuvo un papel destacado en la generación de confianza con las personas habitantes de la calle, debido a que era exhabitante y llevaba 15 años trabajando en el sector de bienestar social. Por esas razones, tenía la experiencia y conocimiento desde el *adentro de* y el *afuera de* la calle. Los avances en la construcción de confianza entre el grupo urbano y la administración fueron abruptamente interrumpidos por su asesinato en septiembre del 2013, posiblemente a manos de las mafias. A pesar de

²¹⁴ Sobre estos dos proyectos no se encontraron referencias acerca de la ejecución efectiva.

²¹⁵ Posiblemente este acuerdo es la base de la intervención del Bronx en el 2016.

²¹⁶ En la práctica, los Camad estuvieron a cargo de la SDS, debido a que la SDIS mantuvo cierta resistencia a desarrollar enfoques alternativos a la atención en hogares de paso y centros de acogida (CPAT y Parces, 2017).

esto, la investigación se cerró, debido a la imposibilidad de la Fiscalía de hallar a los responsables (Prada, 2013, mayo; Romero, 2017, mayo; Téllez Oliveros, 2013, septiembre). La ausencia de Molina y el miedo que generó el asesinato entre los funcionarios de la SDIS y la SDS significaron un retroceso en lo que se había conseguido previamente y pusieron en tela de juicio uno de los programas más polémicos de esa administración.

5.4. Pistas acerca del reconocimiento en las políticas públicas 2004-2015

Para seguir con el marco analítico del primer grupo de gobiernos, se plantean los mismos ejes para la síntesis de las administraciones 2004-2015, a saber, primero, la relación entre los conceptos globales de los planes de desarrollo y el lugar de la habitabilidad de calle. Segundo, los avances y retrocesos en la fase retórica. Tercero, la tensión entre los planteamientos del discurso jurídico-normativo y la implementación de programas y proyectos.

Primero, en cuanto a la relación entre los ejes de los planes de desarrollo y el fenómeno aquí tratado, las administraciones Garzón, Moreno-López y Petro se ubicaron en un escenario distrital en el que el concepto global de derechos humanos territorializados y diferenciales tomó forma específica. Si bien estas gestiones no se caracterizaron por la continuidad programática, sí mostraron un proceso dialéctico que recogió el discurso de derechos —*derecho a la ciudad*—, la conceptualización de lucha contra la pobreza y la exclusión, la ciudad de derechos, la apuesta por la reducción de la discriminación, la segregación y la estigmatización. Estos conceptos se articularon en los enfoques poblacional, diferencial y territorial, que fueron transversales en los tres gobiernos y en el desarrollo de las políticas sectoriales, y que permitieron materializar la participación de la diversidad social, cultural, etaria y étnica a través de sistemas organizativos locales y distritales. Si bien este grupo de administraciones situaron de manera más clara la especificidad del fenómeno colectivo dentro de los planes de desarrollo, también es cierto que la habitabilidad de calle no se integró desde una concepción de diversidad basada en una ciudadanía multicultural e intercultural, sino desde una propuesta fundamentada en la garantía de derechos socioeconómicos para un grupo excluido en términos de redistribución. Solamente el último plan de desarrollo hizo un poco más visible la apropiación discursiva del derecho a la ciudad —específicamente el derecho al territorio del Bronx como lugar de confianza—, de la necesidad de desestigmatización de personas y espacios, y de participación en los procesos de construcción de la política pública.

Segundo, la fase retórica de estas administraciones muestra varios elementos que permiten ubicar un proceso dialéctico de las políticas para la habitabilidad de calle: por un lado, se dio un avance conceptual, Bogotá se situó como la primera en tener cierta claridad con respecto al concepto de

habitantes de la calle y diferenciarlo del de *indigente*; aumentaron los discursos político-jurídicos sobre el tema; se plantearon nuevas miradas para la comprensión; y se identificó la necesidad de una política pública específica, desde el inicio de este grupo de administraciones. De esa manera, en este periodo de análisis la habitabilidad de calle pasó de ubicarse como un proyecto de *servicios sociales* más en los planes de desarrollo, a ser parte de un *modelo integral* (con lineamientos generales) y, finalmente, de una *política pública* específica con objetivos, enfoques, componentes de acción, mecanismos y responsables de la implementación. Así mismo, la fase retórica de las políticas en esos años planteó la articulación intersectorial, la definición de la diversidad interna, la condición histórica de exclusión y, con esto, la relación con el espacio. Si bien por un lado se puede hallar cierta continuidad discursiva de componentes conceptuales que llevó a tejer la política pública del 2015, incluso con formulaciones de la segunda administración Mockus, también es cierto que la desarticulación y la falta de estabilidad de las apuestas contenidas en los proyectos y de construcción de una postura conceptual sólida le restaron efectividad en la implementación. Estos cambios discursivos se manifestaron en algunas transformaciones en las formas de constituir a la persona habitante de la calle en los medios de comunicación, con lo que se llegó a un punto en el que prácticamente desapareció la palabra “desechable”, aunque se mantuvieron las asociaciones con la suciedad, el miedo y el peligro.

Hasta este punto, la referencia léxica a las personas habitantes de la calle incluyó el término *ciudadanas* y *ciudadanos*, sustantivos que como señala Peña Frade (2010) pasaron del lenguaje escrito al uso cotidiano de funcionarios, medios de comunicación e incluso de los demás ciudadanos. También se disminuyeron adjetivos y verbos despectivos o criminalizadores en la normatividad que explícitamente habló sobre las personas habitantes de la calle. A pesar de esto, los programas paralelos de otros sectores alineados con los ejes del desarrollo urbano reprodujeron la configuración metonímica del espacio y de las personas como “íconos del mal” (Suárez, 2010). Lo anterior muestra las contradicciones entre el reconocimiento nominal de la ciudadanía y la continuidad de la ubicación como objeto de políticas para la institucionalización o para el desplazamiento y diseminación urbana. En este mismo nivel de análisis, las relaciones de género en la calle tuvieron una lenta aparición en los discursos político-jurídicos y en las mediciones, aunque el programa Nueva Vida ya había hablado de las formas singulares de esas relaciones y del lugar de la mujer en la calle, en los primeros años de la década de los noventa.

Tercero, esos deasjustes conceptuales y en la orientación intersectorial de nuevo llevaron a que persistieran ciertos puntos de tensión entre la fase retórica y la implementación, los cuales dificultaron una comprensión multidimensional y un reconocimiento *bivalente*. Estos principalmente se expresan

en la concentración de responsabilidades en la SDIS y, a partir de esto, la limitación en la comprensión y la atención a un único enfoque. Así mismo, se considera que hay una brecha entre los conceptos globales de derechos y los enfoques diferencial y territorial, apropiados más en entidades como la SCRDR, con respecto a las prácticas de medición, las fases de atención y los programas alternos.

Los censos señalan también una brecha entre el reconocimiento desde *afuera* y el autorreconocimiento desde *adentro* de la calle. Las propuestas conceptuales multidimensionales de las tres últimas mediciones combinan componentes cuantitativos y análisis cualitativos, pero resultados como la desagregación de las categorías de sexo y género, y la identificación de talentos no se manifestaron en programas más complejos sobre el reconocimiento de la diversidad sexual y las capacidades y potencialidades singulares que se construyen desde la calle.

Por otro lado, los programas de atención se mantuvieron en la relación *exclusión social/inclusión social*, que remite a la necesidad y condición irremediable de dejar la calle para poder ser incluido, para ser reconocido y para ser ciudadano. En esa línea, se plantea una ciudadanía asistencialista, que está condicionada al tratamiento terapéutico institucionalizado, en la que se continúa identificando la habitabilidad de calle como una desviación individual y no un fenómeno sociológico. Estos programas no llegaron a una concepción de una construcción de ciudadanía desde la calle, desde el autorreconocimiento de capacidades y potencialidades²¹⁷ y desde la construcción de acuerdos con sus pares y con esos otros ciudadanos que les temen. La limitación de enfoques, dado por el escaso diálogo con organizaciones como el programa Nueva Vida, llevaron a desarrollar procesos que no fueron más allá de la institucionalización del sujeto anómico.

Este tipo de formas de negación, de asignación parcial o condicionada llevan a concluir que a pesar de los elementos de reconocimiento desde la desigualdad y la desconexión, no es clara la aproximación de los discursos y las prácticas del Distrito a una ciudadanía intercultural. Para llegar a esto, las personas habitantes de la calle se deben posicionar en la fase retórica y en la fase de implementación de las políticas públicas como sujetos e interlocutores válidos. Esto a partir de una mirada diferente del otro, que logre superar las barreras del miedo y la repulsión, y que logre un autorreconocimiento desde el lugar como sujetos de deberes y derechos a la ciudad.

²¹⁷ Un ejemplo de esto es el programa Misión Bogotá y los programas de enlace social, en los que se busca desarrollar únicamente capacidades para el trabajo, pero no se desarrollan capacidades y habilidades artísticas o culturales en las que las personas puedan expresar los lazos de amistad, los significados de los espacios que dejaron, la relación con sus mascotas, y de todos los aspectos que hay más allá de la drogadicción.

6. Reflexiones: ciudadanía punto de llegada

Esta investigación toma como base metodológica al código sociosemiótico *dentro de/fuera de* para cuestionar las formas en las que los discursos del *afuera de* la calle han constituido a las personas y a los espacios asociados a esta como productores de reproductores de los miedos urbanos en Bogotá. Este recorrido por las gramáticas de producción de los discursos públicos en el siglo XX y las gramáticas de recepción en las políticas públicas del Distrito en el siglo XXI se realizó de la mano de la propuesta de Verón (2004) y Van Dijk (2003). En esa línea se rastrearon marcas y huellas dentro de una red interdiscursiva de múltiples miradas que desde *afuera* hablaron y actuaron sobre las personas habitantes de la calle. Esta búsqueda trató de hallar pistas a través de elementos macroestructurales — conceptos globales y locales, actores intervinientes, posiciones de *nosotros/ellos*, etc.— y microestructurales —categorías léxicas (sustantivos, adjetivos y verbos) y asociaciones de proposiciones— sobre el lugar del sujeto en esa red interdiscursiva y sobre las formas del *reconocimiento* como sujetos u objetos de las acciones estatales. Entre tantas aproximaciones desde *afuera* de esa lógica callejera, construida en Bogotá principalmente desde el miedo, se tomó una postura que surgió justamente desde esa emoción, pero no desde la repulsión y el afán de huir, sino desde la necesidad de descifrar los fundamentos sociológicos y sociosemióticos de esos miedos que invaden al encontrar al otro diferente en las calles, al cruzárselo de frente por la misma acera. De acuerdo con lo anterior, una primera reflexión a la que se llega en este sentido es que ese miedo a espacios y a personas “peligrosos” no es natural es cultural, como lo señalaría Weber, es una construcción social que tomó forma particularmente en la capital del país. Justamente, esa fue una de las razones que fundamentó el objetivo de estudiar el *afuera de* la calle.

