

## ANEXO 1

### Carta de Presentación Director de la Carrera

Bogotá, 4 de Marzo 2016

Señores  
**BIBLIOTECA GENERAL**  
**Pontificia Universidad Javeriana**  
Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado **El Habitante de la Calle: De sujeto de necesidades a sujeto de derechos; Un cambio de paradigma**, elaborado por la estudiante **Ana María Sánchez Castro**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1019073467, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

Roberto García Alonso  
Programa de Ciencias Políticas

**ANEXO 2**

**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES  
(Licencia de USO)**

Bogotá, D.C., 4 de Marzo de 2016

Señores

Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J.  
Pontificia Universidad Javeriana

Cuidad

Los suscritos:

Ana María Sánchez Castro , con C.C. No 1019073467  
\_\_\_\_\_, con C.C. No \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, con C.C. No \_\_\_\_\_

En mi (nuestra) calidad de autor (es) exclusivo (s) de la obra titulada:

El Habitante de la calle: De sujeto de Necesidades a sujeto de Derechos; un cambio de Paradigma

(Por favor señale con una "x" las opciones que apliquen)

Tesis doctoral  Trabajo de grado  Premio o distinción: Si  No

Cual:

Presentado y aprobado en el año 2015 , por medio Del presente escrito autorizo (Autorizamos) a la Pontificia Universidad Javeriana para que, en desarrollo de la presente licencia de uso parcial, pueda ejercer sobre mi (nuestra) obra las atribuciones que se indican a continuación, teniendo en cuenta que en cualquier caso, la finalidad perseguida será facilitar, difundir y promover el aprendizaje, la enseñanza y la investigación.

En consecuencia, las atribuciones de usos temporales y parciales que por virtud de la presente licencia se autorizan a la Pontificia Universidad Javeriana, a los usuarios de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J., así como a los usuarios de las redes, bases de datos y demás sitios web con los que la Universidad tenga perfeccionado un convenio, son:

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
1. La conservación de los ejemplares necesarios en la sala de tesis y trabajos de grado de la Biblioteca.	X	
2. La consulta física (sólo en las instalaciones de la Biblioteca)	X	
3. La consulta electrónica - on line (a través del catálogo Biblos y el Repositorio Institucional)	X	
4. La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer	X	
5. La comunicación pública por cualquier procedimiento o medio físico o electrónico, así como su puesta a disposición en Internet	X	
6. La inclusión en bases de datos y en sitios web sean éstos onerosos o gratuitos, existiendo con ellos previo convenio perfeccionado con la Pontificia Universidad Javeriana para efectos de satisfacer los fines previstos. En este evento, tales sitios y sus usuarios tendrán las mismas facultades que las aquí concedidas con las mismas limitaciones y condiciones	X	

De acuerdo con la naturaleza del uso concedido, la presente licencia parcial se otorga a título gratuito por el máximo tiempo legal colombiano, con el propósito de que en dicho lapso mi (nuestra) obra sea explotada en las condiciones aquí estipuladas y para los fines indicados, respetando siempre la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de

Acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

De manera complementaria, garantizo (garantizamos) en mi (nuestra) calidad de estudiante (s) y por ende autor (es) exclusivo (s), que la Tesis o Trabajo de Grado en cuestión, es producto de mi (nuestra) plena autoría, de mi (nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy (somos) el (los) único (s) titular (es) de la misma. Además, aseguro (aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mí (nuestro) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Pontificia Universidad Javeriana por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré (continuaremos) conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “*Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores*”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Pontificia Universidad Javeriana está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

**NOTA: Información Confidencial:**

Esta Tesis o Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de una investigación que se adelanta y cuyos resultados finales no se han publicado. Si  No

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta, Tal situación con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

NOMBRE COMPLETO	No. del documento de identidad	FIRMA
Ana María Sánchez Castro	1019073467	ANA M SANCHEZ

FACULTAD:

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

PROGRAMA ACADÉMICO: Ciencia Política

**ANEXO 3**  
**BIBLIOTECA ALFONSO BORRERO CABAL, S.J.**  
**DESCRIPCIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO**  
**FORMULARIO**

<b>TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO</b>						
El Habitante de la Calle: De sujeto de Necesidades a sujeto de Derechos; Un cambio de Paradigma						
<b>SUBTÍTULO, SI LO TIENE</b>						
<b>AUTOR O AUTORES</b>						
<b>Apellidos Completos</b>			<b>Nombres Completos</b>			
Sánchez Castro			Ana María			
<b>DIRECTOR (ES) TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO</b>						
<b>Apellidos Completos</b>			<b>Nombres Completos</b>			
Mora Cortés			Andrés Felipe			
<b>FACULTAD</b>						
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales						
<b>PROGRAMA ACADEMICO</b>						
<b>Tipo de programa ( seleccione con "x" )</b>						
Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado			
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<b>Nombre del programa académico</b>						
Ciencias Políticas						
<b>Nombres y apellidos del director del programa académico</b>						
Roberto García Alonso						
<b>TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:</b>						
Politólogo						
<b>PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o tener una mención especial):</b>						
<b>CIUDAD</b>		<b>AÑO DE PRESENTACIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO</b>			<b>NÚMERO DE PÁGINAS</b>	
Bogotá		2015			90	
<b>TIPO DE ILUSTRACIONES ( seleccione con "x" )</b>						
Dibujos	Pinturas	Tablas, gráficos y diagramas	Planos	Mapas	Fotografías	Partituras
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>SOFTWARE REQUERIDO O ESPECIALIZADO PARA LA LECTURA DEL DOCUMENTO</b>						
<b>Nota:</b> En caso de que el software (programa especializado requerido) no se encuentre licenciado por la Universidad a través de la Biblioteca (previa consulta al estudiante), el texto de la Tesis o Trabajo de Grado quedará solamente en formato PDF.						

MATERIAL ACOMPAÑANTE					
TIPO	DURACIÓN (minutos)	CANTIDAD	FORMATO		
			CD	DVD	Otro ¿Cuál?
Vídeo					
Audio					
Multimedia					
Producción electrónica					
Otro Cuál?					
<p align="center"><b>DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVE EN ESPAÑOL E INGLÉS</b></p> <p>Son los términos que definen los temas que identifican el contenido. <i>(En caso de duda para designar estos descriptores, se recomienda consultar con la Sección de Desarrollo de Colecciones de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J en el correo <a href="mailto:biblioteca@javeriana.edu.co">biblioteca@javeriana.edu.co</a>, donde se les orientará).</i></p>					
ESPAÑOL			INGLÉS		
Habitante de la Calle			Homeless		
Cambio de Paradigma			Paradigm Shift		
Enfoque de Derechos			Rights Approach		
Asistencia Social			Social welfare		
Comunidad de Política			Policy Community		
<p align="center"><b>RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS</b></p> <p align="center">(Máximo 250 palabras - 1530 caracteres)</p>					

El habitante de la calle como problemática fundamental en Bogotá, presenta un reto diario para las autoridades distritales que han basado históricamente su intervención en dinámicas de asistencia social. Sin embargo, en los últimos años se ha venido evidenciando un cambio profundo en la forma de denominar y atender a esta población en el que predomina un enfoque de derechos. Así se analizará esta transformación en el tránsito desde una mirada asistencialista hacia un enfoque de derechos que se abordará desde la idea de un cambio en el paradigma de las políticas provocado fundamentalmente por una comunidad de política. Esta será abordada a través de un mapeo de actores, una línea de tiempo y un análisis del discurso que permitirán develar sus ideas e intereses y cómo estas involucran a todo el sistema político. Todo esto con el fin de dar cuenta de la estructura de la problemática y la profundidad del cambio expresado en las políticas públicas de la ciudad de Bogotá.

The homeless people as a fundamental problematic in Bogota city, represents a daily challenge for the local authority's who's historical intervention has been based on a social welfare logic. But in the last years has been evident the occurrence of a drastic change that under a rights approach trasformed the way this population is named and attended. In this manner will analyze this transformation from a welfare assistance glance to a rights approach look that's going to be adress from the idea of a paradigm shift in policies led by a policy community. This one will be approach trough a stakeholder mapping, a time line and a discourse analysis that will unveil their interests and ideas and how these involved all the political system. All this in order to give account of the problematic structure and the depth of change expressed in the public policies of the city.

**EL HABITANTE DE LA CALLE: DE SUJETO DE NECESIDADES A SUJETO DE  
DERECHOS; UN CAMBIO DE PARADIGMA**

Ana María Sánchez Castro

Trabajo de Grado presentado como requisito para  
Optar al título de politólogo

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

Andrés Felipe Mora Cortes  
Docente Asistente

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLITICA  
BOGOTÁ D.C  
2015

## Agradecimientos

A Dios el único que merece toda la gloria y la honra, mi principal ayuda y guía en la elaboración de este trabajo. A mi madre pilar fundamental de este proceso, a mi director por su ayuda y a la Universidad y Facultad por brindarme las herramientas para hacer de este trabajo la concreción de mi aprendizaje.



## Resumen

El habitante de la calle como problemática fundamental en Bogotá, presenta un reto diario para las autoridades distritales que han basado históricamente su intervención en dinámicas de asistencia social. Sin embargo, en los últimos años se ha venido evidenciado un cambio profundo en la forma de denominar y atender a esta población en el que predomina un enfoque de derechos. Así se analizará esta transformación en el tránsito desde una mirada asistencialista hacia un enfoque de derechos que se abordara desde la idea de un cambio en el paradigma de las políticas provocado fundamentalmente por una comunidad de política. Esta será abordada a través de un mapeo de actores, una línea de tiempo y un análisis del discurso que permitirán develar sus ideas e intereses y como estas involucran a todo el sistema político. Todo esto con el fin de dar cuenta de la estructura de la problemática y la profundidad del cambio expresado en las políticas públicas de la ciudad de Bogotá.

Palabras claves; Habitante de la Calle, Cambio de Paradigma, Enfoque de derechos, Asistencia Social, Comunidad de Política.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>3</b>
<b><i>Capítulo I Habitante de la Calle, Cambio de paradigma, Asistencia Social y Enfoque de derechos</i></b> .....	<b>6</b>
<b>Capítulo II El Habitante de la Calle</b> .....	<b>15</b>
<b>Capítulo III Cambio de Paradigma, Nuevas Políticas para Nuevos Sujetos</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1 Comunidad de Política y Cambio en el Paradigma</b> .....	<b>39</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>51</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>56</b>

## Introducción

La exclusión social en Bogotá, ha tendido a naturalizar el ver personas pidiendo dinero en los semáforos o habitantes de la calle conviviendo en espacios de la ciudad, no solo haciéndolos invisibles, sino pensándolos como algo que está siempre allí presente y que por lo tanto, resulta normal. Esto ha producido un imaginario del habitante de la calle como sujeto de necesidades y no de derechos, despojándolo de su condición humana que lo hace acreedor de igualdad de derechos y participación en la vida social para convertirlos en un problema a solucionar, en población objetivo de los programas y no como actores protagonistas de derechos.

En Colombia con la Constitución de 1991, se empieza a cambiar el discurso, pensando ya en sujetos de derechos y no de necesidades. Este enfoque conduce a validar la necesidad de políticas públicas y no meramente de programas sociales, pues se trata de objetivos de interés colectivo que a través de una lógica de corresponsabilidad se convierten en algo que atañe a todos, que parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así alcanzar sus realizaciones. Este enfoque también se nutre de los planteamientos de Amartya Sen en relación a la libertad y los bienes de mérito junto con los metaderechos, como conceptos que enmarcarán también la política pública para el habitante de la calle.

Adoptando esta nueva visión en relación al habitante de la calle, la política pública actualmente vigente, ley 641/2013 en el nivel nacional, se presenta como una expresión de este enfoque en el tratamiento de esta población, convirtiéndose así en punto de cambio o ruptura de la tradición que ha seguido este tipo de políticas, abandonando la noción asistencialista.

En Bogotá los diferentes gobiernos distritales a través de los planes de desarrollo empezaron a incluir la problemática desde 1995, de especial importancia son el Decreto 136 de 2005 y el Acuerdo 366 de 2009 que empiezan a establecer medidas para brindar atención integral a la población habitante de calle, a definir las entidades distritales encargadas para llevar a cabo estos procesos y establecer los principales lineamientos de la política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle. Teniendo en cuenta esto, resulta pertinente a la luz de las nociones de asistencia social y enfoque de derechos, analizar el proceso político de cambio en el paradigma en las políticas de atención al habitante de calle que permitió una transformación más integral, respetando el modelo de vida que esta población ha decidido seguir, pero haciéndolos sujetos a su vez de unas reglas mínimas sociales que les permitan vivir dentro de una sociedad.

En este sentido, la centralidad en la que el habitante de la calle está siendo ubicado hoy en Bogotá como nunca antes se había hecho, pensándolo como un sujeto de derechos y por lo tanto ciudadano, da cuenta de un cambio profundo no solo en la manera de abordarlo desde las políticas públicas, sino desde un esfuerzo por cambiar la imagen que comúnmente se tiene de este. Por lo tanto es importante abordar el proceso político que permitió esta transformación en las políticas públicas, dar cuenta de la naturaleza estructural e histórica de la problemática que el habitante de la calle representa en la ciudad; en tanto se plantea corresponde a un cambio que involucró a todo el sistema político y que se vio influenciado por una comunidad de política específica que posicionó el tema de manera diferente. De manera que se pretende contribuir a la construcción desde la ciencia política de conocimiento que permita considerar las políticas públicas desde una visión más integral y compleja para de esta manera visualizar el enfoque de derechos como una forma de aproximarse a las problemáticas sociales desde la dignificación del individuo como desafío para el presente y futuro de las políticas.

Por lo tanto, la pregunta a resolver será la siguiente: ¿Cuál es el proceso político que ha permitido el cambio en el paradigma en las políticas de atención al habitante de la calle, desde una lógica de asistencia social hacia un enfoque derechos y capacidades en la ciudad de Bogotá?, entendiendo por proceso político, un ejercicio de aprendizaje que se abordara desde tres componentes: Las ideas como el motor del cambio; los intereses asociados al discurso y un proceso de debate utilizado para legitimar y enmarcar las ideas dentro de la sociedad y quienes las producen; y las instituciones como aquellas rutinas y procedimientos.

El objetivo general de la investigación consistirá en analizar el proceso político que ha permitido el cambio en el paradigma de las políticas de atención al habitante de la calle desde una lógica de asistencia social hacia un enfoque de derechos y capacidades, con el fin de mostrar el proceso que siguió la problemática hasta convertirse en prioridad del gobierno distrital desde una nueva concepción de sujeto y que involucró a todo el sistema político entre 1991 y 2013.

Para ello se analizarán, además, los diferentes planes de desarrollo de la ciudad entre 1991 y 2013, con el fin de identificar los puntos de inflexión o rupturas que materializan el cambio en las políticas de atención al habitante de calle; así mismo sus objetivos e instrumentos, y se caracterizarán a los principales funcionarios públicos y académicos para identificar y analizar la comunidad de política que permitió el cambio en el paradigma en las políticas de atención al habitante de la calle.

### **Metodología**

Esta investigación se presenta como un estudio cualitativo, cuya población de estudio son los funcionarios públicos de la ciudad de las últimas administraciones distritales y académicos que han trabajado el tema del habitante de la calle y el enfoque de derechos, pues a través de estos y sus prácticas es posible establecer

el carácter estructural del cambio. Así mismo las principales categorías de investigación abordadas son: habitante de la calle, Cambio de paradigma desde la perspectiva de Peter Hall (1993), Asistencia social y Enfoque de derechos; a través de las cuales se hará el acercamiento a la problemática y se explicará el cambio. Como principal herramienta metodológica se utilizó el mapeo de actores, que permitió identificar a los actores claves que conformaron la comunidad de política que impulsó el cambio en el paradigma de las políticas de atención al habitante de la calle, permitiendo a su vez dar cuenta de los intereses e ideas que lo influenciaron desde posiciones de poder.

También se hizo uso de una línea de tiempo desde 1991 a 2013 en un estudio longitudinal que permitió observar las rupturas que se dieron en los planes de desarrollo, en sus objetivos e instrumentos para caracterizar el cambio de paradigma. Finalmente, se acudió a una metodología de análisis del discurso retomando a Tew A. Van Dijk (1996) que permitió hacer un análisis más a fondo del lenguaje utilizado y rastrear los pequeños cambios que desde las palabras fueron abriendo camino para que este ocurriera.

En cuanto a las principales técnicas e instrumentos de recolección de datos, se hizo uso de entrevistas semiestructuradas, cuyo fin fue indagar sobre puntos específicos del cambio; permitiendo establecer un dialogo más informal para la identificación de ideas e intereses de los actores que hicieron parte de las instituciones más relevantes como la Secretaria de Integración Social. Esto permitió conocer la naturaleza de la comunidad de política que promovió el cambio en el paradigma en las políticas de atención al habitante de la calle. Por otro lado, se recurrió también a fuentes secundarias académicas y de prensa para respaldar y contextualizar los hallazgos.

Teniendo esto en cuenta, el presente trabajo se dividirá en cuatro partes principales, una introducción en la que se presentará los lineamientos del proyecto, la motivación para realizarlo, su importancia y actualidad de tal manera

que el lector se interese en el tema y en las relaciones que han permitido un cambio en la perspectiva de las políticas públicas de la ciudad frente al habitante de la calle. En un segundo momento se abordarán las perspectivas desde las cuales se ha entendido y enfrentado la problemática del habitante de la calle en la ciudad; es decir, la asistencia social y el enfoque de derechos y capacidades. Se plantea además la posibilidad de ocurrencia de un cambio de paradigma de política que explicaría la transición de una perspectiva a otra y el papel central que tuvo la llegada de la comunidad de política al gobierno de la ciudad a través de sus ideas.

El tercer capítulo, mostrará de forma clara y precisa el proceso político que permitió el cambio de paradigma de política frente al habitante de la calle integrando una línea de tiempo y la identificación de la comunidad de política. Así mismo en esta parte se expondrán las entrevistas realizadas que revelarán las ideas, intereses e instituciones que han impulsado el cambio hacia la construcción de sujeto de derechos y nuevas políticas públicas que se adapten a este. Finalmente, en un cuarto momento, se abordarán las conclusiones en donde se recapitula sobre los puntos más importantes destacados en el desarrollo.

## **Capítulo I Habitante de la Calle, Cambio de paradigma, Asistencia Social y Enfoque de derechos**

En esta primera parte se pretende poner en evidencia y clarificar las perspectivas desde las cuales se desarrollarán los objetivos planteados, de manera que el lector tenga un primer acercamiento a las categorías de investigación y empiece a establecer relaciones entre conceptos fundamentales para el posterior encuadramiento de la problemática del habitante de la calle, desde lo que se ha estado desarrollando a partir de 1991 y el Deber Ser desde el enfoque de derechos hacia el cual continua moviéndose el diseño de políticas.

La desigualdad, aquello que regula gran parte de las relaciones sociales en la Ciudad, adquiere un carácter histórico y de continuidad cuando se refiere a poblaciones como los habitantes de la calle, siempre presentes pero a su vez invisibles dentro de las dinámicas sociales de la vida; desde el acceso a servicios públicos básicos, o lo que se denomina bienes del mínimo vital hasta la participación en la vida productiva mediante el trabajo y la integración como sujetos a la sociedad. Se presentan así como sujetos excluidos, es decir que "a pesar de moverse en la traza urbana, están por fuera de las prácticas de disciplinamiento [...]. Así mismo, es un sujeto que por la posición que ocupa en la vida de la ciudad, está por fuera de los derechos sociales, económicos, políticos y civiles. De igual manera [...] es visibilizado como un sujeto que debe permanecer aislado, encerrado, vigilado, atendido en condiciones especiales" (Robledo y Rodríguez, 2008, p. 197).

De manera que, alrededor de estos, existe un imaginario, una concepción particular, unas prácticas, una forma de vida que hace de la ciudad, de las calles su lugar de habitación, su fuente de trabajo y su cotidianidad. El habitante de la calle se hace visible a partir del siglo XVI en la ciudad de Bogotá a partir de la creación de casas de albergue para "recogidos" y madres desamparadas que buscaban brindar refugio más desde una lógica de caridad, atendiendo



esencialmente a una concepción de estos sujetos, como pobres, carentes o inútiles, vagos que simplemente debían ser ayudados y concentrados con el propósito de disminuir su presencia en las calles. Años más adelante, estas primeras casas que ofrecieron servicios a los más pobres por parte de instituciones privadas y de beneficencia como las comunidades religiosas, se trasladaron a la plaza de San Victorino, hace unos años denominada "Calle del Cartucho", hoy parque Tercer Milenio, movilizandoo esta población a la zona de la Plaza España, alrededores de la iglesia del Voto Nacional.

Así, a través del paso de los años la concepción sobre el habitante de la calle ha cambiado de manera significativa, en un primer momento asociándolo con un inútil y vago; posteriormente fue adquiriendo una imagen de peligrosidad y empezó a ser llamado "indigente y gamín", noción que se desarrolló junto con unas prácticas gubernamentales de control de la población, más específicamente con la idea de poblaciones extinguiibles. Posteriormente, se le empezó a llamar habitante de la calle como se hace hoy, como una forma de dignificar más al sujeto, entendiéndolo como toda "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" (Congreso de la República. 2013)

Sin embargo, para los fines de esta investigación, se entenderá el habitante de la calle como una "persona cuya vida se desenvuelve fundamentalmente en la calle, como espacio físico-social, donde resuelve necesidades vitales, construye relaciones afectivas y mediaciones socio-culturales estructurando un estilo de vida" (Universidad de Antioquia. 2006, p. 3). Pues representa una definición más completa y que da cuenta de la lógica libertad-integración social como la principal tensión identificada en las políticas de atención a esta población.

Así a partir del cambio en las nociones sobre el habitante de la calle, que han transitado por un camino que ha buscado dignificar y empezar a reconocerlo como un sujeto poseedor de derechos, luchando contra los imaginarios sociales

y tratando de diseñar modelos de atención que den cuenta de sus necesidades específicas; resulta interesante abordar la manera en que este cambio se ha dado: primero en la denominación con que se llamó a estos sujetos, y después en los programas de atención gubernamentales y finalmente en la política pública reciente del habitante de calle. Para esto, se aborda el enfoque o línea de pensamiento sobre los cambios de paradigma en las políticas. A este respecto, Peter Hall (1993) y Giandomenico Majone (1997) ofrecen una visión pertinente, pues el primero de ellos se aparta de la concepción tradicional del proceso de cambio en las políticas públicas, en donde el Estado entendido como la relación de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial tiene un impacto por sí mismo en la naturaleza de las políticas públicas pues es independiente de los intereses sociales organizados y de las coaliciones electorales que de otra forma influenciarían la formulación y el cambio en las políticas públicas.

A diferencia de esto, plantea el concepto de "social learning" o aprendizaje social en el cual resalta el impacto que tienen las ideas en el proceso de las políticas; distinguiendo dos características principales, la primera de ellas es que la influencia más importante viene de las políticas anteriores, pues las políticas en general se ven menos afectadas por las condiciones económicas y sociales. En segundo lugar, los agentes claves que impulsan el proceso de aprendizaje son los expertos pertenecientes a un campo o sector de política, bien sea trabajando para el Estado o aconsejando desde posiciones privilegiadas entre la burocracia y los enclaves intelectuales de la sociedad.