Para cuestionar los discursos que se construyen desde el *afuera* de la calle se tomó una posición a la que se llegó a partir la indagación previa, la observación, la conversación con otras personas y grupos que sí han conocido desde *dentro* la lógica de la calle y algunos encuentros con las personas que experimentan la ciudad desde el *afuera* material y simbólico. Esta identifica a la habitabilidad de calle como un fenómeno sociológico e histórico presente en Bogotá y en muchas ciudades del mundo — incluso en los países desarrollados—, que toma formas singulares según las dinámicas internas de cada espacio y, precisamente, según los discursos y las prácticas que construyen e intervienen desde *afuera*. Con base en una postura comprensiva, en el sentido weberiano, se plantea un punto de mediación entre múltiples tensiones que se han encontrado en este recorrido: *afuera/adentro* de la lógica de la calle, estructura/individuo, problema social/problema cultural, homogeneidad/diversidad, hegemonía/disidencia. Este punto se halla en la propuesta de García-Canclini (2004), que logra poner en perspectiva varias aristas de este complejo grupo urbano. Es claro que no se trata de un “trastorno

individual” o una patología de individuos anómicos, la habitabilidad de calle se concreta en el contexto capitalino en su complejidad desde la condición de desigualdad social, de diferencia cultural²¹⁸ y desconexión. Estos componentes reúnen la diversidad interna de los factores estructurales, familiares e individuales que llevan a una persona a salir a la calle, a permanecer en esta y que configuran el fenómeno colectivo. La desigualdad en un contexto como el colombiano no es difícil de encontrar, está presente en la insatisfacción de las necesidades básicas, en la falta de garantías para ejercer derechos de primera y segunda generación, y en las múltiples jerarquías y relaciones desiguales de poder construidas en diversos ámbitos de la vida social. Para las personas habitantes de la calle, la situación resulta más compleja al encontrarse en una múltiple dimensión del *afuera*: a) afuera de la lógica de consumo, con nulo poder adquisitivo y sin ningún bien material que pueda respaldar su existencia; b) afuera del límite de la norma social, moral, cultural y jurídica; c) afuera o en el lugar más bajo dentro de las jerarquías de la calle.

La diferencia, que podría resultar difícil de entender, remite a la identidad grupal a partir de la experiencia común en y con el espacio. Esa construcción singular de la ciudad se expresa en la apropiación e identificación con el espacio público —en oposición a las lógicas de la ciudadanía “normal” ligadas con espacios privados—, que lleva a la consolidación de una memoria histórica común, un lenguaje compartido, una significación y distribución de la ciudad asociadas a estrategias particulares de supervivencia. Pero según García-Canclini (2004) y Fraser (1997) la identidad del *yo* y la identidad grupal se constituye principalmente en la relación con el *otro* que, por un lado, puede ser un par, ese que comparte una misma representación de lo social y que, por otro lado, puede ser un *otro* que está al otro lado o se opone a esa configuración del “nosotros”, es decir, los ciudadanos “normales”. Justamente, esta investigación situó el punto central de análisis en la relación con ese otro diferente. De esa manera, la construcción de la identidad en la relación con el otro conduce al problema de la desconexión, a partir del abismo que ha separado y ha configurado unos “normales” y unos “anormales”. Estos últimos en condición de desventaja para entrar en el juego interdiscursivo de las relaciones sociales, culturales y políticas de la ciudad.

Aunque es claro que una apuesta por la comprensión de la habitabilidad de calle, a partir de las categorías de *reconocimiento* y *ciudadanía* desde la desigualdad, la diferencia y la desconexión, tendría que incluir la voz del *adentro de* la calle, en este caso se considera que a) la perspectiva metodológica elegida llevó a delimitar la investigación hacia una de las dimensiones del código

²¹⁸ En el sentido sugerido por García-Canclini (2004, p. 40), la *cultura* se entiende como el conjunto de procesos a través de los cuales dos o más grupos representan e intuyen imaginariamente lo social, conciben y gestionan las relaciones con otros.

sociosemiótico *fuera de/dentro* de la calle; b) el cuestionamiento en torno a la construcción social del miedo desde el desconocimiento y la negación de la lógica interna de la calle motivaron la orientación hacia los discursos político-jurídicos que desde *afuera de* la calle la definen y la intervienen; c) investigar las relaciones internas de las personas habitantes de la calle con sus semejantes y, de ahí, la *semiosis social* de la calle se plantea como todo un enigma y un camino para profundizar en futuras investigaciones. En ese sentido, sería una segunda parte que confrontaría el *autorreconocimiento* y las formas de ciudadanía que se construyen en la experiencia de la calle.

Así las cosas, la situación de desigualdad social, la diferencia y la desconexión están atravesadas por la relación con otros, que aunque son diferentes entre sí se definen desde la homogeneidad de los “normales”, a partir del uso y significado del espacio privado, especialmente. Con esto, se llega a la importancia de la mirada del otro diferente para la afirmación del yo individual y colectivo y, así, a la relevancia del reconocimiento simbólico y material para un grupo que claramente constituye una *colectividad bivalente*, en términos fraserianos. Si bien el reconocimiento puede entenderse como una necesidad moral del ser humano que, justamente, contribuye al autoaprecio y al autorreconocimiento de cualidades y capacidades, también es cierto que un grupo como las personas habitantes de la calle tienen una urgencia de reconocimiento jurídico o en términos de derechos de primera y segunda generación, esto es, de reconocimiento de la ciudadanía.

Dadas las transformaciones en las reivindicaciones contemporáneas que oscilan entre las demandas de derechos socioeconómicos y las de derechos culturales, el concepto y el ejercicio de la ciudadanía requieren ajustes en su planteamiento en la línea de García-Canclini y Fraser. Desde ese punto de vista, se propone una aproximación cultural de reconocimiento del lugar simbólico y material de individuos y colectividades en la producción, circulación y consumo de significados que lleve a una doble garantía de derechos desde la redistribución, el reconocimiento de la particularidad y el derecho a la participación efectiva en las relaciones sociales, económicas y culturales y políticas. En esa misma línea de argumentación, Hopenhayn (2001) sostiene que la *ciudadanía globalizada* contemporánea está inmersa en el proceso de intercambio de bienes simbólicos y de desarrollo de la tecnología y los medios de comunicación, por tanto, se concreta la necesidad de generar espacios particulares para dar la voz a las identidades históricamente excluidas. Esta priorización de la participación dentro de los procesos globales de comunicación o de lo que se podría denominar una red interdiscursiva ampliada no resta importancia a la necesidad de garantía de derechos socioeconómicos.

Como ya se dijo, asistimos a cambios en el ejercicio de la ciudadanía donde esta no solo se define por la titularidad de derechos sino también por mecanismos de pertenencia, por la capacidad de interlocución en el diálogo público y, cada vez más, por las prácticas de consumo simbólico (de información, conocimiento y comunicación). (Hopenhayn, 2001, p. 124)

De esa manera, la ciudadanía sugerida en estos términos remite al concepto de *interculturalidad*, propuesto por García-Canclini y por otros sociólogos contemporáneos como Touraine (2005). Este concepto define un modelo que parte de las relaciones de negociación, conflicto y prestamos recíprocos con otros *diferentes* con los que justamente se deben establecer acuerdos para el reconocimiento/visibilización/reivindicación de derechos. En ese sentido, la construcción del proyecto de vida personal/identitario está directamente vinculado con la capacidad de reconocimiento y negociación con grupos diversos que en el escenario actual no se limitan a grupos políticos o socioeconómicos, sino a diversas comunidades que se constituyen desde múltiples reivindicaciones. Esta postura de la ciudadanía intercultural señala que “debemos apuntar a un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica” (p. 122).

En este punto es claro que Hopenhayn, representante de la Cepal, tiene una postura cercana a la de García Canclini, a quien cita en sus escritos. Así las cosas, la concepción de la ciudadanía entendida desde la dimensión de la desigualdad, la diferencia y la desconexión se ha posicionado en los discursos globales de organismos multilaterales y en la suscripción de tratados fundamentados en los conceptos de los DDHH y la democracia. El aumento en la difusión de los discursos de derechos muestran las posibilidades de acoger en las políticas públicas la propuesta de reconocimiento y de ciudadanía intercultural para las personas habitantes de la calle como colectividad bivalente.

Esta postura de ciudadanía emerge dentro de una red interdiscursiva en la que no solo los actores políticos otorgan el reconocimiento, sino que otros actores públicos y privados como las ONG, la academia y otros ciudadanos permiten integrar a grupos históricamente excluidos en el juego de lo público. No obstante, se enfatiza en que el Estado, a través de las políticas públicas, juega un papel central para generar un reconocimiento integral (simbólico y material) y una forma de ciudadanía que se construyan desde la agencia de los sujetos para hacerse visibles y reclamar sus derechos.

6.1. La ciudadanía en las gramáticas de producción

Para comprender las formas de la ciudadanía que se otorga desde *afuera* a las personas habitantes de la calle en el contexto contemporáneo de las políticas públicas del Distrito, se consideró necesario situarlos dentro de las gramáticas de producción de los discursos y las prácticas públicas. Con ese ejercicio, esta reflexión apunta a complementar el análisis del *reconocimiento* desde el *afuera* con el *autorreconocimiento* y con las formas en que se asume la ciudadanía desde el *adentro* de la calle. En

este punto se aclara que aquí solo se dan algunas pistas y se plantean preguntas sobre las tensiones entre las dos dimensiones del reconocimiento.

En la producción del discurso se tiene desde el *afuera de* la calle una configuración ideológica de la ciudad moderna occidental, en la que el higienismo se erigió como una base de las repulsiones a colores de piel, olores, manifestaciones estéticos-expresivas, esto es, a todo lo que representara diferencia a la idea de “limpieza” del cuerpo, del alma y de la piedra. Estas repulsiones se reflejaron en discursos político-jurídicos hacia las personas que vivían en las calles, principalmente, en los códigos de policía que desde el periodo de la Colonia expresaron una tendencia criminalizadora²¹⁹ que se lee tanto en el nivel macroestructural —en la constante definición de temáticas que perfilan peligros sociales y en la configuración del *nosotros/ellos*— como en el microestructural —en la asignación de rótulos léxico-semánticos explícitamente despectivos²²⁰—. Esa repulsión se objetivó en la traza urbana en la preocupación exacerbada por la circulación, la respiración, el flujo, la separación funcional de la ciudad a través de las prácticas de seguridad e higiene públicas. Pero también en la ejecución de prácticas como la “limpieza social” que se legitimó públicamente y se encubrió a partir de la necesidad de limpieza de los “obstáculos” humanos del progreso, la higiene y la seguridad.

Así, los discursos político-jurídicos de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en el último cuarto de siglo, constituyeron a las personas que vivían en las calles, aún no identificados claramente como fenómeno social, entre la configuración léxica como *individuos* anómicos, patológicos, improductivos, incapacitados y vagos, y los conceptos globales de protección/contención social y medicalización. Estos discursos muestran clara aún la tendencia a la criminalización basada en el derecho penal positivista y en la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). Hasta el periodo previo a la expedición de la Constitución Política de 1991 las personas que vivían en las calles —pobres legítimos y pobres ilegítimos— fueron objeto, no sujeto de discursos y prácticas públicos de seguridad legal e ilegal. No eran consideradas personas iguales en términos socioeconómicos y mucho menos diferentes culturalmente, se puede decir que ni siquiera eran considerados seres humanos, por tanto, no alcanzaban la categoría de ciudadanos, solamente “desechables” —objetos legítimos de “limpieza” y de acciones de reclusión obligatoria en granjas—, como lo difundían abiertamente los medios de comunicación hasta los primeros años del siglo XXI.

²¹⁹ Esta tendencia se basa en el concepto de seguridad afincado como concepto global en los discursos y las prácticas oficiales y en las representaciones sociales.

²²⁰ Términos como “desechables” y fenómenos consecuentes a la configuración social de “residuos humanos” como la “limpieza social” no son gratuitos ni naturales, se trata de huellas de la estructura de sentido (semiosis social) singular que se ha gestado en la capital.