Resumiendo, define el aprendizaje social como un intento deliberado de ajustar las metas u objetivos, o los instrumentos de las políticas con base en experiencias pasadas e información nueva; de manera que el cambio ocurre como resultado de este proceso. A su vez este último, puede tomar diferentes formas dependiendo del tipo de cambio que ocurra con las políticas públicas, el cual puede darse en tres componentes: en las técnicas o instrumentos que utilizan las políticas para obtener los logros, es decir cambios de *primer orden*; en los objetivos generales

que guían una política en un campo determinado con base en experiencias pasadas, cambios de *segundo orden* y en el contexto o trasfondo de los instrumentos, en la ordenación jerárquica de los objetivos que rigen la política, como resultado del reflejo de la experiencia pasada y de un cambio en el sistema político, es decir cambios de *tercer orden*. Es importante resaltar que este último no ocurre de manera frecuente, pues además debe ir acompañado de un cambio en las ideas, intereses e instituciones muchas veces provocado por lo que se llamará una comunidad de política como elemento central. Teniendo en cuenta esto, los cambios de tercer orden involucran todo el sistema político, es decir los cambios institucionales en convergencia con los intereses de los actores en ella involucrados y las ideas.

Toda política se inscribe así en un marco, en un sistema de ideas que no solo permiten diseñar objetivos y los instrumentos para alcanzarlos, sino que permite entender los problemas y su naturaleza de una forma determinada, que sea además comprensible y plausible para los actores involucrados. Esto lo llamará el autor un “paradigma de política”, de manera que los cambios de primer y segundo orden son los que ocurren normalmente con los ajustes que se hacen a las diferentes políticas; pero los de tercer orden implican un cambio en el paradigma, es decir un cambio en las ideas que soportan y guían las políticas, uno más profundo y radical. Muchos factores inciden en la ocurrencia de estos cambios, pero para el último de estos que es el que interesa, sucede cuando se relaciona un conjunto de anomalías, una experimentación de nuevas formas de políticas y un fracaso continuo de las mismas que provocan que el cambio encuentre condiciones necesarias para darse.

Esta visión de Hall, es complementada por Majone (1997) quien plantea que el cambio en las políticas se da cuando hay un cambio en las ideas, y que este a su vez ocurre con la llegada de una nueva comunidad de política, que son aquellas agrupaciones cuyos miembros intelectuales o políticos poseen unas ideas compartidas y un mismo criterio para definir los objetivos e instrumentos de las

políticas. El cambio de políticas es resultado de que los elaboradores de estas muden sus preferencias, a su vez de que sea un proceso acompañado de un ejercicio intelectual paralelo de debate y argumentación.

Para el habitante de la calle, estos cambios en los objetivos, instrumentos o el paradigma de la política se pueden rastrear desde un enfoque de asistencia social con el cual se ha abordado la problemática y que consiste en una forma de atención por parte del Estado, en donde la protección que se brinda no es derecho de la persona, sino un favor que se le hace asignándole cierto tipo de características y que es dirigida hacia aquellos que son considerados como necesitados, es decir sujetos de necesidades

"Al convertirse el trabajo humano en una mercancía, que se compra y se vende, el mercado entra a jugar un papel principal en la determinación de la ubicación y el que hacer de las personas. Con ello se rompen los vínculos tradicionales creados a través de la familia extensa, la vecindad, las acciones de solidaridad, la iglesia y la protección del señor feudal. A medida que esas relaciones se debilitaron perdieron capacidad de hacerse cargo de quienes se desafilaban (enfermos, inválidos, ancianos, huérfanos, incapaces de trabajar). Se hacía entonces necesario crear instituciones especializadas para esa tarea, que es lo que gradualmente va llevando a la institucionalización de la asistencia" (Giraldo, 2007, p. 41)

Dicho esto y como se enuncia con el rompimiento de estas relaciones, el Estado debe entrar a llenar este vacío que antes era proveído por familias o agrupaciones vecinales; junto con el hecho de que las necesidades humanas se vuelven mercancía que deben ser adquiridas o solventadas a través del mercado, de manera que el bienestar de las personas pasa a depender de esta relación.

En la asistencia social, las políticas hacen énfasis en transferencias basadas en necesidades hacia los sectores más pobres que para poder ser atendidos debían

probar que sus carencias eran absolutas y demostrables, así mismo requería de la creación de instituciones especializadas que necesitaban mecanismos para su financiamiento y la forma de identificar a sus posibles beneficiarios. En cuanto a la primera afirmación la iglesia jugó un papel muy importante a través del establecimiento de lugares como los hospicios, orfanatos y conventos dispuestos para esto, y en cuanto a las formas de identificación, la selección se basaba en la pertenencia a la comunidad y en la incapacidad de trabajar. Posteriormente, "El salto hacia la secularización se da con la revolución francesa - esto significa que la asistencia social es una obligación social, laica y no un deber cristiano. Se crea el derecho a la asistencia pública que sustituye el derecho a la caridad (Giraldo, 2007, p. 62-63).

Finalmente, se identificó este concepto como un deber de la sociedad pero no como un derecho ciudadano, ligándolo simplemente a un derecho a la pertenencia de la categoría pobre de la cual el sujeto no se puede desprender. Esta descripción del modelo de asistencia se ajusta a los acercamientos que hasta hace poco se han tenido del habitante de la calle y la forma de atenderlos. Sin embargo últimamente se ha evidenciado un cambio en esta tendencia y una transición hacia una nueva forma de verlos y atenderlos, representando una práctica más integradora en una respuesta que respeta la escogencia de este tipo de vida para muchos, pero a su vez tratando de integrarlos a la sociedad haciéndolos parte de unas reglas mínimas compartidas por todos. Este enfoque nuevo para la ciudad de Bogotá, se ha denominado como enfoque de derechos y capacidades. Esta concepción, de derechos y ciudadanías significa abandonar la idea de que las personas son solamente sujetos de necesidades y reconocerlos como sujetos de derechos. En esto consiste el cambio de paradigma mencionado.

Este pensamiento se complementa con el concepto de universalismo básico, que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía; esto a

su vez remite al concepto de "Merit Goods" o Bienes de mérito, también bienes de valor social, es decir aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos.

Pero también, requiere del compromiso y la voluntad, es decir la corresponsabilidad del sector privado, la sociedad en general, las organizaciones sin ánimo de lucro y de los sujetos mismos de la atención que deben ser empoderados para participar en el proceso, entenderse como ciudadanos con derechos y hacerlos exigibles. "En suma, el enfoque de derechos demanda una institucionalidad pública y una organización ciudadana comprometidas con la promoción, protección, restablecimiento y garantía de los derechos considerados como fundamentales" (Corredor. 2010, p. 20).

En cuanto a las capacidades, Amartya Sen presenta un aporte interesante desde su visión de desarrollo como libertad, en tanto plantea la necesidad de tener una visión integral que implica poner la equidad como un marco de acción que facilite el desarrollo de capacidades individuales y colectivas en las personas, pues no es suficiente un tratamiento igualitario para todos, "la existencia de un individuo libre e igual ante la ley puede resultar indigna, si la libertad formal no va acompañada de los medios para satisfacer las necesidades básicas" (Corredor. 2010, p.42). Junto a esto, es importante que las personas se conviertan en agentes de su propio destino; saliendo de un marco de referencia desde las carencias y cómo medirlas, hacia un terreno que garantice los derechos sin distinción alguna.

Por otro lado, para garantizar el desarrollo de estas capacidades, especialmente para una población como los habitantes de la calle, es necesario mencionar el concepto de los Metaderechos, el cual se define como una situación en la cual aunque no es posible asegurar el ejercicio efectivo de un derecho, debe existir la política para hacerlo alcanzable dado su carácter vital para la dignidad humana. (Corredor. 2010, p. 48). Es decir que debe dársele a una persona el derecho a exigir una política dirigida a garantizarlo, con los medios adecuados para hacerlo

realizable, así este no puede ser alcanzado de manera inmediata. Este último enfoque, permite a diferencia del de asistencia social entender mejor la concepción actual que se tiene del habitante de la calle y el modelo de intervención que se está llevando a cabo, privilegiando una lógica de libertad-integración social, el cambio en su imagen y el camino hacia su dignificación dentro de las políticas públicas de la ciudad.

Teniendo en cuenta esto, el habitante de la calle hoy presenta la concreción de una transformación desde un sujeto de necesidades hasta un sujeto de derechos o ciudadano, cambio que se vio promovido por una transformación más profunda en la forma de hacer política, es decir, cómo se argumentará más adelante un cambio de tercer orden en el paradigma de las políticas, involucrando a todo el sistema político en conjunto. Así aunque sus derechos no se encuentran totalmente restablecidos, existen iniciativas en forma de políticas que procuran su alcance.

Es importante mencionar que el tema del habitante de la calle, al ser una problemática presente en el día a día de las ciudades; ha ocupado un lugar importante en la investigación académica y oficial, permitiendo la toma de decisiones por parte de los gobiernos, acerca de qué camino tomar para entender lo que implica su condición y encontrar modelos o vías de intervención que permitan atenderlos y sacarlos de su situación de vulnerabilidad.

Se ha podido identificar que el tema se ha articulado desde siete grandes grupos de trabajos: *i)* unos que tienen que ver con el abordaje del problema desde la perspectiva de la salud pública, *ii)* otros que profundizan en encontrar las razones o factores que hacen que esta población entre a la calle y permanezcan en ella; *iii)* algunos que visitan la problemática que estos representan para el espacio, es decir la ciudad desde una visión de planeación y organización del territorio en relación con estos. Un cuarto grupo *iv)* más amplio, se centra en estudiar las particularidades del habitante de la calle en contextos específicos y proponer

líneas o modelos de intervención frente a estos, *v*) una perspectiva que los aborda desde la categoría pobreza y exclusión social; *vi*) otros pocos que lo hacen desde una mirada histórica del fenómeno desarrollando procesos de transformación en la población y en los gobiernos, finalmente *vii*) una categoría más cuantitativa representada por herramientas como los censos poblacionales, que buscan identificar las características de los habitantes de la calle.

Teniendo en cuenta esto es posible identificar un vacío en el conocimiento sobre el habitante de la calle, que dé cuenta de la transformación tanto en su concepción como en las políticas públicas destinadas para su atención desde un enfoque de asistencia social a lo que se evidencia hoy como un enfoque de derechos, es decir una perspectiva más integral del cambio, que permita identificar instituciones, ideas e intereses de los diferentes actores. En este sentido se busca realizar un aporte que trascienda los temas coyunturales y se preocupe por la estructura detrás de la problemática. Así, entender que el cambio no fue algo solamente de ajustes, sino que implicó una transformación más profunda que aún no ha sido evidenciada por los estudios sobre el habitante de la calle.

Retomando, es importante decir que la problemática del habitante de la calle se ha movido en el espectro asistencia-derechos a la hora de pensar programas y políticas que garanticen unos mínimos para vivir; aunque actualmente la balanza se encuentra más inclinada hacia la dignificación del sujeto como uno con derechos. Este cambio como lo plantea Hall (1993) ha involucrado a todo el sistema político de la ciudad y no solo se ha dado como un replanteamiento de estrategias de atención, lo que le da mayor importancia al tema como objeto de estudio dentro de un proceso incremental y profundo. Una vez dicho esto, resulta relevante ahondar en el sujeto habitante de la calle, su origen en la ciudad, su relación con las instituciones de asistencia y el desarrollo urbano. También el cambio en el imaginario sobre éste, se presentará en el siguiente apartado como fundamental para empezar a construir el cambio.



## Capítulo II El Habitante de la Calle

Una vez expuestas las perspectivas desde las cuales se aborda al habitante de la calle, se presenta de forma general su origen y las distintas transformaciones que éste ha sufrido en relación con la ciudad y los demás ciudadanos, la forma de atenderlos y la concepción que se tiene de ellos para dar cuenta del cambio de paradigma que se ha señalado.

Como se dijo anteriormente, el habitante de la calle se hace visible a partir del siglo XVI. Para 1791, la población indigente como se llamaba en aquella época, comenzó a aumentar a causa del crecimiento en las migraciones, alcanzando una cifra de alrededor de 500 personas, que representaba aproximadamente el 3% de la población total en la ciudad. En este periodo de tiempo, se da la creación de la casa de los pobres, en donde se atendía conjuntamente a hombres y mujeres, bajo el supuesto de recogerlos y ocultarlos del ojo público. Este tipo de institución terminó por dividirse siendo separados hombres de mujeres dándoles un trato especial, y reconociendo los diferentes efectos que tenía la pobreza sobre ellos.

Más adelante, para 1810, y en un contexto independentista se crean las dos únicas instituciones de caridad dejadas por los españoles. La primera de ellas fue el Hospicio, cuya definición declara que es un asilo en donde se da alojamiento y educación a niños pobres, abandonados o huérfanos. La segunda, el Hospital San Juan de Dios en la que confluyen

"diversas prácticas y saberes representados en la presencia de religiosos y profesionales, cuyas funciones eran la dirección de la institución[...] la inspección de las prácticas de salud e higiene; control del manejo fiscal de los recursos; llevado a cabo por el síndico; la atención de la salud por parte del médico; el cuidado del alma, ejercido por el capellán; y por último, los mayordomos quienes permanecían en el establecimiento y eran los

encargados del gobierno interior y domestico del mismo" (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 93)

Así, la categoría del habitante de calle, aún no era explicita, por el contrario se encontraba agrupado dentro de la categoría de pobres, específicamente vistos como mendigos , indigentes, sucios, viciosos y dignos de lastima

"Un aspecto importante de destacar en relación con la denominación que se utilizaba para identificar a quienes albergaban los hospicios es la categoría de recluso [...] En los asilos, la denominación era asilado y su actividad estaba más cerca de una función de beneficencia, de ayuda al otro. En tanto que en el hospicio, el carácter de recluso señalaba la función que este cumplía más cerca de la pretensión de vivir en policía y de la necesaria vigilancia sobre estos, que de la ayuda caritativa" (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 93).

La casa de pobres renació bajo el nombre de hospicio, que debido a las consecuencias que había dejado la guerra de independencia en términos económicos y sociales para la capital, tuvo que sacar a los niños que atendía a las calles, pues lo que recibía como donaciones y aportes para sostenerse no eran suficientes. Este hecho sirvió para que la población que había sido expulsada, se empezara a agrupar en los llamados "chinos de la calle" (principios de siglo XX) que construyeron galladas o pandillas para hacerse menos vulnerables a los desafíos de la calle y como mecanismo de autodefensa; empezando a consolidar un imaginario diferente que no rayaba ya en la caridad; sino que empezó a construir una imagen de peligrosidad.

Frente a la transformación de la problemática, se crearon fábricas de betún como una forma de dar herramientas que sirvieran para sacarlos de ese estilo de vida, mediante capacitaciones que les permitieran participar en las relaciones productivas; sin embargo, este intento no fue fructífero, pues los sindicatos

interesados prohibieron el ejercicio de este oficio para quienes no estaban afiliados. Esto constituyó un obstáculo para las primeras demostraciones de reintegrarlos a la sociedad, sumado con las pocas oportunidades de participar en el mercado laboral y otras actividades que dignificaran la existencia. Perpetuándose las actividades delictivas como fuente de sustento en las calles.

Después de un tiempo, tras la desaparición de la figura del hospicio y en la búsqueda de un nuevo lugar para asistir a esta población, se dio la figura del asilo; en donde se destacó el de San José para niños desamparados y uno para hombres y mujeres indigentes, que aun mantenían las prácticas disciplinarias de hospicios como el de la casa refugio. Para los adultos, la lógica de atención, radicaba en

“Mantener cierta igualdad entre los reclusos en cuanto vestido, abrigo y alimentación. Se les hacía levantar a las cinco y media de la mañana, tenían una hora para limpieza personal y de los dormitorios, a las seis y media se dirigían a la iglesia para la misa [...] Luego pasaban al desayuno (...) para pasar luego a la ocupación designada hasta las diez y media que era la hora del almuerzo (...) de once y media a cuatro pasaban otra vez a labores y a las cuatro y media recibían la comida que repetía el mismo menú del almuerzo (...) a las cinco de la tarde eran entregados los trabajos realizados al director, para constatar los progresos y advertir sobre las faltas. Llegada la noche, de siete a ocho todos concurrían a la iglesia para escuchar la doctrina cristiana y moral, predicada por el capellán, y a las ocho se recluían en los dormitorios. Los días festivos y domingos se les proporcionaban diversiones y juegos, y los que tenían buena conducta podían salir de paseo después del almuerzo para regresar a las dos de la tarde, excepto las mujeres que tenían que salir acompañadas de las mayordomas" (Robledo y Rodríguez, 2010, pp. 93-94).

Para el caso de los niños, los asilos incorporaron nuevas prácticas además de las antiguas, en donde se introduce el trabajo y el ahorro desde la perspectiva de la educación. Para 1874 los asilos de hombres y mujeres indigentes también albergaban personas con enfermedades mentales. Si bien, estas estrategias de intervención no eran dirigidas directamente por el gobierno distrital, hacían parte del enfoque que se había dado de control a la población; de manera que al ver a los habitantes de la calle como indigentes, vagos e incipientemente como peligrosos, se empieza a colocarlos dentro de una relación continua de exclusión.

A este respecto, es importante remitirse al concepto de biopolítica<sup>2</sup> de Foucault al entender este tipo de disciplina aplicada en los hospicios y luego asilos, como una forma de regulación del hacer vivir y dejar morir; a partir de la reclusión que tenía el propósito de reducir la presencia de pobres en la calle, que era lo feo y lo perturbador de la ciudad.

Con la llegada del siglo XX, la ciudad cambia y hay una ruptura que busca dar paso a los procesos de renovación urbana que se empiezan a concretar a partir de los años 40. Estos procesos consistían en la división de zonas, reorganización de barrios, destrucción de parques para construcciones urbanizadas, con el fin de desarrollar la ciudad. A esto se sumó el aumento en las tensiones partidistas, que hicieron que la atención a la problemática social cambiara y los consiguientes años de guerra provocaron que el número de huérfanos, viudas y personas desplazadas que lo perdieron todo aumentara. Así “la calle no solo se reestructuro, sino que se volvió un canal de servicios. El espacio público empezaba a tomarse como lugar de sustento, además de ser un medio de comunicación y expresión [...] la calle empezaba a ser apropiada como lugar de igualdad y libertad” (Secretaria de Integración social, 2010, pp.34)

A este respecto el censo de 1908 profundiza los estigmas sobre el habitante de la

---

2. Michel Foucault. Vigilar Y castigar: nacimiento de la prisión. 1990.

Calle pues continúa catalogándolos como holgazanes, ociosos, vagos, que no solo generan lastima y movilizan la caridad, sino que debido al crecimiento de su número, empiezan a producir temor por ser causantes de inseguridad en la ciudad. En este punto converge también la tendencia anterior, pues "la disciplina que se buscó imponer, a la vez que pretendía la transformación de los comportamientos, actitudes y hábitos del vago, buscaba su aplicación en trabajos y oficios útiles. Distinta a la sujeción del vasallaje o al ascetismo de los monasterios con la disciplina social nació un arte del cuerpo que en el engranaje de un mismo mecanismo buscó hacerlo obediente y útil a la vez" (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 107)

Así, al profundizarse condiciones como la precariedad en los servicios, las restricciones en la movilidad y los dispositivos de policía, tanto oficiales como de limpieza social, se tenía como propósito el disciplinamiento o normalización y el control de esta población que emergía como peligrosa, todo bajo los proyectos de modernización de la ciudad. Para 1925, los servicios ofrecidos por las instituciones de caridad para los pobres y en especial los que habitaban la calle cambiaron de administrador a través de la ley 15/1925 en donde el Estado asumió la responsabilidad de regular y controlar los servicios y las organizaciones mediante la figura de las Juntas de Beneficencia Pública.

Esto introdujo la necesidad de usar mecanismos como los censos para poder diferenciar la población pobre de los que no lo eran, diferenciar dentro de los mismos pobres los servicios y el tipo de atención que necesitaban; por consiguiente poder tomar decisiones sobre qué tipo y cual institución debía atenderlos. Con esto empezaron los primeros intentos por caracterizar a esta población, es decir no sólo conocer su número, sino colocarlos dentro de una clasificación determinada.

De manera que las Juntas de Beneficencia Pública, empezaron a funcionar como dispositivos gubernamentales de asistencia social que tenían como funciones

principales "supervisión y fiscalización de los establecimientos a los cuales se les había delegado la responsabilidad de desarrollar las actividades de asistencia social y la consecución de fondos por parte de los municipios, los departamentos y la nación, para transferir a las instituciones de asistencia" (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 93). De manera que herramientas como la estadística, la renovación urbana, la seguridad como practica de control de las poblaciones y la protección social, funcionaron como dispositivos de reorganización social.

Junto con estas prácticas siguieron funcionando instituciones de asistencia en forma de hospicios que recogían a madres e hijos pobres como aquel de 1938 que para 1960 dio origen al Departamento de Protección y Asistencia social creado por el acuerdo 078/1960; el cual ponía a su cargo todas las funciones específicas de asistencia y protección del distrito. Después para 1967, se dio la creación de dos importantes instituciones, como lo fueron el IDIPRON (Instituto de Protección de la Niñez y la juventud) del Padre Javier de Nicoló, el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) durante la administración de Carlos Lleras Restrepo a través de la ley 75; cuyos fines para el momento eran la exploración de métodos de intervención terapéuticos y pedagógicos. Para 1968 bajo reforma, el Departamento de Protección y Asistencia Social toma el nombre de Departamento Administrativo de Bienestar Social hoy Secretaria de Integración Social que busca soluciones en la inclusión de esta población diferenciando funciones de protección y prevención.

Con la noción de peligrosidad construida alrededor de los habitantes de la calle persistente aun para la época; es pertinente hacer referencia al término de extinción social<sup>3</sup> pues permite entender la imagen que durante los siguientes años

---

3. Bialokowsky (2008). Según el autor consiste en el desalojo de algunos segmentos de la población de las condiciones de reproducción de la vida y a la forma de regulación que abandona el camino de la integración social; se trata de del control de la población, no bajo una lógica de atención sino de desaparecer lo feo o vergonzante de la ciudad.

Tuvo el habitante de calle, que empezó a denominarse como “desechable y gamín”; especialmente esta última que fue adoptada como parte de la jerga de la ciudad, pero que adquirió un tono despectivo, reforzando los imaginarios ya existentes junto con la separación y exclusión. De esta manera a la par del crecimiento de estos y al ver el fracaso de las instituciones de asistencia para integrarlos, empieza a retomarse como opción este concepto. Así, mecanismos como la limpieza social legitimados en este tipo de pensamiento y por el menosprecio o subvalor que se otorga a éste sujeto, se posesionan como prácticas aceptadas en la ciudad bajo el argumento estético y del ahorro de recursos. Al respecto, la declaración de una joven de élite sobre los sujetos desechables, ilustra este momento en la ciudad y el imaginario preponderante:

"¿Y a los desechables? Deberían meterlos a todos en una cámara de gas. Fusil sanitario, dice mi papa. ¿Para qué le sirve a la sociedad un desechable? Dígame: ¿Para qué? ¿Para qué coma entre las basuras y por la noche ataque o viole? A mí me da vergüenza con la gente que viene del exterior y los ve tirados en las calles a mediodía. Sale uno de la U y se los encuentra masturbándose. Por lo menos deberían esconderlos sino quieren darles gas, que es más fácil. Les das gas ¿y quién reclama a un desechable? Nadie. Nadie lo reclama". (Melgar, 2006, pp. 9-10).

Frente a la percepción generalizada, se suma el hecho de las zonas de segregación espacial o "guetificación", aplicadas directamente con la conocida calle del cartucho (Ver anexo 1) ejemplo claro que fortalece el imaginario de peligrosidad de esta población en relación al espacio y su concepción de sujeto; posteriormente se dan los procesos de renovación urbana que terminan en la modernización de la zona y en el desplazamiento de los habitantes de la calle como sujetos excluidos.