La ciudad fragmentada que busca el sentido de la urbanización, y de la planificación que transforma los espacios, que se rompe para prepararse para el progreso, encierra una negación de la alteridad desde su génesis que ahora se expresa en otro excluido con rostro de pobre, apariencia de peligroso, historia precaria, condición de excluido, desintegrado funcional, ética y simbólicamente, disminuido por las avenidas, distinto en los valores, diferente en el lenguaje. [Así, la ciudad manifiesta] una modernización, sin modernidad, como refieren algunos autores, que limita la participación, que restringe la democracia, que condiciona la mayoría de edad. (Gómez, 2000, p. 13)

Con la Carta Constitucional emergió una nueva tendencia conceptual en el ámbito nacional que trataba la habitabilidad de calle, todavía sin llegar a su especificidad. Los discursos de DDHH, democracia, desarrollo humano y seguridad humana integral en el ámbito internacional motivaron el surgimiento de la tendencia de derechos y, con ella, el reconocimiento de la condición de desigualdad de las personas adultas mayores, sin un ingreso mínimo para sobrevivir e incapacitados para trabajar, bajo la obligación de protección del Estado Social de Derecho. Sin embargo, en ese escenario desaparecieron los pobres ilegítimos, aquellos que no eran ni incapacitados para trabajar ni adultos mayores. Con esto, se hizo difuso el reconocimiento de la ciudadanía, pues se perdió una parte del fenómeno que ya para esos años se hizo más complejo con la entrada del bazuco. Se puede decir que tampoco se llegó a la identificación nominal como sujetos de derechos, sino que se mantuvo la orientación hacia la protección/contención y objetivación de los individuos en las políticas.

A pesar de lo anterior, previo a la emergencia del *sujeto excluido* en la agenda política del Distrito, se desarrollaron posturas interesantes desde la Corte Constitucional que dieron luces sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y empezaron a evidenciar la complejidad de la vida en la calle. Precisamente, la apuesta académica y política de la Corporación SOS Aldea de Niños-Colombia y Extramuros-Ciudad y Cultura propuso un mirada hermenéutica a partir del concepto de *cultura de calle*, con el que se reconocía la multicausalidad de la habitabilidad de calle y se tomaba distancia de las aproximaciones que la constituían como una desviación individual, como una consecuencia unívoca de factores estructurales y, con la suma de todas, como un riesgo para la seguridad y la salubridad públicas. Según las premisas de los representantes de la organización, no se pueden buscar caminos únicos para el reconocimiento, sino que la diversidad de la calle, o mejor, su bivalencia puede llevar a múltiples formas de reconocimiento y de atención. La calle es diversa y tal como es debe ser la comprensión y la atención (no intervención porque parece decir que se pretende cambiar, lo que se interviene son las condiciones de degradación y violencia).

En términos conceptuales, este enfoque comprensivo de la realidad de calle ubicó a ese grupo urbano como seres humanos *iguales*, con una estructura de sentido y una forma de vivir la ciudad *diferente*, y *desconectados* de la participación en la relación con la “ciudadanía normal” y con la política pública distrital. Con base en lo anterior, se puede hallar una definición como *colectividad*

bivalente permeada por una situación de exclusión e injusticia socioeconómica y cultural. La necesidad de cambio en la forma de nombrar, constituir y reconocer al *sujeto excluido* visibilizada en la propuesta condujo a la concepción de una *ciudadanía* próxima a la descrita por García-Cancelini, en la que se llegue a posicionar al grupo como interlocutor —característica central en la proyección del programa Nueva Vida— “sin que se atropelle su diferencia ni se les condene a la desigualdad. En suma, ser ciudadanos en el sentido intercultural” (2004, p. 53).

Esta complejización del fenómeno se ubicó justo en el límite analítico de las gramáticas de producción y recepción de los discursos político-jurídicos. A pesar de la solidez de la propuesta teórico-política fundamentada en la participación y en el posicionamiento de las personas habitantes de la calle como interlocutoras, es decir, en un planteamiento implícito de ciudadanía intercultural, esta no tuvo mayor eco en el devenir de las políticas públicas distritales sobre este grupo urbano. El impacto se dio tímidamente en el cambio de denominación como “habitantes de la calle”, en 1993, que, sin embargo, influyó en una lenta transformación en los medios de comunicación y en las representaciones sociales que prácticamente abandonaron el término “desechable”, aunque no del todo las asociaciones que de este se derivan.

Precisamente, la propuesta del programa Nueva Vida es la base para plantear la reflexión en torno a la tensión entre reconocimiento desde *afuera* y el reconocimiento desde *dentro* (por parte de ONG) y el autorreconocimiento. Mientras en el escenario de producción de los discursos político-jurídicos contruidos desde el desconocimiento y la negación ni siquiera se hablaba de la condición de reintegración para ser considerado ciudadano, sino directamente de la necesidad de “limpiar”, algunas historias de vida muestran que en la década de los sesenta y setenta los habitantes de calle ejercían su derecho a la ciudad: tenían lugares estables para sus parches y cambuches, por tanto, no estaban confinados a la degradación de la vida en la “olla” sujeta al consumo y a las mafias; tenían relaciones más tranquilas y de convivencia con la Policía y con los demás habitantes de la ciudad. Al respecto, Garzón, López de Mesa y Garzón (2017) dan un espacio a la historia de un hombre que recorre las calles de Bogotá desde 1968, cuando apenas tenía once años.

El cambuche bajo el puente de la séptima con 26 resultó ser un *buen vividero; la policía y la gente de por ahí nos conocía y nos llevaba en la buena*, nunca nos vieron en güiros raros, siempre procurábamos tener aseado el sitio [...]. Por las mañanas cuando salíamos al ruedo nos obligábamos a dejar todo recogido y envuelto, y la verdad así lo encontrábamos cuando volvíamos, *los otros gamines de la zona nos respetaban y nadie se metía con nuestras cosas*. [...] Respecto a la subsistencia, esta era variada y cambiante. *Nos rebuscábamos fácil la comida*. Yo, por ejemplo, tenía seguro desayuno de empanadas, pan y chocolate en la Normanda de la 22, el almuerzo en la Surtidora de Aves de la 22, a cambio hacía mandados a los empleados y aseaba el andén por las mañanas. (pp. 121-122)

Ese relato revela las tensiones y múltiples aristas de reconocimiento de la habitabilidad de calle, en cuanto hace evidente que en los momentos de menor visibilidad y reconocimiento en el discurso se dieron mayores ejercicios de apropiación de la ciudad y convivencia relativamente tranquila con los otros diferentes²²¹. Al contrario, a medida que fueron consolidándose los rotulos criminalizadores y que se fortaleció el negocio del microtráfico —conveniente para la idea de ciudad “limpia”, para las mafias y para algunos integrantes de la policía permeados por la corrupción—, se dieron procesos de desintegración de los grupos; rápidos ingresos de niñas, niños y jóvenes a las “ollas”; se degradaron las condiciones de vida en la calle y, con ellas, las relaciones con los otros diferentes.

De acuerdo con lo anterior, un primer horizonte fundamental para complementar el análisis sobre el reconocimiento y la ciudadanía es profundizar en la semiosis social que se configura desde la calle, tanto en su producción de sentido, como en la recepción de los discursos que la intervienen desde *afuera*. Comprender y descifrar lo que tienen que decir puede ser un punto de partida para que cambie esa identidad que se ha construido desde la utilización conveniente del miedo.

6.2. La ciudadanía intercultural en las gramáticas de recepción

En el escenario del Estado Social de Derecho en el que se situaron las administraciones analizadas (1995-2015) se hicieron más claras las tensiones que ponen en discusión el concepto y el ejercicio de la ciudadanía: hegemonía/disidencia y homogeneidad/diversidad. El rastro de los conceptos hegemónicos higienistas, urbanísticos y de seguridad que configuraron en el país una tendencia criminalizadora se encuentra en los fragmentados discursos y prácticas de los representantes de las ramas del poder público. Sobre este aspecto, Lenis (2017) sostiene:

Las políticas sociales del Estado se han movido como un péndulo que oscila, por un lado, hacia la desregulación y la flexibilización, y por otro, hacia el restablecimiento de disposiciones jurídicas protectoras de derechos [...]; por lo que han sido los jueces los encargados de materializar esos derechos ante los vacíos en la intervención de los poderes legislativo y ejecutivo. (2017, p. 264)

Así mismo, tanto en el ámbito nacional como en el distrital progresivamente múltiples identidades sociales, culturales, étnicas, rurales y urbanas entraron en la red interdiscursiva político-jurídica con cierta incidencia en los procesos de política pública que determinaban la garantía de los derechos de sus colectividades, pero tropezaron con varias barreras simbólicas y materiales que condicionaban el reconocimiento de la ciudadanía. Esos obstáculos han sido más visibles para las personas habitantes de

²²¹ Sin embargo, este punto no puede ignorar los efectos de los discursos y las prácticas de la seguridad que al empezar a definir y a actuar sobre la calle legitimaron acciones con la “limpieza social”

la calle que en las gramáticas de producción de los discursos y las prácticas públicas resultaron ser *no ciudadanos*. Así las cosas, la ciudadanía como concepto y ejercicio para las personas habitantes de la calle en el ámbito nacional tiene un lento proceso: una lenta aproximación conceptual a la especificidad del fenómeno, una tardía formulación de lineamientos de política pública y un aún más rezagado proceso de implementación. En ese sentido, en el ámbito nacional, algunos discursos globales y locales —entre estas la de la Corte Constitucional— han presionado la inclusión del tema, pero como lo señala Roth (2002) la falta de interés y las posturas radicales aferradas a concepciones peligrosistas de la seguridad hacen que persistan las formulaciones generales, poco o nada comprometidas con el ejercicio efectivo de los derechos. Así, se ubica un reconocimiento parcial en términos de desigualdad y desconexión —esta última solo desde la Corte—, pero no desde la diferencia, lo que lleva a una ciudadanía incompleta y distante aún de un modelo intercultural para la habitabilidad de calle.

En la capital del país se hace apremiante una reflexión en torno a la tensión aquí planteada entre el reconocimiento y el autorreconocimiento. En esta línea, como se propuso en esta investigación, desentrañar los fundamentos ideológicos de los discursos político-jurídicos sobre la habitabilidad de calle construidos desde *afuera* y revelar los efectos en las políticas públicas contemporáneas contribuye a resolver un poco ese cuestionamiento en torno al reconocimiento. La dimensión analizada en este estudio acerca de políticas públicas que se conciben sin aproximaciones conceptuales y prácticas al *adentro de* la calle muestran la continuidad de esos conceptos hegemónicos de orden y limpieza de cuerpos y espacios diferentes, aún en las orientaciones de derechos que abanderaron las administraciones progresistas y de izquierda. Así, hablar de la calle sin tener en perspectiva la identidad de calle sigue llevando a ver la salida de esta y la abstinencia como únicas soluciones.

A la invisibilización de los protagonistas de la realidad que se regula desde las políticas públicas, se suma el divorcio entre los discursos y las prácticas porque el problema se construye de forma desarticulada desde tendencias conceptuales contradictorias; por la falta de priorización dentro de los ejes conceptuales de los planes, que llevan a que las normas que buscan “calmar” a algunos sectores no se ejecuten en realidad o se formulen de forma ambigua; y porque las prioridades de construcción de ciudad-región fueron —y son— centrales en la asignación de presupuesto e implementación efectiva. Estos elementos permiten concluir que a pesar de los tránsitos y matices del concepto de seguridad hacia una seguridad para la ciudadanía, la habitabilidad de calle se sigue situando desde un concepto de seguridad que señala y criminaliza, no el que garantiza la tranquilidad.

Esa oferta social no se diseña en función de las realidades de las personas, sino de lo que se quiere que ellas sean. Se les pide vivir en un lugar donde en ningún momento están solas, las requisan, las encierran,

solo pueden salir una vez al día a fumarse su cigarrillo y ni hablar de la abstinencia que despiertan otras drogas que se maneja, en la mayor cantidad de casos, con actividades. *No hay que adaptar las personas a las estrategias sociales, sino acomodar las estrategias a las personas que existen en la vida real.* Esa es la única forma de tener algún impacto. De nada sirve taparnos los ojos y hacer como si no estuviera ahí. Está ahí. Bogotá, para enfrentar este tipo de fenómenos, está en mora de adelantar una política de salud pública y social que no obedezca a la moral, que el objetivo fundamental de ella sea salvar vidas, que sea compasiva y solidaria con quienes han sido rechazados de manera violenta por la sociedad y el Estado. (Tovar, 2016, 1 de junio) (cursivas propias)

Con esto, se reafirma la necesidad de que los discursos y las prácticas político-jurídicos que pretenden regular los conflictos derivados de la habitabilidad de calle desde el *afuera* se acerquen al *adentro* de esa realidad, mediante el posicionamiento de esos otros diferentes como interlocutores validos, la deconstrucción de barreras y códigos binarios que establecen un abismo entre el *afuera* y el *adentro* de la calle, y que implican homogeneidad e integración para llegar al reconocimiento de la ciudadanía.