Para este momento la visión del habitante de la calle como peligroso, se profundiza en el cambio de la denominación “desechable” por “ñero” que denotó la

pertenencia a un grupo de la ciudad, que lo hacía presentarse como un sujeto transgresor de comportamientos sociales, consumidor de drogas, con poca higiene y salud, portador de armas blancas

Antes de la puesta en marcha del proyecto del parque Tercer Milenio, se asiste a la promulgación de la constitución de 1991 como principal fuente de cambio en el discurso y aproximación gubernamental a esta problemática orientada hacia un enfoque de derechos y dejando de lado las estrategias asistencialistas. Esto en la medida en que se corresponde con el auge de los derechos de segunda generación que ponen en el centro valores como la igualdad, la solidaridad y la no discriminación.

A partir de los años 90 el enfoque de derechos como un nuevo paradigma promovido por instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros, pasa de la simple transversalidad para situarse como el principio estructurador de la propuesta política junto con la equidad que como principio “conduce a tratar en forma desigual a los desiguales a través de acciones afirmativas o de discriminación positiva” (Corredor. 2010, pp. 52). De esta manera la constitución de 1991 se convierte en la concreción de esto, si bien aún no se habla de habitante de la calle se adelantan acciones hacia su reconocimiento como población sujeto de protección.

Al respecto es destacable el Artículo 13 incisos 1, 2 y 3 en donde se contempla el principio de igualdad formal y material, el artículo 46 que garantiza un subsidio alimentario para las personas en condición de indigencia y el artículo 47 que para el caso de la drogadicción tan presente en el habitante de la calle genera una condición de debilidad psíquica y el Estado debe brindar atención especializada de previsión, rehabilitación e integración social. Con todo esto como primeros pasos en la ruptura de un esquema netamente asistencialista en la atención de los habitantes de la calle, “el desarrollo basado en derechos se abre entonces como una nueva perspectiva para reformular la política social, los individuos son



ciudadanos con derechos y obligaciones y no consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas” (Corredor, 2010, pp. 59)

Teniendo en cuenta esto y la creación de la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, además de su rol preponderante en la protección de los derechos de los habitantes de la calle bajo la adopción de esta nueva mirada, ésta plantea dos formas para llevar a cabo las acciones afirmativas: una de ellas es el sistema de cuotas como un criterio rígido basado en una designación numérica o porcentual de las personas consideradas beneficiarias; y un sistema de trato preferencial que se basa en el establecimiento de una prioridad o ventaja operando en el momento final de la distribución en el que todos aquellos que reúnen las condiciones para ser objeto de este trato pueden exigir que les sea brindado –no hay límites para su aplicación. Junto con esto, “se introdujo el gasto focalizado hacia lo social como prerrogativa constitucional en la formulación de los diferentes planes y presupuestos de la nación, como también en los de las entidades territoriales” (Rodríguez y Carrillo, 2013, pp. 16)

De esta manera estos primeros desarrollos legales obedecen al establecimiento de un nuevo paradigma en la forma de abordar políticas y acciones que protejan a grupos vulnerables otorgándoles derechos, empezando a cambiar de manera notoria la imagen y la designación de esta población por parte de la institucionalidad en primer medida y luego por la mayoría de la ciudadanía a habitantes de la calle como un estándar de dignificación y respeto. Así esta transformación aparece como una decisión gubernamental “que se traduce en la formulación y desarrollo de programas, que tomando como base los censos adelantados en la ciudad en la década de los 90 y 2000, presentan un mayor énfasis en propuestas de medicalización y de transformación en sujetos útiles, hasta donde es posible lograrlo, para que en un futuro puedan resolver sus

problemáticas sin la necesidad de la ayuda del Estado” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 146).

Esta nueva designación, no solo le otorga derechos a esta población y los reconoce como ciudadanos sino que se preocupa por promover la creación de capacidades que les den autonomía para ser protagonistas de su propio desarrollo. A lo largo de los años a partir de este momento los desarrollos normativos y programáticos fueron numerosos. En los Anexos, cuadro 1 se presenta de manera general estos avances y su implicación para el habitante de la calle de manera cronológica a nivel nacional y distrital, a partir de la Constitución de 1991 como punto de quiebre fundamental. Vale la pena decir teniendo en cuenta esto, que el habitante de la calle y su atención se ha movido fundamentalmente dentro de prácticas tanto asistencialistas como de enfoque de derechos. En palabras de Robledo y Rodríguez (2008) estas propuestas:

“presentan un límite muy sutil entre lo que pueden considerarse medidas de protección a los habitantes de calle o políticas perfeccionistas, las cuales Jaime Araujo (2006) define, como “la imposición coactiva a los individuos de modelos de vida y de virtud contrarios a lo que ellos profesan, lo cual obviamente contradice la autonomía, la dignidad y el libre desarrollo de la persona, fundamentos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico” (p.146).

Así, desde la perspectiva de sujetos de derechos, idea que marca hoy la parada como articulador de la política social; se va configurando la noción de un cambio fundamental que involucró a todo el sistema político desde la promoción de ideas diferentes a las tradicionales. De esta manera el Habitante de la calle se presenta como un sujeto de derechos, no ya como parte del discurso sino dentro de las políticas públicas de la ciudad. En resumen este capítulo ha abordado de manera general los principales cambios que ha sufrido esta población mediante la relación

entre el imaginario colectivo sobre estos y las formas como han sido atendidos desde la concepción de ciudad, de sujetos y de servicios, haciendo énfasis en su visibilidad desde las instituciones en constante transformación y al parecer hasta ahora dependiente del proyecto político (Ideas) de cada gobierno y el papel que cada uno quiso darle.

Esto lleva a vislumbrar la ocurrencia de una transformación profunda que no solo obedeció a la expedición de legislación o a la adopción de nuevos instrumentos y estrategias dentro de las políticas, sino que se presentó dentro de un proceso incremental en un primer momento para después hacer un rompimiento mucho más claro, un cambio de paradigma como la expresión de una variación en las ideas de aquellos en el poder, que fueron configurando el movimiento de la problemática hasta posicionarla dentro de un enfoque de derechos.

### **Capítulo III Cambio de Paradigma, Nuevas Políticas para Nuevos Sujetos**

Una vez posicionado un nuevo sujeto dentro de las políticas públicas, es pertinente examinar el proceso a fondo que llevó a que esto sucediera con el habitante de la calle, recalcando en que no fue simplemente un cambio en los instrumentos y objetivos que ciertamente ocurrió, a lo cual Hall (1993) diría cambio de primer y segundo orden; sino que estuvo acompañado por una transformación desde las ideas e intereses de una comunidad de política, que posiciona una nueva forma de pensar las acciones de gobierno abarcando todo el sistema político y generando el resultado observado en el acuerdo 366/2009 y en la ley 641/2013 que buscan dar una respuesta integral desde un enfoque de derechos a esta población.

Teniendo en cuenta esto, el capítulo pretende evidenciar el cambio mencionado a través del análisis de los planes de desarrollo de la ciudad entre 1991 y 2013, específicamente aplicando un análisis del discurso que permita identificar los principales puntos de ruptura a través del uso de las palabras; al mismo tiempo identificar la comunidad de política que se fue construyendo con funcionarios públicos y académicos a fin de comprobar la ocurrencia de un cambio de paradigma.

Los planes de desarrollo entre 1991 y 1998 se encuentran expuestos en el Anexo 2 del documento, presentando una línea de tiempo preliminar que permite ubicar el desarrollo de la problemática, caracterizando el proceso incremental de cambio hacia objetivos e instrumentos orientados desde el enfoque de derechos. Esto así, pues se cree que el aporte más significativo por parte de los gobiernos distritales frente al habitante de la calle, que muestra el cambio de orientación más hacia un enfoque de derechos, se observa de manera más clara a partir del año 2001; razón por la cual se inicia el desarrollo del capítulo en este periodo de tiempo.

Así, con los avances de los planes anteriores, retomados y prolongados en el tiempo vuelve a la Alcaldía de la Ciudad en su segunda administración Antanas Mockus, con el ánimo de profundizar más su propuesta de cultura ciudadana en términos de una cultura democrática con su Plan de Desarrollo “**Bogotá para vivir todos del mismo lado**” 2001-2004 a través del decreto 440/2001, el cual busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, en donde lo público es sagrado y valores como el respeto por las personas, la vocación de servicio, la equidad y solidaridad son centrales. Así mismo se resaltan principios como la utilización del dialogo para avanzar en los objetivos y la atención de manera igualitaria a las necesidades ciudadanas desde un **reconocimiento de derechos y no de favores**. De esta manera se presenta como fundamental para el avance en la problemática del habitante de la calle.

Junto con esto, las políticas generales buscan privilegiar las inversiones que tengan mayores beneficios sociales e incluir como criterio fundamental la diversidad cultural de los habitantes de la ciudad en el diseño de programas. En cuanto a los objetivos específicos resulta importante resaltar aquellos que representan un cambio fundamental para el habitante de la calle; al respecto dentro de la cultura ciudadana se promueve la solidaridad entre los ciudadanos, incluyendo así una noción de corresponsabilidad para atender las problemáticas más críticas, elemento fundamental que introduce el enfoque de derechos en un fortalecimiento de la lucha contra la exclusión social. Otro objetivo como el de la justicia social plantea mejorar el acceso de personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a **condiciones mínimas** de nutrición, salud, educación y habitación.

En cuanto a este, se proponen políticas orientadas a generar condiciones de **mayor autonomía** y responsabilidad individual y colectiva, las cuales se alcancen mediante estrategias como la actualización y fortalecimiento de sistemas de identificación de poblaciones y procesos de aprendizaje y autoayuda

de los beneficiarios. Esto evidencia una mayor especialización de los servicios y entidades del distrito para responder a las problemáticas sociales de la ciudad con la utilización de herramientas estadísticas y encuestas para hacer de su gestión más efectiva y focalizada, dando cuenta de las particularidades de sujetos como los habitantes de la calle. Al respecto se resalta el programa “Bogotá ciudad fraterna” que pretende proteger a entre otros los **ciudadanos y ciudadanas de la calle**.

Así este constituye otro punto de ruptura fundamental pues es la primera vez dentro de los planes de desarrollo que se le da a este sujeto el status de ciudadano, ahora posee unos derechos al igual que todos los demás; se eleva su condición dotándole de libertades, deberes y derechos exigibles. A esta nueva denominación del sujeto se articulan servicios básicos entre los cuales se resaltan programas como “Nutrir para el futuro” con un componente además del alimenticio, pedagógico para desarrollar mejores hábitos.

Como proyecto prioritario también se establece la intervención en zonas críticas de deterioro urbano y social, lo cual constituye una continuación del proceso del “Cartucho” bajo la mirada del desarrollo urbano de Peñalosa, pero a su vez “se reconoce [...] como producto de los mecanismos de exclusión que la ciudad ha generado y como espacio de la cultura urbana que allí se forja día a día. No es un espacio vacío sino un espacio como conjunto de relaciones legales e ilegales que se dan en todas las ciudades” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 159) Para Mockus se trata entonces de un proceso de renovación social para proteger las vidas que allí habitan; así aunque se resaltan diferencias discursivas entre estas dos administraciones las practicas articuladas alrededor de este proceso se vieron continuadas. La única diferencia se da en los programas sociales dirigidos a la población del sector.

Con esto “podríamos referirnos a esta segunda administración, resaltando [...] es más visible la discursividad sobre lo social [...] hay una mayor conceptualización

sobre la problemática social [...] la justicia social aparece como un dispositivo compensatorio para las poblaciones, [...] la emergente política social la cual se desarrolla en la tensión de propuestas más cercanas a la población y las prescripciones de organismos internacionales” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 138-139).

Hasta este punto las políticas de la ciudad se movieron discursivamente bajo patrones similares, excepto en el segundo gobierno de Mockus que representó el punto de ruptura más importante, modificando sus instrumentos y objetivos para dar respuesta a la problemática del habitante de la calle. Desde aquí empezó un movimiento progresivo que materializara el discurso en acciones coherentes. Para 2004 llega a la administración de la ciudad Luis Eduardo Garzón representando a la izquierda desde el partido Polo Democrático, con una experiencia como dirigente sindical y en el Frente Social y Político. Representando un cambio de profundización significativo en la manera de orientar las políticas públicas de la ciudad.