De acuerdo con lo anterior, se plantean como horizontes de investigación y atención lo que en este marco conceptual y metodológico denominaríamos la recepción o los efectos del discurso de política pública de habitabilidad de calle sobre sus protagonistas. Precisamente, las acciones de intervención deben tener como prioridad la participación de las personas habitantes de calle, tanto en la fase retórica como en la implementación y evaluación de las prácticas. De esa manera, se llega a un reconocimiento desde *afuera* que realmente contribuya a fortalecer el autorreconocimiento, la dignidad humana y la diversidad de las personas inmersas en el *adentro de* la calle. Específicamente, resulta indispensable integrar efectivamente particularidades como identidades sexuales, talentos, actividades de subsistencia, etc., en los programas de atención. A propósito de esa diversidad invisibilizada, Camacho (2011)

Aunque los hogares de paso hacen lo posible por brindar el mejor servicio y en realidad ayudar a esta población, muchas veces hay que ver las cosas desde el interior para entender por qué la mayoría de estos proyectos no funcionan y por qué la situación se complica ahí dentro. Uno de los problemas que tuvo que afrontar Integración Social, mientras yo realizaba mi trabajo de campo en el funcionamiento de los hogares de paso, fue el incremento y demanda de la población LGBT, y sobre todo de la travesti. (Camacho, 2011, pp. 44-45)

Justamente, lo anterior lleva a cuestionar ¿qué tanto las personas habitantes de calle se han sentido efectivamente reconocidas como ciudadanas, a partir de las políticas nacionales y distritales que en los últimos años se han multiplicado?, y también ¿qué tanto los programas de atención, los censos y las jornadas de atención han transformado sus condiciones objetivas de desigualdad, discriminación y exclusión?

Con base en la premisa de complementar las indagaciones acerca del *afuera* con el *adentro de* la calle, esta reflexión sobre los horizontes para el reconocimiento de y en la calle retoma la centralidad

de la seguridad ciudadana como eje principal de definición e intervención desde el *afuera*. Así las cosas, según la orientación aquí planteada se señala la necesidad de realizar investigaciones que indaguen sobre las representaciones particulares de los agentes de la seguridad, que permitan la deconstrucción de las barreras que llevan a excluir y a agredir en la cotidianidad. Esto sería una base para que desde los discursos y las prácticas de la seguridad se construyan puentes de acercamiento entre los ciudadanos “normales” y los habitantes de la calle —no solo aquellos que deciden seguir un proceso de resocialización—.

Así mismo, se considera fundamental profundizar en el ámbito de la evaluación de las políticas públicas mediante una revisión detallada de los desajustes en las fases de las políticas públicas distritales. Con lo que se podría identificar elementos para garantizar la implementación de la política pública del 2015. En esa misma línea de ideas, la implementación requiere ampliar la interdiscursividad entre la mirada académica, social y política a la calle a través de enfoques interdisciplinarios, transdisciplinarios y multidimensionales, en los que las fases de atención de ubiquen solo como una de las alternativas. Una propuesta en ese sentido se debe desarrollar con la puesta en marcha del Observatorio distrital del fenómeno de habitabilidad de calle, que debe incluir líneas de investigación histórica, jurídica, sociológica, psicológica, de trabajo social, de salud pública, de ciencia política, etc.

Referencias

Agamez, A. (2015, 12 de noviembre). La indigencia existe por la generosidad del antioqueño. *Publimetro*. Consultado el 16 de abril del 2016 en <http://www.publimetro.co/medellin/hay-3250-indigentes-en-calles-de-medellin/lmkokl!pWtyAUiq6bFac/>

Alarcón, M. C. (2002). *Busco un hombre busco una mujer: calle de El Cartucho crónicas para el más allá*. Bogotá: DABS.

Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Geografía. (2006). *Asesoría y acompañamiento a la alcaldía local de Ciudad Bolívar en el tema de seguridad y convivencia ciudadana y en la implementación del plan de seguridad integral según los lineamientos del Acuerdo 135 del 2004 del concejo de Bogotá D.C.* Bogotá: UNAL-Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). *Inclusión social de la persona habitante de la calle*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *V Censo de habitantes de la calle en Bogotá, 2007*. Bogotá: Idipron.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010, marzo). *Adulter con oportunidades 2008-2012*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Política pública de y para la adultez (2011-2044)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012, abril). *VI Censo de habitantes de la calle*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado el 13 de octubre del 2016 en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/censo-habitante-calle-bogota-2011.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016, 4 de noviembre). Habitantes de la calle adoptan puentes de Bogotá para recuperarlos. *Portal web Alcaldía Mayor de Bogotá*. Consultado el 16 de julio del 2017 en <http://www.bogota.gov.co/article/temas-de-ciudad/integracion-social/habitantes-de-calle-adoptan-puentes-para-recuperarlos>

Alexander, J. (2000). *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. México D.F.: Flacso.

Álzate-Echeverri, A. (2007). *Sociedad y orden. Reformas sanitarias borbónicas en la Nueva Granada, 1760-1810*. Bogotá: Universidad de El Rosario - Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

Amnistía Internacional. (1994). *Violencia política en Colombia: mito y realidad*. Madrid: Amnistía Internacional. Consultado el 13 de enero del 2017 en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/001/1994/es/>

Arantes, A. (1999). Desigualdades y diferencia: cultura y ciudadanía en tiempos de globalización. En R. Bayardo y M. Lacarrieu (1999), *La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.

- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Becker, H. (1971). *Los Extraños. Sociología de la Desviación*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Betancourt, G. (2014). *Capacidades humanas y capital social en la construcción de ciudadanía multi e intercultural. Aproximación comparativa desde la sociología del sujeto* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Buitrago, M. L. (2016). *Locura y nuevos modos de subjetivación: los miembros de la Red Mundial de Usuarios y Sobrevivientes de la Psiquiatría* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Bula, J. I. (2002). Amartya Sen y la medición del bienestar. En V.A. Reyes (comp.), *El pensamiento de Amartya Sen*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., Sullivan, E., Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Bruselas: European Observatory on homelessness. FEANTSA.
- Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, L., Filipovič Hrast, M. y Pleace, N. (2014). *Extent and Profile of Homelessness in European Member States*. Bruselas: European Observatory on homelessness. FEANTSA.
- Camacho, A. (2000). La Policía colombiana Los recorridos de una reforma. *Análisis político*, (41), 104-124.
- Camacho, N. (2011). *Evitando que la calle se los trague* (trabajo de grado sin publicar). Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990). Consideraciones conceptuales para el estadio de la violencia urbana en Colombia. En *Colombia, ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (1997). *Habitantes de la calle: un estudio sobre la calle de El Cartucho en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Carbonell, C. M. (2011). El reordenamiento del espacio urbano en el sector de San Victorino y Santa Inés (Bogotá) en relación con las dinámicas de informalidad y marginalidad (1948-2010). *Territorios*, (24), 131-163.
- Carneiro, K. (2015). Todos os caminhos levam às ollas? um estudo sobre os habitantes de la calle de Bogotá. *XVI Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2015, Belo Horizonte. XVI ENANPUR - Planejamento Urbano e Insurgências*.
- Castels, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castro, S. L., Mellizo, W. H. y Morales, M. Y. (2005). *Habitantes de la calle en Bogotá: representaciones Sociales sobre espacio público y ciudadanía*. Bogotá: Facultad de Educación-Centro de Formación de Promotores Juveniles (CENFOR), Fundación Universitaria Luís Amigó.

Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad: razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Ceni, R., Ceni, F. y Salas, G. (2010). Preferencias adaptativas y capacidades: el caso de los sin techo en Montevideo. *Prisma Social*, (5), 1-43.

Centro de Pensamiento y Acción para la Transición (CPAT) y Pares en Acción Reacción Contra la Exclusión Social (PARCES). (2017). *Destapando la olla: informe sombra sobre la intervención en El Bronx*. Bogotá: CPAT-PARCES.

Chaparro, P. (2003). *Oficios invisibles: cachivacheros, balasteros, ropavejeros y herramienteros en el espacio social del Cartucho en Bogotá* (trabajo de grado sin publicar). Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Concejo de Bucaramanga. (2009). *Conclusiones del Conversatorio sobre la problemática de los habitantes de la calle llevado a cabo en el Auditorio XX del sexto piso de la Alcaldía de Bucaramanga el día 18 de noviembre del 2009*. Bucaramanga: Alcaldía de Bucaramanga.

Coronel, N. (2012, 8 de junio). Sin techo y con frío: el dinero de la ciudad no llega a los olvidados. *Info news*. Consultado el 14 de marzo del 2016 en <http://www.infonews.com/nota/24793/sin-techo-y-con-frio-el-dinero-de-la-ciudad>

Corredor, C. (2005, mayo). La Inclusión social y las personas habitantes de la calle. *Bogotá Sin Indiferencia Social*, 1(4).

Corredor, C. (2005, diciembre). Inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle. Un llamado a la solidaridad. *Bogotá Sin Indiferencia Social*, 6(2).

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2000). Balance de una gestión 1998-2000. *Serie Bienestar Social 1*. Bogotá: DABS.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2000). Atención a la población en alto riesgo. Una propuesta de estabilización social. *Serie Bienestar Social 2*. Bogotá: DABS.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2000). Inclusión social de la persona habitante de la calle. *Serie Bienestar Social 4*. Bogotá: DABS.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2002). *Camino hacia nuevas ciudadanías*. Bogotá: DABS.

Diz, J. (2008). *Programa de atención a los sin techo*. Montevideo: Mides.

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre.

García-Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México D.F.: Grijalbo

García-Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.

Garzón, G. (2011). *Comunicación, intersubjetividad y prácticas culturales y sociales de habitantes de la calle de Bogotá* (tesis sin publicar). Programa Comunicación Social, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad Abierta y a Distancia (UNAD), Bogotá.

Garzón, L. E. (2007). *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*. Bogotá DC: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Garzón, C. A., López de Mesa, A. y Garzón, G. (2017). *La vida desde las calles*. Bogotá: Cooperativa Social Coopetin.

Gingold, L. (1992). Feos, sucios y malos. El poder de sentencia de las etiquetas sociales. *Nueva Sociedad*, (117), 104-199.

Giraldo, Z., Loaiza, C. y Téllez, C. (2006). *Tejiendo redes de apoyo. Una opción de vida para la persona habitante de la calle y ex habitante de la calle* (trabajo de grado sin publicar). Departamento de Terapia Ocupacional, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Gómez, J. P. (2016). *Eficacia simbólica del corpus legal del consumo de SPA en una población de la localidad de Barrios Unidos, Bogotá* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Gómez, L. T. (2000). Ciudad y civilidad. *Pap. Polít.*, (11), 55-66.

Gómez, L. T. (2008). Presentación del libro *Emergencia Del sujeto excluido aproximación genealógica a la no-ciudad en Bogotá*. Documento de trabajo.

Gómez Buendía, H. (2008). La seguridad: Un desafío permanente en Bogotá. *Cuadernos del Informe de Desarrollo Urbano para Bogotá 5*. Bogotá: El Malpensante.

Góngora, A. y Suárez, C. J. (2008). Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca humana. *Universitas Humanística*, (66), 83-106.

González, J. E. (2007). *Ciudadanía e interculturalidad*. En J.E. González (ed.), *Ciudadanía y Cultura*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo.

Gutiérrez, V. (1978). *El gamín, su albergue social y su familia*. Bogotá: UNICEF.

Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*. Buenos aires: Amorrortu editores.

Habermas, J. (1976). La legitimidad hoy. *Revista de Occidente*, (9), 3-12.

Habermas, J. (1988). La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. *Ensayos políticos*. Barcelona: Ediciones Península.

Hernández, J. (2006). *Hacer cuentas y echar el cuento. Una aproximación a la Calle del Bronx* (informe de pasantía sin publicar). Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Herrera, J. D. y Zárate, M. A. (1995). *Comanche: comandante del Cartucho*. Bogotá: Fondo Editorial para la Paz.

- Honneth, A. (2006). El reconocimiento como ideología. *ISEGORIA*, (35), 129-150.
- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la Cepal* (73), 117-128.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT). *Informe comparativo sobre componentes actitudinales de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo en ciudadanos y miembros de la policía en la ciudad de santa fe de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Instituto de Investigación sobre Opinión (2008). *Resumen ejecutivo. Investigación nacional sobre población en situación de calle*. Brasil: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Jerena, E. (2013). *Escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local. El caso de la localidad Rafael Uribe Uribe de Bogotá (2004-2011)* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Leiva, P. (1997). Entrevista a Maxell Mc Combs. *Cuadernos de información*, (12), 27-32.
- Lenis, M. (2017). Oposición, asociación y reformismo: la acción colectiva de los médicos en Colombia (1990-2015). *Rev. Colomb. Soc.*, 40(2), 257-283.
- Llorente, M. V., Echandía, C. y Escobedo, C. (2001). Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá. *Análisis Político*, (44), 17-38
- López, M. y García, C.M. (2001). Políticas de seguridad ciudadana en el distrito capital. *Revista Trabajo Social*, (3), 90-103.
- Lozano, A. (2008). *Dispositivos de publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio* (tesis sin publicar). Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Lynch, J. (1987). Los caudillos de la independencia: enemigos y agentes del Estado-nación. En *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre sociedad y Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mac Mullen, A. (2015, 3 de febrero). Ayuda sin techo: al rescate de quienes viven en la calle. *La Nación*. Consultado el 14 de marzo del 2016 en <http://www.lanacion.com.ar/1765207-al-rescate-de-quienes-viven-en-la-calle-ayuda-sin-techo>
- Martin, G. y Ceballos, M. (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mateus, S. (1995). *Limpieza social: la guerra contra la indigencia*. Bogotá: Temas hoy.
- Matijasevic, M. T. y Ruiz, A. (2012). Teorías del reconocimiento en la comprensión de la problemática de los campesinos y las campesinas en Colombia. *Rev. Colomb. Soc.*, 35(2), 111-137.
- Melgar, R. (2004). Entre lo sucio y lo bajo, identidades subalternas y resistencia cultural en América Latina. *Temas*, (36).
- Mirador. (2001, 18 de enero). Desechables. *El Tiempo*. Consultado el 14 de diciembre del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-643592>

- Mockus, A. (2000). *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá 1995-1997*. Bogotá: Mimeo.
- Mockus, A. y Corzo, H. (2003). Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis político*, (48), 3-26.
- Moreno, W. (2016, 13 de junio). Habitantes de la calle defienden sus derechos en el Congreso. *Noticiero CM&*. Consultado el 28 de agosto del 2016 en <http://www.cmi.com.co/politica-y-justicia/habitantes-de-calle-defienden-sus-derechos-en-el-congreso/264944/>
- Morris, I. y Garzón, G. (2010). *El Cartucho. Del barrios Santa Inés al callejón de la muerte*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Navarro, O. y Gaviria, M. (2010). Representaciones sociales del habitante de la calle. *Universitas Psychologica*, 9(2), 345-355.
- Niño, S. (2000). Territorios del miedo en Santafé de Bogotá, Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 8(2), 170-179.
- Pachón, X. (1972). *Estudio exploratorio sobre algunos aspectos de la vida de los gaminos en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pbro. González. Habitantes de calle en Santiago de Cali. *II Seminario Internacional de habitantes de la calle: intervención, experiencias y desafíos*, Santiago de Cali, septiembre 24, 2010.
- Pedraza, Z. (1999). *En cuerpo y alma. Visiones del progreso y de la felicidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Peña Frade, R. N. (2010). Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá (1988-2008). *Rev. Colomb. Soc.*, 33(1), 103-123.
- Perea, C. M. (2016). *Limpieza social: una violencia mal nombrada*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Perilla, L. (2006). *Política social y construcción de ciudadanía. El caso de las administraciones Mockus, Peñalosa y garzón en Bogotá* (tesis sin publicar). Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flacso, Quito.
- Perilla, L. (2007). La noción de ciudadanía desde los planes de desarrollo distrital, 1995- 2008. *Revista Trabajo Social*, (9), 113-124.
- Policía Nacional. (2010). Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. *Cartilla 3*. Bogotá: Policía Nacional.
- Prada, A. (2013, diciembre). El Bronx sin Javier Molina. *El Espectador*. Consultado el 15 de agosto del 2017 en <https://www.elespectador.com/especiales/el-bronx-sin-javier-molina-articulo-466329>
- Quitíán, L. (2013). Deporte y modernidad: caso Colombia. Del deporte *en sociedad* a la *deportivización* de la sociedad. *Rev. Colomb. Soc.*, 36(1), 19-42.

Ramírez, H. E. (2013). *Fronteras imaginadas, vidas reales: hacia una reconstrucción de las dinámicas sociopolíticas en la frontera colombo-venezolana* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Red Bogotá (2003, mayo). *Mendicidad y Código de Policía. Documento de trabajo 2*. Bogotá: Red Bogotá.

Rivera Marín, D. (2010, 18 de febrero). Agridulce balance de habitantes de la calle. *El Mundo.com*. Consultado el 25 julio del 2011 en <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=141266>

Roberto, M. (2013, 11 de agosto). O desaparecimento de pessoas e os moradores de rua. *Moradores de rua.org*. Consultado el 11 de marzo del 2016 en <http://moradoresderua.org.br/portal/o-desaparecimento-de-pessoas-e-os-moradores-de-rua/>

Robledo, A. M. y Rodríguez, P. (2008). *Emergencia del sujeto excluido: aproximación genealógica a la no-ciudad en Bogotá*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Rocha, M. C. (2009). *Estado de derecho, seguridad y marginalidad: representaciones en prensa sobre el fenómeno de la "limpieza social" en Colombia (1988-1996)* (tesis sin publicar). Maestría en Historia, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Rodríguez, C. (2015). Del cuerpo social al cuerpo femenino callejero: una mirada de las políticas sociales en Bogotá. *Pap. Polít.*, 20(1), 187-211. doi: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.cscf>

Rodríguez, P. (2012). *Objetivación del habitante de la calle en Bogotá. Reglamentaciones de Policía*. Documento de trabajo. Bogotá.

Rojas, C.E. (1996). *La violencia llamada limpieza social*. Santafé de Bogotá: CINEP.

Romero, M. D. (2017, mayo). Óscar Javier Molina: una muerte en el olvido. *El Espectador*. Consultado el 14 de agosto del 2017 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/oscar-javier-molina-una-muerte-en-el-olvido-articulo-694654>

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Ruiz, J. O. (1994). La calle; El otro modo de ser ciudad. *Consenso: Revista de cultura política*, (2), 40-47.

Ruiz, J. O. (1998). *La calle: otro modo de vivir la cultura*. En L.A Bolaños, J. M. Hernández y J.O. Ruiz, *Gamines, instituciones y cultura de calle*. Bogotá: Corporación Extramuros/Ciudad y Cultura.

Ruiz, J.O. (1999). Los ciudadanos de la calle, nómadas urbanos. *Nómadas*, (10), 172-177.

Ruiz, J. O., Hernández, J. M. y Bolaños, J.A. (1998). *Gamines, instituciones y cultura de calle*. Bogotá: Corporación Extramuros/Ciudad y Cultura.

Sáenz, J. (2006). Desconfianza, civilidad y estética: las prácticas formativas estatales por fuera de la escuela en Bogotá (1994-2003). *Revista de Estudios Sociales*, (23), 11-22.

- Salcedo, M. T. (2000). *Escritura y territorialidad de la calle*. En E. Restrepo y M.V. Uribe, *Antropologías transeúntes*. Bogotá: ICANH.
- Sarria, C. (2002). La violencia de limpieza social, una aproximación al fenómeno y su relación con los conflictos sociales en Colombia. *Prospectiva*, (6-7), 127-136.
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) (s.f.). *Reconstruyendo historia del gestión para la atención integral a los ciudadanos habitantes de la calle: Proyecto 7312 Período 1996-2007*. Documento de trabajo.
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) (2005). *Análisis del cuarto censo sectorial de habitantes de calle*. Consultado el 13 de enero del 2016 en http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014_doc_otros/analisis_censo_sectorial_habitantes_de_calle.pdf
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2007). *Proyecto 7312 "Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle"*. Consultado el 23 de mayo del 2017 en <http://es.scribd.com/doc/2352082/Informe-Final-Proyecto-7312-Atencion-Integral-Para-la-Inclusion-de-Ciudadanos-Habitantes-de-la-Calle-Diciembre-de-2007>
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). (2008). *V Censo de Habitantes de la Calle de Bogotá D.C. – 2007*. Bogotá: IDIPRON.
- Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) (2012). *Proyecto 743 "Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de la calle"*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Segura, N. (2014). *Política pública de drogas en Colombia: un balance entre seguridad y salud pública*. Especialización en Alta Gerencia de la Defensa Nacional, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.
- Semana. (2016, 4 de julio). *Bogotá prepara censo para saber cuántos habitantes de la calle tiene*. Consultado el 28 de agosto del 2016 en <http://www.semana.com/nacion/articulo/habitantes-de-calle-en-bogota-seran-censados/480562>
- Sennet, R. (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza editorial.
- Shaw, K. (2007). *Hacia una Teoría general de la calle*. Santa Fe e Florianópolis: Shine a Light.
- Suárez, C. J. (2010). Renovación urbana. ¿Una respuesta al pánico moral? *Territorios*, (22), 111-124.
- Suárez, C. J. (2017). Estigma, communitas y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010). *Sociedad y Economía*, (32), 195-216.
- Taylor, C. (1996). Identidad y reconocimiento. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (7), 10-19.
- Téllez Oliveros, V. (2013, septiembre). Adiós al sobreviviente del Bronx. *El Espectador*. Consultado el 14 de agosto del 2017 <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/adios-al-sobreviviente-del-bronx-articulo-449426>

- Touraine, A. (1994). *Crítica de la modernidad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós.
- Tovar, M. (2016, 1 de junio). Lo de El Bronx: el remedio resultó peor que la enfermedad. *Vice*. Consultado el 18 de septiembre del 2017 en https://www.vice.com/es_co/article/ex3yxe/intervencion-bronx-bogota-balance-opinion-analisis
- Universidad Nacional de Colombia-Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (UNAL-SCRD). (2011). *Documento de análisis sistémico de situaciones y problemas en los campos del arte, las prácticas culturales y el patrimonio en Bogotá*. Documento de trabajo. Bogotá.
- Uribe-Castro, H. (2014). De ecosistema a socioecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderno en el valle geográfico del río Cauca, Colombia. *Rev. Colomb. Soc.*, 37(2), 121-157.
- Van Dijk, T. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad. En R. Wodak, y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Varela, D. (2015). *Ciudadanía intercultural en Bogotá. Vínculos entre política pública y cultura* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vargas, A. y García, V. (2008). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín. *Pensamiento iberoamericano*, (2), 249-270.
- Velásquez, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Bogotá: Editorial Fundación Método. Consultado el 13 de agosto del 2008 en www.grupometodo.org/gobernanza.pdf
- Verón, E. (2004). *La Semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. México D.F.: Gedisa.
- Villegas, A. (2005). Raza y nación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Colombia, 1920-1940. *Estudios Políticos*, (26), 209-232.
- Wieviorka, M. (2006). *Cultura, sociedad y democracia*. En D. Gutiérrez (coord.), *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos*. México D.F.: El Colegio de México, Siglo XXI.
- Wyss, E. (2007). Hogar de paso de la Cruz Roja para ciudadanos habitantes de la calle: Balance de una política de inclusión social en Bogotá D.C. *Documento CESO 137*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Zárate, M. A. (1993). *Cultura de la calle. Una interpretación desde lo urbano*. Bogotá: Programa Nueva Vida-Corporación SOS Aldea de Niños.