Esta nueva orientación que tomo al enfoque de derechos como base y articulador de la política social se puede evidenciar en su Plan de Desarrollo **“Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”** 2004-2008 reglamentado por el Acuerdo 119/2004 que incluye un mensaje del alcalde que pone de presente lo humano como preocupación por lo social, la construcción de una ciudad donde lo individual no sea la prioridad y los problemas de los demás se asuman como propios, así como un esfuerzo orientado a garantizar **el derecho** al alimento, la salud, la educación, el trabajo digno y la igualdad de oportunidades. Aquí es importante resaltar la utilización de la palabra “derecho” al referirse a las garantías que pretende ofrecer el gobierno distrital pues a diferencia de los anteriores, con este se incluye una noción de ciudadanía y exigibilidad más que una simple imagen de receptores de servicios pasivos.

Junto con esto la perspectiva de Derechos Humanos en su tercera generación como la más importante para el tema del habitante de la calle se expresa a través de tres dimensiones: su reconocimiento, la redistribución y la participación; formulados integralmente a partir de su defensa, protección, promoción y garantía. Toda esta pretensión se resume en que “Bogotá se modernizó pero no se ha hecho más humana”. Con todo esto, el plan de desarrollo se estructura a partir de tres ejes: el Social, el Urbano Regional y el de Reconciliación, junto con un objetivo central que es el de una Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz.

En cuanto al eje social se convierte así en el escenario en el que se materializará todo el discurso de derechos propuesto, a través de la política rectora de la garantía y restablecimiento de derechos y la formulación e implementación de un Sistema Integral de Protección y Seguridad Social que contempla la provisión de **mínimos vitales** a la población más vulnerable. Se resalta también, como fundamento del plan el reconocimiento de las **diferencias de oportunidades y capacidades** dentro de los grupos humanos vulnerables en la ciudad y su intención de mejorar las condiciones que permitan su desarrollo efectivo. Al respecto como política general se encuentra la integración social como una función de la gestión pública que pretende estimular el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, la autogestión y la responsabilidad colectiva.

También la política de protección y restablecimiento de derechos resulta fundamental pues busca adelantar acciones de sensibilización y afectación de imaginarios en torno a la garantía de derechos, la inclusión y la equidad, constituyendo una propuesta integral para el habitante de la calle que aunque hace parte de una población amplia como la de mayor pobreza y vulnerabilidad, es sujeto específico de exclusión por las nociones de peligrosidad que aún mantiene la ciudadanía y el uso continuado de la palabra “Indigencia”. Esto así demuestra que a pesar del enfoque que adquiere este plan, el habitante de la calle como sujeto visible no es identificable, pues aún permanecen políticas generales sobre



este y no se abre un espacio real para que adquieran y desarrollen las capacidades necesarias para superar la desigualdad, siguen siendo escogidos como objetos de ciertos servicios frente a lo cual la noción de ciudadanía como eje articulador no es materializado.

Vale la pena decir que durante esta administración el DABS se transforma en la Secretaría Distrital de Integración Social dotada de autoridad para formular políticas sociales y no solo acompañamiento y ejecución de estrategias y programas dictados desde la alcaldía. Como se ha mencionado durante toda esta reflexión siempre conviven prácticas de asistencia social y enfoque de derechos, y esta administración no es la excepción, pues a pesar de que el plan de desarrollo no propone al habitante de la calle como sujeto específico de atención, posteriormente para el año 2005 a través del decreto 136 establece mecanismos para que esta población tenga acceso a la atención integral de sus carencias vitales dentro del marco de reubicación con el proyecto “Parque Tercer Milenio”.

Así este periodo en la ciudad ve importantes avances al cambiar la orientación de las políticas públicas, al menos en el nivel discursivo, abriendo brecha para que los futuros gobiernos los materialicen. Vale la pena decir que a pesar de las ambigüedades, éste represento un punto de ruptura importante que profundizó el cambio tanto de los objetivos como de los instrumentos y empezó a posicionar una lectura de la realidad y de concebir las políticas públicas, con una fuerte influencia de las ideas del sector desde el cual se pensó el plan.

Con esta nueva orientación en el gobierno de la ciudad y los resultados positivos en términos sociales, para 2008 vuelve a ganar la alcaldía de la ciudad un representante de la izquierda que prometía en lo social continuar el camino y profundizar los avances hechos; así Samuel Moreno Rojas con su Plan de Desarrollo “**Bogotá Positiva: para vivir mejor**” 2008-2012 plantea siete objetivos estratégicos de los cuales se resaltan: Ciudad de derechos, el cual busca concretar la voluntad de seguir avanzando en la garantía y efectividad de los

derechos ciudadanos, mejorando la calidad de vida a través del desarrollo de políticas públicas y acciones integrales que permitan su materialización en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios sociales con énfasis en los más vulnerables y con el propósito de lograr una sociedad en la que las personas **desarrollen plenamente sus capacidades y ejerzan sus derechos y libertades.**

También el objetivo de Ciudad Global resulta importante pues busca garantizar el crecimiento económico con el desarrollo humano como fin último y no como un fin en sí mismo como en administraciones anteriores se pensaba. Junto con esto el objetivo general plantea el reconocimiento, la garantía y el restablecimiento de los derechos humanos con criterios de **universalidad e integralidad**, solidaridad y equidad. Es importante decir que este plan profundiza el discurso desde un enfoque de derechos y capacidades al mencionar las libertades como una forma de posicionar un sujeto capaz y autónomo para tomar sus propias decisiones; a su vez criterios de universalidad que no segmentan la atención en ciertas características de la población, sino que buscan dotar a todos por igual de unos básicos sin dejar de lado la diferenciación propia de cada sujeto frente a los otros.

Y de integralidad en tanto se pretende el desarrollo de soluciones complejas involucrando a los actores afectados en la construcción de la misma; se resalta también el principio de la equidad para reducir los factores generadores de desigualdades que impiden el acceso a las oportunidades. Junto con este, aparece también la solidaridad como esfuerzo conjunto de la sociedad para incluir en los beneficios del desarrollo aquellos en desventaja frente al ejercicio de sus derechos; la clara referencia a una perspectiva de derechos que desde acciones afirmativas busca desnaturalizar la discriminación. Así se resalta que dentro del primer objetivo estratégico Ciudad de Derechos, se plantea el camino de la institucionalización de políticas de Estado que trasciendan los periodos de

gobierno para alcanzar lo propuesto; mostrando una coherencia más prolongada del modelo de ciudad que se quiere.

Se continúan profundizando esos mínimos a proveer además de salud y nutrición, a otros como ambiente, vivienda, cultura entre otros dentro del marco de la estrategia de gestión social integral. También se resalta dentro del eje de Derecho a la Ciudad, la colocación del ordenamiento territorial como factor de promoción del desarrollo integral, como un espacio de aprovechamiento y no como fin en sí mismo, en el cual una de las estrategias busca desarrollar acciones de prevención para reducir **los factores de riesgo** generadores de violencia y delincuencia en zonas con problemas críticos de seguridad y convivencia, y de suma importancia la búsqueda de lograr convergencia entre el disfrute de derechos fundamentales y el ejercicio del derecho a la ciudadanía para mitigar la **segregación socioeconómica y espacial**. Esto permite identificar el acercamiento más profundo hacia la naturaleza y elementos estructurales que afectan al habitante de la calle, su relación con el territorio y la cotidianidad.

Así mismo se resalta dentro del objetivo estratégico de una Gestión Pública Efectiva y Transparente fortalecer una cultura organizacional de servicio y calidad en función de los derechos de la ciudadanía, lo que permite entender el esfuerzo promovido desde el interior de las instituciones de cambiar la forma tradicional de proceder e instaurar valores en el funcionario y su atención. Esto ofrece una perspectiva que va más allá de las vistas en los planes de desarrollo anteriores, en el que el discurso de derechos se quedaba más en la enunciación y no abarcaba la complejidad que implica cambiar la cultura, valores de la ciudad y la administración.

Por otro lado, la infancia y adolescencia son uno de los centros fundamentales del plan, dentro de las metas del programa “Toda la Vida Integralmente Protegidos” se contempla atender de manera integral e institucionalizada 1.322 niños y niñas habitantes de calle, garantizando el derecho a la educación, alimentación,

recreación y desarrollo personal; Así como operar cuatro unidades de protección integral de paso para **570 niños y niñas habitantes de calle**. Estas mismas metas aplicadas a los adolescentes, en donde para la primera se buscan 1.980 jóvenes y para la segunda atender 2.100 jóvenes frente a 1.800 de la línea de base otorgada por el IDIPRON con cinco unidades de protección. Aquí se empieza a evidenciar una atención más preocupada y basada en la discriminación positiva dentro del mismo grupo de habitantes de la calle.

Lo mismo ocurre con la adultez dándoles más importancia, pues se busca atender anualmente a **5.600 ciudadanos habitantes de la calle** con intervención integral en salud, alimentación, arte, cultura, territorio, seguridad y convivencia en hogares de paso día y noche frente a los 1.998 de la línea de base del Sistema de Información de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN). A su vez, formar y capacitar 2.000 de ellos en procesos de inclusión social y económica, en continuación de los 5.691 planteados como línea de base por el SEGPLAN. En total entonces reducir la tasa de habitantes de calle a 11 por cada 10 mil habitantes (Concejo de Bogotá. 2008). Con todo esto, es posible decir que esta administración profundizó en el entendimiento de esta población para poder atenderla dentro de una serie de estrategias más integrales que marcaron otro punto fundamental de ruptura, en el que el abanico de derechos reconocidos a esta población se amplió considerablemente.

A pesar de esto, se evidencia que la atención hacia el habitante de la calle se centra en la niñez y adolescencia y no presta mucha atención a la adultez. Sin embargo los avances de este plan en términos discursivos fueron relevantes para avanzar en la problemática orientada hacia un enfoque en el que el sujeto no solo tiene derechos, sino libertades protegidas como ciudadano. Así, muchos de los avances en términos de instrumentos como los hogares de paso para atender esta población se comunicaron con el discurso enunciado y el cambio empezó a hacerse más concreto para la población y más central para la administración.

Importante es resaltar la adaptación de este modelo integral de atención de tipo bio-psicosocial a la voluntad de la persona por hacer parte de él, la utilización de conceptos promovidos por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) a través de los censos sectoriales de población en situación de vida *en y de calle*, como fundamental para la planeación de estrategias efectivas y el compromiso por romper con el círculo exclusión-empobrecimiento mediante atención personalizada para incluirlos en la vida social y productiva, planteamientos totalmente diferentes a los planes anteriores.

Con el escenario preparado en la definición de instrumentos y objetivos claros desde un enfoque de derechos, continua en el gobierno de la ciudad una administración de izquierda bajo la conducción de Gustavo Petro, quien a pesar de ser formado como economista e influenciado por el pensamiento unidireccional, articuló su fórmula de gobierno basado más en convicciones personales de lo que debía ser el mundo y desde su ideología de izquierda, en la búsqueda de valores como la justicia social. Así formula su Plan de Desarrollo “**Bogotá Humana**” 2012-2016 con tres ejes principales: superar la segregación social, adaptar la ciudad al cambio climático y la defensa de lo público; poniendo al ser humano como centro de la política pública en un entorno que promueva las capacidades y libertades de la ciudadanía sin ningún tipo de **segregación**.

Se plantea que los objetivos, metas, estrategias y políticas contenidas en el plan busquen elevar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y sentar las bases de un **cambio de enfoque** en la acción pública. De esta manera el objetivo general es “mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos...” (Concejo de Bogotá. 2012).

Así, el primer eje logrará esto, a través de la remoción de barreras tangibles e intangibles que les impiden a las personas aumentar sus opciones en **la elección** de su proyecto de vida, que estas accedan a las **dotaciones y capacidades** que les permitan gozar de condiciones de vida que superen los niveles de subsistencia básica. Como objetivos principales de este, se destacan: reducir la desigualdad y la discriminación, promover los principios de igualdad, equidad y diversidad en el que las personas son **titulares de derechos y obligaciones** con un compromiso claro por luchar contra los imaginarios estereotipados; reconocer y garantizar el ejercicio, restablecimiento y reparación de los derechos para toda la ciudadanía en el que se busca reducir las condiciones estructurales de segregación y discriminación.

Todo articulado desde principios como la dignidad del ser humano, la política del amor y la defensa de lo público. Con esto, derechos como la salud serán garantizados teniendo en cuenta las características específicas de cada población como el habitante de la calle. Junto con esto dentro del Programa “lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias”, se resalta el plan de protección diferencial para poblaciones con fragilidad social: habitantes de calle, personas en situación de prostitución. Éste tiene como objetivo contribuir al **desarrollo humano integral** de los ciudadanos habitantes de calle y cambiar los imaginarios asociados con la habitabilidad en calle; mediante estrategias como el aumento de capacidades y oportunidades incluyentes.

Por otro lado, dentro del programa “Trabajo Decente y Digno” se busca desarrollar estrategias de educación para el trabajo y el desarrollo humano que permitan la generación de ingresos sostenibles a entre otros los jóvenes del IDIPRON, quienes están en proceso de rehabilitación después de ser habitantes de la calle, mostrando una apuesta por garantizar las condiciones que eviten su retorno y su inclusión social. Como meta dentro del componente de lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias, se pretende atender integralmente a 8.864 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle como **acción**

**preventiva** y proteger integralmente a 979 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, demostrando la orientación de las políticas no solo a la corrección sino a la prevención, fundamental dentro de la adopción de un enfoque de derechos como articulador de las acciones distritales.

Así mismo se resalta, el fuerte énfasis que se da a superar la adicción de sustancias psicoactivas desde los adolescentes en adelante y los habitantes de la calle con la creación de cuatro Centros de Atención Móvil al Drogodependiente (CAMAD) en zonas de la ciudad con fuerte presencia, como el Bronx, Kennedy, Rafael Uribe Uribe y Cárcel Distrital. Así como la formalización e inclusión en el esquema de basuras de la ciudad del reciclaje como principal actividad económica de esta población para subsistir. Con esto se puede evidenciar la búsqueda de la inclusión real del habitante de la calle a todos los aspectos de la vida en sociedad, de la mano del respeto por sus libertades y la disposición de herramientas que le permitan dotarse de capacidades necesarias para hacerlo solo.

Por otro lado, el artículo 39 plantea como proyectos prioritarios “Poblaciones libres de violencia y delito” dirigido a entre otros grupos poblacionales los habitantes de la calle, quienes se reconocen como vinculados a delitos y generadores de condiciones de riesgo para ellos mismos y los demás. Frente a esto se desarrollarán estrategias para disminuir prácticas de estigmatización y ejercicios de violencia.

Con este discurso orientado hacia la dignificación del sujeto y un enfoque de derechos, se ha evidenciado la transformación de los Hogares de paso por Centros de Acogida y autocuidado que cuentan con servicios de salud, alimentación, aseo y apoyo psicosocial. A su vez, el acceso a educación de muchos de ellos en proceso de recuperación que para el 2014 se graduaron como bachilleres; el “Hotel” o Centro Humanidad en donde además de estos servicios se apoya el proceso de recuperación teniendo un lugar digno para vivir, la

reconstrucción de sus lazos familiares fundamentales para sostener su inclusión, el emprendimiento de proyectos productivos y generación de ingresos. Resaltando los numerosos esfuerzos por el fortalecimiento de un modelo integral de habitabilidad en calle.

Finalmente la gestión frente a este sujeto eleva características como la colaboración interinstitucional con la Policía Nacional, Aguas de Bogotá y los diálogos sociales con estos ciudadanos habitantes de calle para retroalimentar los procesos de atención que implementa la SDIS. Todo esto concretiza el discurso de derechos plasmado en el plan de desarrollo, reforzando el enfoque poblacional, territorial, y de derechos humanos en una estrategia integral que los dignifica como sujetos de derechos, brindándoles las herramientas para a partir de una decisión voluntaria pasar por un proceso de inclusión social. De esta manera, se evidencia la ocurrencia de un cambio si bien no rápido sí progresivo que empezó con los objetivos e instrumentos de las políticas, y fue la influencia de las ideas la que llevo a su materialización.

Teniendo en cuenta el análisis realizado, se evidencia la ocurrencia de un cambio ligado a la mayor importancia dada por los gobiernos a ideas sobre el enfoque de derechos, transformando la orientación de las políticas en función de una nueva concepción del sujeto habitante de la calle; sin embargo esto obedeció a la influencia de una comunidad de política que encontró el ambiente y la disposición de los alcaldes para llevar a cabo a través de referentes compartidos una visión diferente de ciudad. Esta comunidad de política fue la que finalmente hizo posible el cambio en el paradigma, que empezó desde las ideas e intereses a moldear las instituciones y los objetivos frente al habitante de la calle. A este respecto, en la siguiente parte se identifican los miembros de esta comunidad, haciendo énfasis en su selección desde 1995 como uno de los puntos importantes en que se cree ésta se configura hasta el día de hoy.



### **3.1 Comunidad de Política y Cambio en el Paradigma**

Ideas, intereses e instituciones se presentan como clave para el cambio de paradigma, muchas de las personas que como funcionarios y académicos posicionaron una lectura de la realidad social de la ciudad desde un enfoque de derechos se pueden establecer como una comunidad de política, con referentes comunes sobre cómo orientar las políticas públicas sobre el habitante de la calle. Así, en esta última parte se pretende identificarla, junto con las ideas más importantes que comparten demostrando su influencia e importancia para el cambio que involucro a todo el sistema político retomando el concepto de Hall (1993) expuesto en el capítulo 1.

Es pertinente mencionar que la selección hecha de funcionarios y académicos asociados al tema del habitante de la calle a partir de 1995, se presenta en el anexo número 3, pues debido a su formación académica configuran una forma de entender este sujeto desde la mirada de la asistencia social que no muestra cambios significativos ni permite identificar de manera clara la conformación de una comunidad de política impulsora del enfoque de derechos, al contrario de lo que sucede a partir del año 2001.

En este año, con la segunda administración de Mockus, orientada a fortalecer a partir de la profundización de la cultura ciudadana lo humano en la política social, uno de los puntos de ruptura más importantes y con la “nivelación” de esta población a un status de ciudadano con derechos y deberes. Se resalta a Ángela María Robledo como directora del DABS 2001-2003, psicóloga, pedagoga y Magister en política social de la Pontificia Universidad Javeriana, quien se desempeñó como Decana Académica de la facultad de psicología de la misma universidad y fue presidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Psicología. Profesora e investigadora de la Universidad del Rosario y Javeriana, directora social de la Fundación Restrepo Barco y actualmente parte de la Alianza

por la Niñez Colombiana, trabajó en el CINEP y en el programa por La Paz en la escuela de formación política ciudadana.

Es importante resaltar su naturaleza académica como una ventaja a la hora de pensar los problemas sociales, pues a pesar que para muchos resultaba en desventaja, le ofrece una forma de pensar multidimensional que le permite llevar muchas de las practicas académicas a su labor como funcionaria. Así, su sistema de creencias se ve articulado por ideales feministas y de izquierda, la prioridad de luchar por una sociedad más incluyente y con equidad de género. Al acercarse al ejercicio de la política con Mockus, plantea una forma de pensar que se sintetiza en cero clientelismo, cero contratos a los concejales; como forma de apartarse de lo tradicional y poner en el centro una ética de lo público que tiene que ver con el énfasis dado al debate y la argumentación.

Estos valores y su forma de pensar se tradujeron en la orientación de la política social frente al habitante de la calle a partir de su gestión en el DABS; al respecto comentaba:

“La tarea fundamental cuando llegamos al DABS, hoy Secretaria de Integración Social fue desarrollar una política de inclusión dentro de la vida de la ciudad en el marco de los derechos y en el marco del reconocimiento de nuevas ciudadanías [...] entonces en esa perspectiva [...] había ocurrido la situación del cartucho ¡cierto! Estaba ocurriendo esta intervención tan brutal, tal violenta, en el cartucho que era como el nicho que la ciudad identificaba como el lugar donde habitaban los “ñeros”; Así se les llamaba, prácticamente era como la forma coloquial, y cuando llegamos [...] Como en este pensar, yo tenía un equipo en general muy académico que venia del mundo de la investigación, del mundo de las universidades y dijimos ¿cómo pensar el ejercicio de la inclusión? [...] Incluso encontramos que... Me encanta, tengo ese vicio de buscar en el diccionario etimológicamente,

inclusión tiene como dos acepciones, uno que es la tarea de incluir al otro, ¡sí! casi como un ejercicio de traerlo, y el otro es como de acompañar el ejercicio de apertura y de empoderamiento, asumimos más la segunda acepción y dentro de eso empezamos a trabajar una ciudadanía”<sup>4</sup>

De manera que desde el discurso se busca introducir un cambio fundamental para llegar a un sujeto de derechos, que parte nuevamente desde la concepción personal y académica que rodea a Ángela María como cabeza de una nueva Comunidad de política, con la cual comparte la orientación sobre las prioridades de valor básicos, la identificación de grupos cuyo bienestar es de la máxima preocupación y la prioridad respecto a los instrumentos de política pública para abordar el problema. Al respecto ella resalta

“No, por supuesto que siempre hay diferencias y cuando uno viene del mundo de la academia, las diferencias, la deliberación, [...] Las perspectivas distintas hacen a veces más difícil la tarea pero más rica. [...] Había... Yo diría que en general el equipo más directivo y fue una tarea muy colectiva sí tenía más esa perspectiva; sin embargo creería que por supuesto quienes se quedaron que eran funcionarios de tiempo atrás, que eran servidores públicos de años, de años, de años, muchas de estas ideas les parecían ¡rarísimas!, venían acostumbrados a hacer una tarea mucho más asistencialista, mucho más recortada diría yo, mucho más de que el habitante de calle en este caso pues era un sujeto peligroso [...] Entonces hicimos mucho trabajo de formación con ellos, el DABS yo diría se volvió casi una Universidad, nosotros teníamos cientos de convenios con universidades para hacer discusiones sobre esto, qué eran las nuevas ciudadanías [...] Qué significaba pensar el habitante de calle no desde la perspectiva de la peligrosidad sino también desde la ciudadanía, y cuáles

---

4. Entrevista Realizada a Ángela María Robledo. 14/5/2015. Autorización para colocar nombre.

Eran los distintos acercamientos....y había gente supremamente valiosa que También tenía. Que se fue encarretando en la tarea y que pudimos hacer un ejercicio con mucha más coherencia.

Yo tenía una práctica de dirección que era hacer reuniones enormes con mucha gente y discutir y trabajar y poner sobre la mesa [...] tareas digamos [...] colectivas [...] Por supuesto había personas que tenían una perspectiva mucho más de intervención policiva para los habitantes de calle [...] Este grupo que llegábamos que era mucho más libertario y de ciudadanías eso generaba choques, pero en general yo creería que eso se recuerda como una época interesante de innovación, de innovación en política pública con habitantes de calle”<sup>5</sup>

Con ella se agrupan personas como María Cristina Hurtado Sáenz quien fue subdirectora de Intervención Social, Abogada de la Universidad Nacional, Magister en estudios políticos con énfasis en políticas públicas y sociales de la Universidad Javeriana, especialista en política social, derecho y políticas públicas de familia, derecho laboral y políticas de empleo; así mismo asesora en derechos humanos y derecho internacional humanitario, actualmente desempeñándose como Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, Directora de Investigación; identificándose con la orientación desde su formación dada al habitante de la calle durante esta administración.

Se resalta también como parte de este equipo a Ingrid Rusinque Osorio como subdirectora de planeación, socióloga de la Universidad Nacional, con especialización en resolución de conflictos de la Universidad Javeriana y Magister en planificación y administración de desarrollo regional de la Universidad de los Andes; trabajó como Asesora de Dirección General en la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) entre otros y actualmente ejerce

---

5. Entrevista Realizada a Ángela María Robledo. 14/5/2015. Autorización para colocar nombre.

Como Directora Nacional de Protección en el ICBF. Así mismo Ángela María Gonzales Lozada como subdirectora administrativa y financiera, ingeniera industrial y especialista en gestión pública e instituciones administrativas entre otras de la Universidad de los Andes, que constituyó un eslabón más técnico dentro de esta comunidad, con una fuerte orientación de pensar las instituciones de manera diferente para afrontar las problemáticas de la ciudad.