Normatividad

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 295 de 1995 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Formar Ciudad”. *Registro Distrital 978*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 897 de 1995 “Por el cual se crea el Programa distrital de atención al habitante de la calle”. *Registro Distrital 1078*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Decreto 440 del 2001 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá para vivir todos del mismo lado”*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 136 del 2005 “Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población "habitante de calle del Distrito Capital”. *Registro Distrital 3320*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 170 del 2007 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la ejecución del Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle”. *Registro Distrital 3751*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 411 del 2008 “Por el cual se establecen restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas, en el Distrito Capital de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 4108*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 145 del 2013 “Por medio del cual se anuncia la puesta en marcha del componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx, y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 5095*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 471 del 2015 “Por el cual se realiza el anuncio del proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 5718*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 560 del 2015 “Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos Distritales Nos 136 del 2005 y 170 del 2007”. *Registro Distrital 5740*, Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 78 de 1960 “Por el cual se crea el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. Acuerdo 18 de 1989 “Por el cual se expide el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá”. *Registro Distrital 550*, Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 13 de 1995 “Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 06 de 1998 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Por la Bogotá que queremos*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. Acuerdo 79 del 2003 “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.”. *Registro Distrital 2799*, Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 257 del 2006 “Por el cual se expiden las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 119 del 2004 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá sin indiferencia: un compromiso contra la pobreza y la exclusión”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 308 del 2008 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá positiva: para vivir mejor”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 489 del 2012 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá Humana”*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Proyecto de Acuerdo presentado el 2 de mayo del 2005 del concejal Isaac Moreno de Caro*. Bogotá.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 366 del 2009 “Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*. *Registro Distrital 4182*, Bogotá.

Congreso de la República. *Constitución Política de 1991*. Bogotá.

Congreso de la República. *Ley 30 de 1986 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”*. *Diario oficial*, Bogotá.

Congreso de la República. *Ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”*. *Diario oficial 40.987*, Bogotá.

Congreso de la República. *Acto Legislativo 02 del 2009 “Declarado exequible de manera condicionada en el entendido que únicamente frente al cargo examinado y de conformidad con las consideraciones expuestas mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-882 del 2011”*. *Diario oficial 47570*, Bogotá.

Congreso de la República. *Texto definitivo aprobado en sesión plenaria al Proyecto De Ley 96 Del 2011 Senado, 006 del 2010 Cámara*. Bogotá.

Congreso de la República. *Ley 1641 del 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”*. *Diario Oficial 48849*, Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-426 de 1992-Derecho a la subsistencia*. Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-533 de 1992- Derechos del indigente-Protección*. Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia 376 de 1993-Acción de tutela/derechos colectivos/acción popular”*. Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia C 221 de 1994-Despenalización del consumo de la dosis personal*. Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia C-101 del 2004- Contravención de consumo y porte de dosis personal*. Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia 574 del 2011-Demanda de inconstitucionalidad sobre prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas establecida en el Acto legislativo 2 del 2009.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia 497 del 2012- Derecho fundamental a la salud y farmacodependencia o drogadicción en la jurisprudencia constitucional.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-211 del 2004- Derecho a la salud-Persona alcohólica e indigente afiliada al Sisbén/tratamiento médico-Consumo de alcohol.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-900 del 2007-Indigencia-Protección por el Estado.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-929 del 2012-Derecho a la personalidad jurídica.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia C-040 del 2006- Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 4 (parciales) del Decreto ley 1136 de 1970.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia C-385 del 2014- Norma sobre lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-266 del 2014-Legitimación para actuar como agente oficioso o representante.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-043/15- Política pública a favor de los habitantes de la calle.* Bogotá.

Corte Constitucional. *Sentencia T-092 del 2015-Habitante de la calle (noción, Derecho a la salud de habitantes de la calle-Línea jurisprudencial.* Bogotá.

Presidencia de la República. Decreto 1699 de 1964 “Por la cual se dictan disposiciones sobre conductas antisociales”. *Diario oficial 31430*, Bogotá.

Presidencia de la República. Decreto 1136 de 1970 “Por el cual se dictan algunas medidas sobre protección social”. *Diario oficial*, Bogotá.

Presidencia de la República. Decreto 100 de 1980 “Por el cual se expide el Código Penal”. *Diario oficial 35461*, Bogotá.

Presidencia de la República. Decreto 1853 de 1985 “Por el cual se dictan unas normas sobre Procedimiento Penal”. *Diario oficial 37056*, Bogotá.

Presidencia de la República. Decreto 1108 de 1994 “Por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”. *Diario oficial 41.375*, Bogotá.

Anexos

El árbol de palabras es una herramienta gráfica generada por el software de análisis cualitativo Nvivo. Con esta es posible identificar las asociaciones léxicas de un término específico, en cuanto a los sustantivos y adjetivos y verbos, y a las proposiciones que se relacionan. Así, la lectura en el nivel microtextual a través de esta herramienta revela los vínculos más recurrentes dentro de un discurso o en la comparación de varias situaciones discursivas.

En el caso del anexo 1, el árbol de palabras presenta la comparación de las sentencias T-149/02 y C-1036/03 que muestran que en ese contexto la *indigencia* se vinculaba directamente con la ausencia de ingresos para solventar el mínimo vital, la incapacidad para trabajar y sobre todo el encontrarse en el grupo etario de personas adultas mayores —en ese contexto denominados “ancianos”—. Como consecuencia de lo anterior, se refleja la obligación constitucional del Estado Social de Derecho para proteger a las personas “vulnerables”. Con esto, es claro que en el ámbito nacional aún no se había llegado a la identificación específica de la habitabilidad de calle y menos aún a un reconocimiento político-jurídico como sujetos de derechos.

El anexo 2 presenta la lectura del nivel microtextual de la habitabilidad de calle en los documentos emitidos en la administración de Luis Eduardo Garzón (plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia* y decretos 136 del 2005 y 170 del 2007). En este caso se sitúa la habitabilidad de calle como un fenómeno social, en el que se reconoce el carácter colectivo con términos como población. Si bien se incluye la denominación de ciudadanos y ciudadanas, las acciones relacionadas no son realizadas por las personas habitantes de la calle como sujetos participantes o sujetos de derechos. Más bien se describen acciones que recaen sobre este grupo urbano y lo definen como *objeto* de política pública.

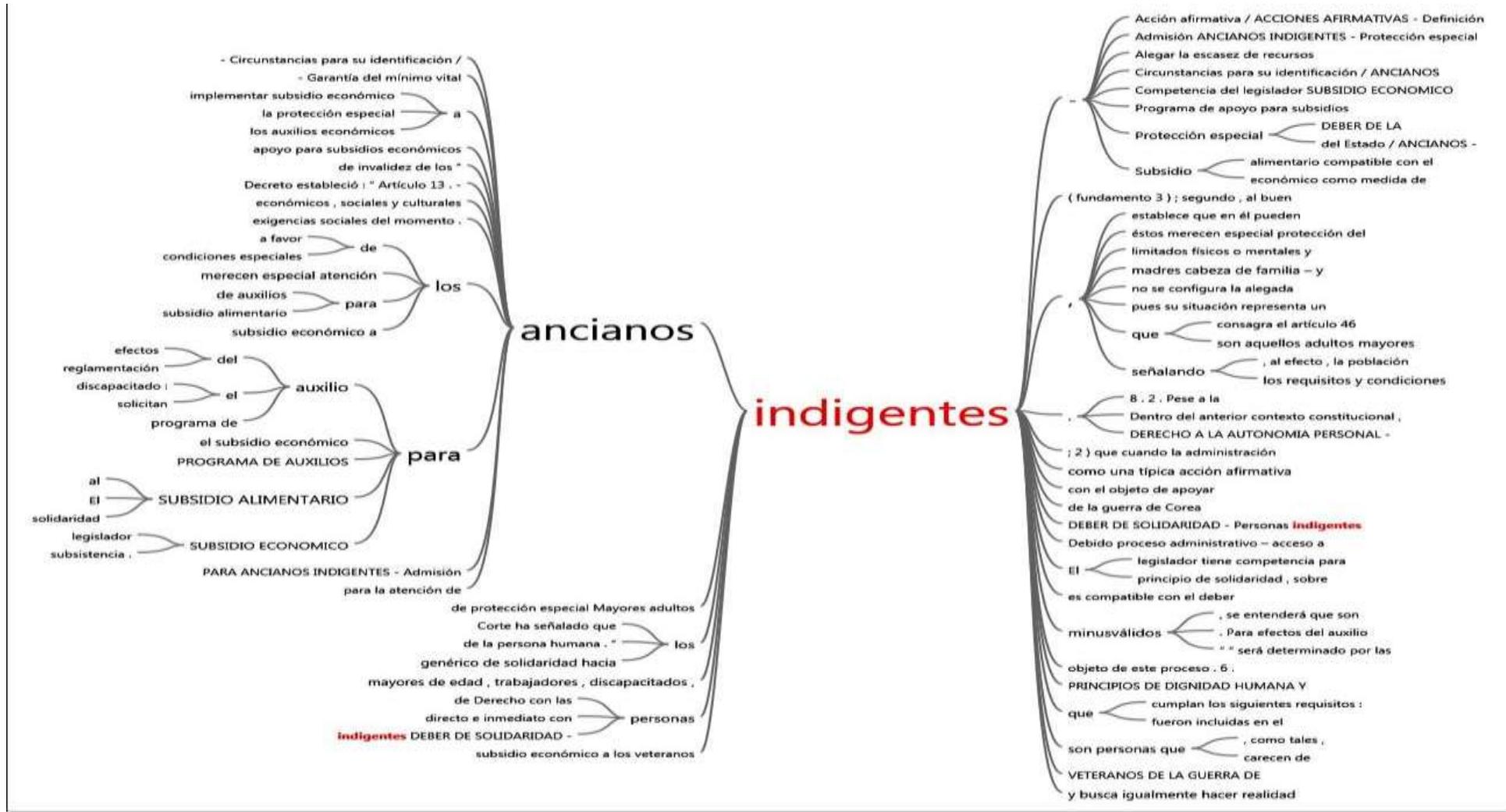
El anexo 3 muestra la lectura léxica de la habitabilidad de calle en los discursos político-jurídicos expedidos en el mandato Moreno-López (plan de desarrollo *Bogotá positiva*, Proyecto de acuerdo, Acuerdo 366 del 2009 y Política para la adultez). La relación micro permite ubicar la relevancia de las cifras en estas situaciones discursivas: los datos de línea de base construyen la conflictividad que resalta la situación de niñas, niños y jóvenes habitantes de la calle y orienta la solución hacia la reducción de la tasa de personas que viven en la calle y el aumento de los cupos en los servicios de atención. Con esto, se señala el posicionamiento de la salida de la calle como respuesta unívoca y, así un reconocimiento de la ciudadanía condicionado a la institucionalización.

El anexo 4 recurre a otra herramienta gráfica del software Nvivo —la nube de palabras— que indica los términos más recurrentes en los documentos analizados (plan de desarrollo *Bogotá humana* y los decretos

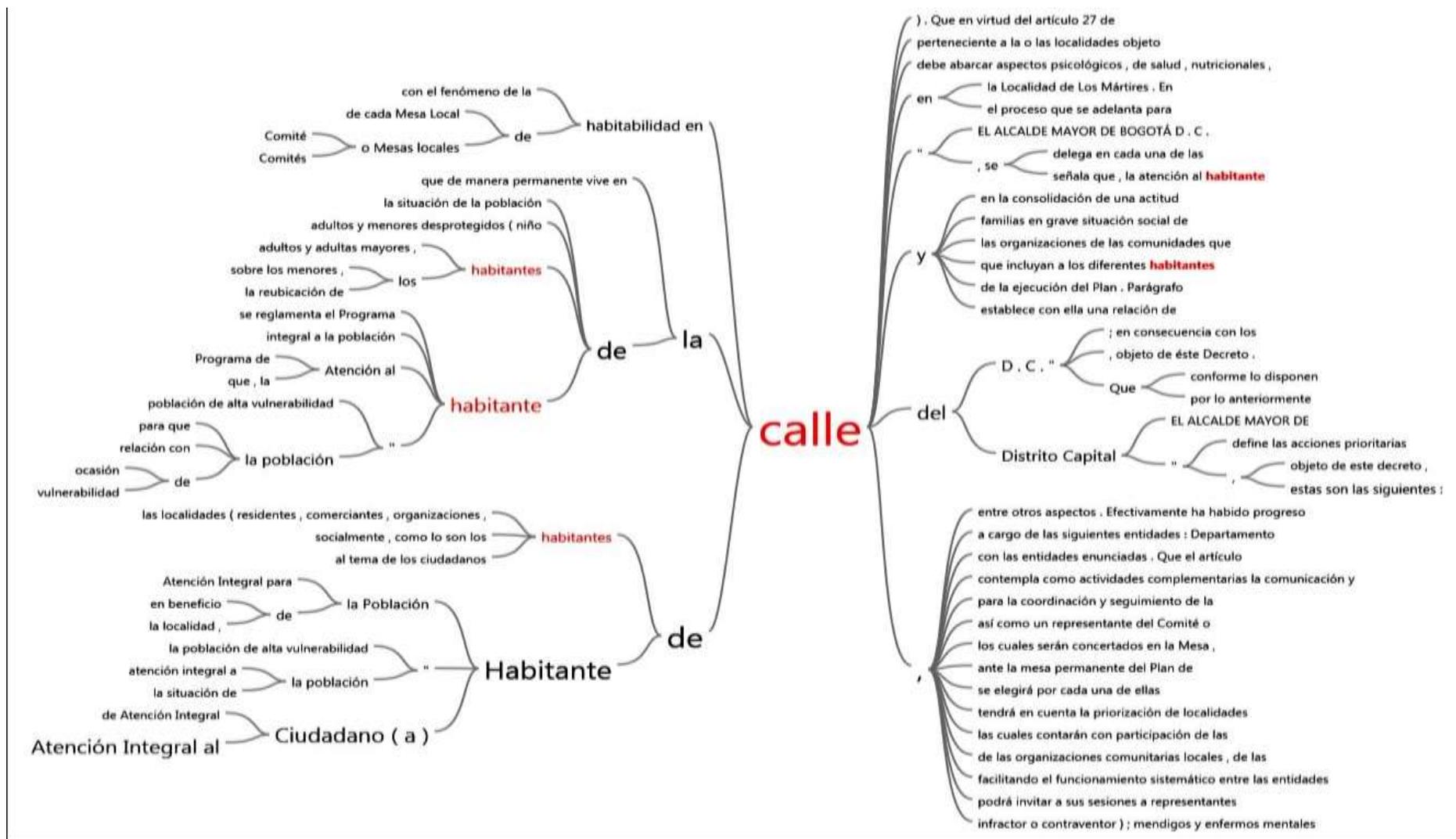
415/13, 471/15 y 560/15, y proyecto 743). En este caso no se utilizó el árbol de palabras debido a que el término habitante de [la] calle apareció con mayor frecuencia y hacía que el gráfico se saturara demasiado. De esta manera, la lectura se orienta al nivel macrotectual relacionado con las temáticas frecuentes y se dificulta ubicar al sujeto en los textos. No obstante, los temas sobre restablecimiento de derechos, mejoramiento de condiciones de vida, participación, desarrollo de capacidades y dignificación sugieren un posicionamiento de sujetos de derechos, participantes y con potencialidades. A pesar de lo anterior, esta interpretación está sujeta a los condicionamientos de implementación de la formulación retórica de esta administración.

El anexo 5 incluye 63 de las 105 noticias revisadas en los periódicos de circulación nacional *El Espectador* y *El Tiempo*, en el periodo 2008-2016. La selección de titulares se realizó al azar, con el fin de no ampliar la extensión del listado y del documento de tesis en general. Sin embargo, se aclara que todas las noticias fueron revisadas. Esta revisión fue la base para la identificación de la relación entre los discursos político-jurídicos y en el discursos mediático, este último entendido como *dispositivo de publicación*.

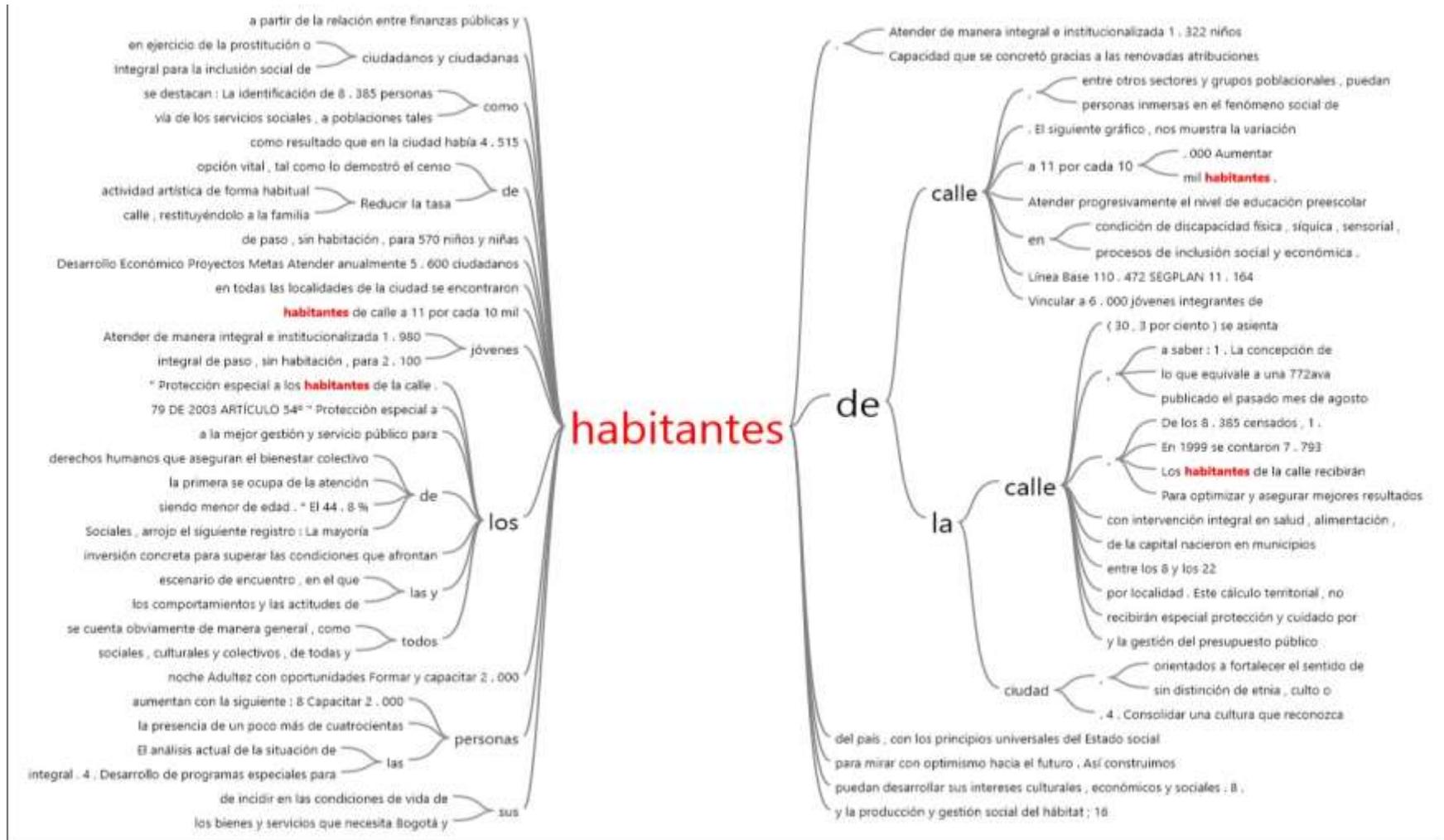
Anexo 1. Árbol de palabras comparativo de las sentencias T-149/02 y C-1036/03



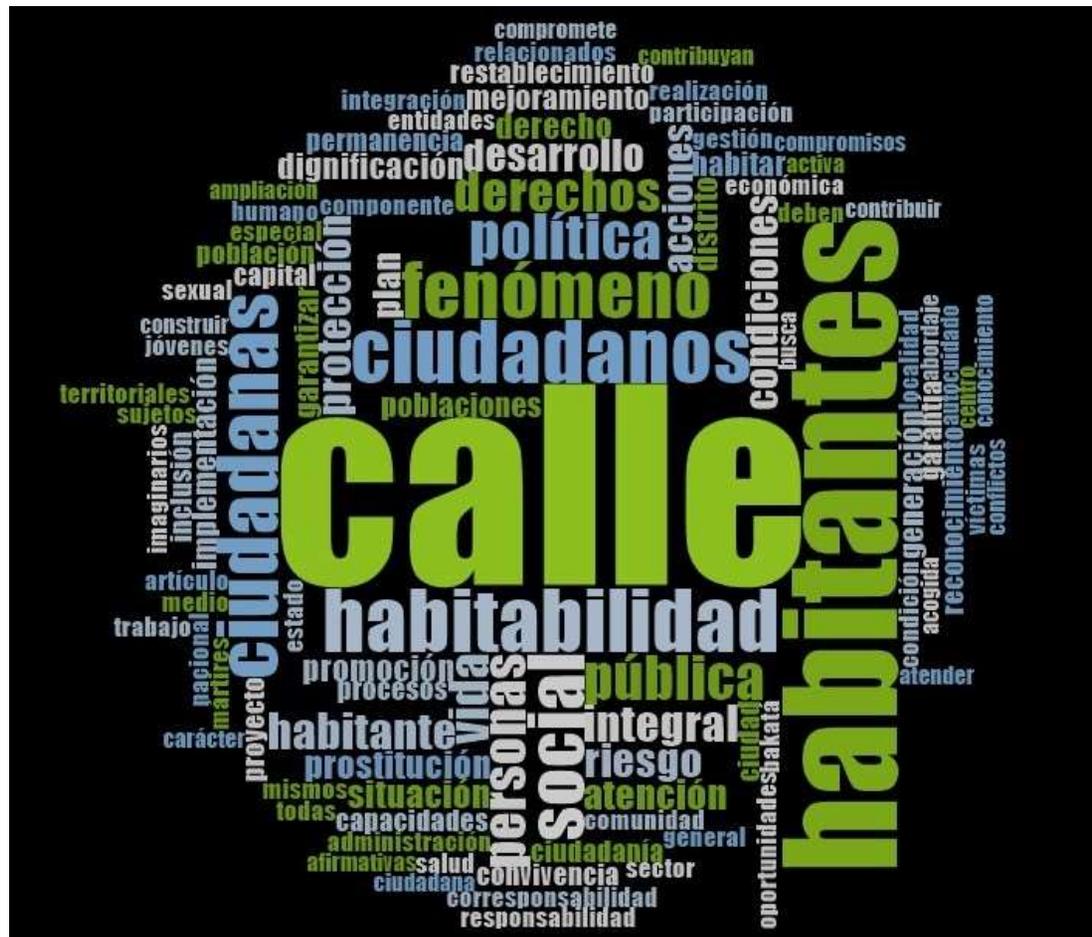
Anexo 2. Árbol de los términos habitante de [la] calle en plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia y decretos 136 del 2005 y 170 del 2007



Anexo 3. Árbol de los términos habitante de [la] calle en plan de desarrollo Bogotá positiva, Proyecto de acuerdo, Acuerdo 366 del 2009 y Política para la adultez



Anexo 4. Nube de palabras comparativa del plan de desarrollo Bogotá humana y los decretos 415/13, 471/15 y 560/15, y Proyecto 743



Fuente: elaboración propia a partir de análisis en software Nvivo

Anexo 5. Titulares de prensa sobre habitabilidad de calle en *El Espectador* y *El Tiempo* (2008-2016)

El Espectador. (2008, 27 de agosto). Último censo revela que en Bogotá hay 8.385 habitantes de la calle. Consultado en marzo del 2016 en <https://www.elespectador.com/articulo-ultimo-censo-revela-bogota-hay-8385-habitantes-de-calle>

Muñoz, L.J. (2009, 13 de agosto). Sida y tuberculosis, males más recurrentes en indigentes. *El Espectador*. Consultado en marzo del 2016 en <https://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso156073-sida-y-tuberculosis-males-mas-recurrentes-indigentes>

El Espectador. (2010, 25 de febrero). En Bogotá hay 8.385 habitantes de la calle. Consultado en marzo del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo189760-bogota-hay-8385-habitantes-de-calle>

El Espectador. (2010, 8 de mayo). Cada 6 días es atropellado un habitante de la calle en Colombia. Consultado en marzo del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo202199-cada-6-dias-atropellado-un-habitante-de-calle-colombia>

El Espectador. (2010, 21 de agosto). En alabanza del ñero. Consultado en marzo del 2016 en <https://www.elespectador.com/opinion/alabanza-del-nero>

Salgar, D. (2011, 8 de abril). Más de 1.000 habitantes de la calle han salido de la indigencia en Bogotá. *El Espectador*. Consultado en abril del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mas-de-1000-habitantes-de-calle-han-salido-de-indigenci-articulo-261724>

El Espectador. (2011, 8 de julio). Este lunes se inicia nuevo censo de habitantes de la calle en Bogotá. Consultado en abril del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/lunes-se-inicia-nuevo-censo-de-habitantes-de-calle-bogo-articulo-282884>

El Espectador. (2012, 4 de diciembre). Advierten que 96% de habitantes de calle no tienen cupo en hogares de paso. Consultado en abril del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/advierten-96-de-habitantes-de-calle-no-tienen-cupo-hoga-articulo-390640>

El Espectador. (2013, 7 de junio). Habitantes de calle podrán ver partido Colombia-Argentina en pantalla gigante. Consultado en abril del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/habitantes-de-calle-podran-ver-partido-colombia-argenti-articulo-426509>

El Espectador. (2013, 31 de julio). Los ponchos de un habitante de calle. Consultado en abril del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-ponchos-de-un-habitante-de-calle-articulo-437016>

Valenzuela, S. (2013, 9 de agosto). Gloria de la calle. Consultado en mayo del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/gloria-de-calle-articulo-439105>

El Espectador. (2013, 9 de octubre). Rescatistas de habitantes de la calle, desamparados. Consultado en mayo del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/rescatistas-de-habitantes-de-calle-desamparados-articulo-451381>

El Espectador. (2014, 4 de marzo). Asesinan a habitante de la calle en el centro de Bogotá. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/asesinan-habitante-de-calle-el-centro-de-bogota-articulo-478827>

El Espectador. (2014, 14 de mayo). Indignación por muerte del ‘calidoso’, el habitante de calle que quemaron vivo. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/indignacion-muerte-del-calidoso-el-habitante-de-calle-q-articulo-492246>

El Espectador. (2014, 31 de julio). Distrito anuncia plan para mejorar problemática de habitantes de calle en Plaza España. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/distrito-anuncia-plan-mejorar-problematika-de-habitante-articulo-507784>

El Espectador. (2014, 19 de septiembre). Alistan reforma para atender a los habitantes de la calle de Bogotá. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/alistan-reforma-atender-los-habitantes-de-calle-de-bogo-articulo-517567>

El Espectador. (2014, 27 de octubre). A renovar el modelo para habitantes de calle. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/renovar-el-modelo-habitantes-de-calle-articulo-524354>

Valenzuela, S. (2014, 3 de noviembre). Un hotel para los habitantes de la calle. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/un-hotel-los-habitantes-de-calle-articulo-525561>

Herrera, N. (2014, 10 de noviemnre). Pago a habitantes de calle que reciclen. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/pago-habitantes-de-calle-reciclen-articulo-526728>

El Espectador. (2014, 13 de noviembre). Inclusión de recicladores, estancada. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/inclusion-de-recicladores-estancada-articulo-527550>

Valenzuela, S. y Téllez, V. (2015, 12 de enero). La última carta para recuperar el Bronx. *El Espectador*. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/ultima-carta-recuperar-el-bronx-articulo-537522>

El Espectador. (2015, 20 de enero). Concejo de Bogotá exige ‘cuentas claras’ por atención a habitantes de calle. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/concejo-de-bogota-exige-cuentas-claras-atencion-habitan-articulo-539019>

El Espectador. (2015, 25 de enero).¿Recicladores formales? Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/recicladores-formales-articulo-539309>

El Espectador. (2015, 29 de enero). Distrito busca que habitantes de calle se desempeñen como “recuperadores ambientales”. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/distrito-busca-habitantes-de-calle-se-desempenen-recupe-articulo-540766>

El Espectador. (2015, 10 de abril). Caminar bajo la luna de hiel. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/caminar-bajo-luna-de-hiel-articulo-554356>

El Espectador. (2015, 7 de mayo). BID destaca Centros de Atención a drogodependientes en Bogotá. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bid-destaca-centros-de-atencion-drogodependientes-bogot-articulo-559250>

El Espectador. (2015, 26 de mayo). Petro pide decreto para formulación médica de marihuana en remplazo del bazuco. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/petro-pide-decreto-formulacion-medica-de-marihuana-remp-articulo-562686>

El Espectador. (2015, 27 de mayo).Asesinatos de habitantes de calle no han permitido reducir tasa de homicidios, dice Petro. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/asesinatos-de-habitantes-de-calle-no-han-permitido-redu-articulo-562997>

El Espectador. (2015, 24 de junio). En Bogotá funciona el centro de atención para habitantes de la calle más grande del país. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-funciona-el-centro-de-atencion-habitantes-de-cal-articulo-568164>

El Espectador. (2016, 29 de febrero). Distrito le apuesta a rehabilitación del espacio público de la mano de habitantes de la calle. Consultado en junio del 2016 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/distrito-le-apuesta-rehabilitacion-del-espacio-publico-articulo-619408>

El Tiempo

El Tiempo. (2009, 3 de septiembre). Un día de 'Rock al parche' hizo la Secretaría de Integración con las personas que viven en la calle. Consultado en marzo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6015131>

El Tiempo. (2009, 22 de agosto). Así fue la visita de Hilary Duff al Bronx, uno de los sectores más peligrosos de Bogotá. Consultado en marzo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5917869>

El Tiempo. (2010, 11 de marzo). Un promedio de 130 habitantes de la calle llegan cada día al hogar de paso más grande de Bogotá. Consultado en marzo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7394749>

El Tiempo. (2010, 17 de abril). 'El gringo', un habitante de la calle en Bogotá que habla tres idiomas. Consultado en marzo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7615450>

El Tiempo. (2010, 27 de agosto). El relato de Álvaro Romero, un hombre que lleva medio siglo viviendo en las calles de Bogotá. Consultado en marzo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7881727>

Guevara, C. (2011, 12 de febrero). Patrulleros de la Policía atendieron parto de un indigente en un andén. *El Tiempo*. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8850432>

El Tiempo. (2011, 14 de septiembre). Fundación Pocalana celebra la Navidad con los habitantes de la calle. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10914215>

El Tiempo. (2012, 18 de enero). Invasión de habitantes de la calle en cercanías del Cementerio Central. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10959841>

El Tiempo. (2012, 14 de marzo). Despiden al alcalde de Mártires vía Twitter por operativo en el Bronx. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11346021>

El Tiempo. (2012, 18 de marzo). Son Callejero, la orquesta de los habitantes de calle. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11376202>

Malaver, C. (2012, 28 de abril). De adicto a salvador de vidas en el Bronx, la historia de Jhonny. *El Tiempo*. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11673192>

El Tiempo. (2013, 21 de febrero). Habitante de la calle murió en el Bronx. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12609524>

González, D. (2013, 7 de junio). 'Yo pensé que estaba pesado de lo gordo, pero estaba pesado del mugre'. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12851825>

Gómez, N. (2013, 12 de noviembre). Miseria y rebusque, alimento de la incultura ciudadana en TransMilenio. *El Tiempo*. Consultado en abril del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13177855>

Forero, O. (2014, 27 de enero). El 'Bronx' se mudó a la plaza España. *El Tiempo*. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13414478>

El Tiempo. (2014, 9 de mayo). Murió habitante de calle quemado cuando dormía cerca de la Javeriana. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13966578>

El Tiempo. (2014, 12 de junio). Los rostros del Bronx en la inauguración del Mundial. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14109056>

Malaver, C. (2014, 25 de junio). Ayudar al 'Bronx' dejó a este hombre amenazado y en la quiebra. *El Tiempo*. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14165615>

El Tiempo. (2014, 3 de julio). Habitante de calle, sindicado por autoridades de abusar a una menor. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14199357>

Malaver, C. (2014, 5 de agosto). Cambuches vuelven a invadir el Bronx; nadie entra. *El Tiempo*. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14342817>

El Tiempo. (2014, 25 de julio). Exhabitantes de la calle usan la bici para combatir drogas. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14302563>

El Tiempo. (2014, 27 de agosto). Distrito pide a las personas no dar limosnas en la calle. Consultado en mayo del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14445477>

Gómez, L. (2014, 1 de septiembre). Una polémica orden de Petro en aseo desató renuncia de exdirectora. *El Tiempo*. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14465318>

El Tiempo. (2014, 19 de septiembre). “La atención de habitantes de calle es compromiso de todos”: Alcaldías. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14560595>

Guzman, J. (2014, 21 de octubre). Un español superó 2 tiros, una puñalada y años de droga en el Cartucho. *El Tiempo*. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14721558>

El Tiempo. (2014, 22 de octubre). Del 'Cartucho' a una pasarela de modas de Bogotá. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14725295>

El Tiempo. (2014, 13 de noviembre). ¿Usted los ha visto dentro del Estadio? Consultado en junio del 2016 en <http://blogs.eltiempo.com/de-gambeta/2014/11/13/usted-los-ha-visto-dentro-del-estadio/>

El Tiempo. (2015, 15 de enero). 'Esperanza', el nuevo jardín infantil ubicado en el Bronx. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15102455>

Malaver, C. (2015, 17 de febrero). La accidentada intervención del sector del 'Bronx'. *El Tiempo*. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15258457>

El Tiempo. (2015, 18 de febrero). La plaza España, en el centro de Bogotá, muestra su nueva cara. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15263800>

El Tiempo. (2016, 5 de marzo). Embajador del Papa en Colombia visitó a habitantes de la calle. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16528690>

El Tiempo. (2016, 15 de marzo). Cambuches y drogas invadieron la autopista Norte, en Bogotá. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16537125>

Motoa, F. (2016, 12 de abril). Habitantes de la calle, en rehabilitación, ahora ayudan a limpiar. *El Tiempo*. Consultado en junio del 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16561327>