Cabe resaltar que fue una de las funcionarias que continuo dentro del DABS en la siguiente administración, como una forma de garantizar cierta continuidad de los Ideales de la gestión frente al habitante de la calle. También se encuentra Adela Rodríguez de Villate como gerente de protección, Amanda Arrieta Pinzón quien fue coordinadora del programa “Desarmarnos con amor” en el DABS, psicóloga y especialista en violencias basadas en género. Finalmente Patricia Rodríguez más desde una postura académica, socióloga de la Universidad Santo Tomás y Magister en Política Social de la Universidad Javeriana, ejerció su profesión en el IDIPRON y sus principales áreas de interés se relacionan con la política social, el problema de la ciudadanía y el pensamiento crítico.

Esta última como parte fundamental de la vida académica de Ángela Robledo, al compartir formas similares de entender las problemáticas sociales y desarrollar hacia 2008 el libro “la emergencia del sujeto excluido” en el que se trata el tema del habitante de la calle de manera detallada enriqueciendo más el debate y las posiciones al respecto. A su vez Robledo resalta nombres fundamentales que compartían con ella la gestión del tema, algunos que estaban cuando ella llegó y otros que continuaron después de la culminación de su periodo, como

“Miriam Cantor [...] Quien estaba antes era Carlos Alberto, no me acuerdo el apellido, el si se fue, el si se fue porque Carlos tenía una perspectiva...Carlos lo recuerdo, creo que él se fue para el acueducto no recuerdo el apellido [...] Bueno estaba, ¿cómo es que se llama? Que es

alguien que trabaja con masculinidades ¿Omar? Él fue una de las personas que contratamos nueva para trabajar en esta tarea [...] Nos hicimos de vínculos, convenios con la Universidad de los Andes en Antropología, que nos ayudaban a pensar desde distintos lugares la tarea. Germán Pizano que fue el que hizo hace poco su documental sobre el cartucho, también estuvo con nosotros [...] Son como los nombres que recuerdo...[...] Pedro Quijano quien trabaja en el ICBF, está ahora manejando todo el tema de familia...los que recuerdo que están más cercanos y que están ahí”<sup>6</sup>

Todo esto permite identificar con claridad la conformación de una comunidad de política que posiciona claramente el enfoque de derechos para la problemática del habitante de la calle y que permite la vinculación de otros a lo largo de los siguientes periodos. Con la llegada de Lucho Garzón a la Alcaldía de la ciudad se observa la continuidad de varias personas que intentan seguir profundizando lo adelantado por la anterior administración en lo referente al habitante de la calle y la llegada de otras, que comparten las ideas fundamentales que basan esta visión de la gestión.

Al respecto se resalta Consuelo Corredor Martínez como directora del DABS y luego Secretaria de Desarrollo Económico, Economista de la Universidad Externado de Colombia y Doctora en ciencias económicas y empresariales de la Universidad de Barcelona, cuya principal línea de investigación es la pobreza y la política social. Fue miembro de la Junta Directiva de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Directora del área de investigación e investigadora del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) entre otros; ha hecho numerosos aportes académicos en los que se identifica una especial preocupación por la pobreza, la modernidad, la mujer y la familia. Fuerte defensora del enfoque

---

6. Entrevista Realizada a Ángela María Robledo. 14/5/2015. Autorización para colocar nombre

De derechos y capacidades bajo los cuales postula para el país lo que Consideraría debería hacer parte del mínimo vital con un carácter indivisible y potenciador de la condición de ciudadanía, temas por supuesto trabajados desde la academia. Dentro de su equipo de trabajo, también resulta fundamental Olga Isabel Isaza de Francisco subdirectora del DABS y posteriormente Secretaria de Integración Social, psicóloga de la Universidad Javeriana y Magister en psicología social. Con amplia experiencia y conocimientos en formulación, desarrollo, monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre infancia y familia.

Coordinó además, el área de educación e infancia de la Fundación Restrepo Barco, como Secretaria de Integración desarrolló lineamientos técnicos para los proyectos de inclusión social dirigidos a poblaciones vulnerables, fue Secretaria del Subcomité Distrital de Infancia y Adolescencia del Consejo Distrital de Política Social en el que lideró la formulación e implementación de la política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia; miembro fundador de la Alianza por la niñez Colombiana y a través de sus publicaciones ha enfatizado en las políticas sociales sobre niñez.

Así mismo Elena Avendaño, abogada encargada de las relaciones con las comunidades quien coordinaba las visitas y reuniones que hacia el Alcalde a las diferentes localidades. Miriam Cantor coordinadora de los programas para habitantes de la calle en el DABS, psicóloga de la Universidad Javeriana y cuyo papel fue importante para atender la crisis que se presentó en el antiguo matadero de la ciudad Pahiba. Finalmente Javier Molina un ex habitante de la calle que logró su recuperación y comenzó a trabajar como funcionario del transformado DABS en Secretaria de Integración Social como líder del equipo de contacto activo y permanente, a su vez como representante de esta población ante la Secretaria. Él representa un caso de continuidad pues permitió llevar a cabo los ideales propuestos en el largo plazo.

Otro miembro fundamental fue el Padre Javier de Nicolás Lattanzi director de IDPRON en una posición de complementariedad con las políticas públicas de la ciudad frente al habitante de la calle en la diferenciación por ciclo vital, que permitió mantener diferentes frentes en la atención, que se movieron de manera progresiva pero no definitiva de las prácticas de caridad.

Esta comunidad de política mantiene muchos de los postulados anteriores y sus funcionarios, con un sistema de creencias compartidas, en el que se resalta el propósito de avanzar hacia la inclusión social y económica con una perspectiva de derechos y de género, el ejercicio de la corresponsabilidad y la dotación de autonomía, así como la importancia de la subjetividad, el acuerdo sobre la naturaleza estructural de las causas de la habitabilidad en calle y la prioridad del restablecimiento y garantía de los derechos para darles sostenibilidad en el tiempo.

Posteriormente llega desde la izquierda Samuel Moreno Rojas que según lo expresado por Ángela María Robledo y Consuelo Corredor en entrevista, desmonta todos los avances hechos frente al habitante de la calle y presenta un retroceso en la perspectiva de derechos, volviendo a una visión clínica y unicausal de la problemática. Dentro de este periodo, se evidencia la ruptura de la continuidad de aquellos funcionarios que habían estado durante las administraciones anteriores fortaleciendo los valores de la comunidad de política orientados hacia los derechos.

Así se encuentra a María Mercedes del Carmen Ríos Hernández como Secretaria de Integración Social, anteriormente se había desempeñado como alcaldesa de Suba y Bosa, no posee ningún grado profesional y sí estudios tecnológicos junto con un título honorífico; ha trabajado en la coordinación de proyectos de vivienda social y se auto define como “una Ph.D en trabajo comunitario”. Los principales retos que planteó al entrar a la dirección fueron la atención a la población habitante de la calle. Sin embargo es importante decir que los requerimientos



administrativos fueron alterados para que pudiera acceder al cargo en un escándalo de corrupción que toco a casi todo el gabinete de gobierno.

Junto con ella se encuentra Juan Fernando Rueda como Director poblacional de la misma Secretaria, profesional en Relaciones Internacionales y especialista en resolución alternativa de conflictos de la Universidad del Rosario, cuyo pensamiento se puede asociar con la prioridad de orientar las políticas públicas hacia la dignificación de los grupos vulnerables, la significación como sujetos de derechos, valores como la tolerancia ante la diversidad, el enfoque de género, la equidad y el cambio en el imaginario como fundamental para el avance de la sociedad. Así mismo Carlos Martínez trabajador social vinculado en el proyecto de la Secretaria para la inclusión del habitante de la calle; en la que desde el nivel central hay preocupación más por los resultados que por la calidad de este proceso, se observa con claridad la mirada clínica de esta población y la concentración de esfuerzos no en una propuesta integral, sino en relación a la drogadicción.

Se resalta también Gerardo Camacho López como Director de equidad y políticas poblacionales de la Secretaria Distrital de Planeación. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que la comunidad de política se ve desdibujada al igual que su influencia en el tema de habitante de la calle, desde una perspectiva de derechos que permea objetivos e instrumentos, se vuelve a las viejas prácticas asistenciales desde una sola mirada, con una mezcla extraña de elementos del enfoque de derechos. Así aunque esta comunidad se haya debilitado, la manera de entender los problemas sociales que ésta impuso se mantuvo, aunque no con fortaleza dentro de la agenda pública. Se puede observar que el cambio introducido por estos ya se empieza a adoptar como un discurso normal dentro de la administración.

Finalmente con la llegada de Gustavo Petro a la administración de la ciudad, se observa nuevamente la centralidad que se le da al tema ya posicionado,

nuevamente con mayor preponderancia del enfoque de derechos frente a los dispositivos de asistencia social. A pesar que el gabinete de gobierno ha sufrido numerosos cambios, se resalta en un primer momento a Teresa Muñoz como Secretaria de Integración Social, proveniente del Polo Democrático que entro a sustituir a Consuelo Ahumada; socióloga y Magister en ciencias sociales y ciencias de la educación, con experiencia en organización y fortalecimiento de comunidades, en formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión social; intervenciones públicas con participación ciudadana de grupos LGBTI, juventudes, grupos étnicos, población desplazada y enfoque de género.

Intentó antes de ser salpicada por escándalos de corrupción y renunciar, fortalecer la noción de ciudadanía en grupos vulnerables. En un segundo momento se encuentra Jorge Enrique Rojas Rodríguez actual Secretario de Integración social, anteriormente Secretario Privado, comunicador y periodista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con título en ciencias sociales de la Universidad de Córdoba y Magister en Relaciones Internacionales con mención en Derechos Humanos y Seguridad del FLACSO. Se ha desempeñado como Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), activista de los movimientos de la ciudadanía por la paz y ha actuado en defensa de poblaciones vulnerables.

Sus principales valores o creencias tienen que ver con la promoción de la responsabilidad, la superación de la segregación y la exclusión, la dignificación de los sujetos, la lucha por la erradicación de la pobreza extrema, el posicionamiento del ser humano como centro del desarrollo y la búsqueda no de servicios sino de derechos. También se resalta José Miguel Sánchez como director de IDIPRON hasta el año 2014 educador, politólogo de la Universidad del Valle, especialista en resolución de conflictos, cultura y política, Magister en estudios latinoamericanos, reconocido por buscar el tránsito de la oferta asistencialista hacia una que

reconoce a los sujetos como titulares de derechos, acompañando a los niños y jóvenes en procesos formativos, alternativas de desarrollo entre otros.

En general se conforma un equipo con valores similares y formación ligada hacia las ciencias sociales que busca retomar lo que fue dejado de lado en la anterior administración frente al enfoque de derechos, sin embargo en la opinión de las entrevistadas, esta administración ha oscilado entre prácticas asistenciales y policivas junto con intentos de fortalecer la noción de ciudadanía. De esta manera, la principal comunidad de política que impulsó el cambio en la forma de atender y entender al habitante de la calle se configuro claramente a partir del año 2001 posicionando el tema hasta el día de hoy. De igual forma es importante decir que la llegada del gobierno de izquierda (cambio en el sistema político) posibilito la acción de esta comunidad de política y la materialización de sus ideas en las políticas, planes y proyectos de la ciudad desde un enfoque de derechos.

Finalmente como conclusión es relevante decir que el habitante de la calle efectivamente pasó de ser concebido como sujeto de necesidades a uno con derechos debido a un cambio en el paradigma de las políticas, que partió desde las ideas e intereses de una comunidad de política identificada que posiciona el enfoque de derechos como orientador de la política y que se vio reforzado por un cambio en las instituciones y el sistema político de la ciudad con la llegada de la izquierda (cambio de tercer orden) que permitió la profundización de un cambio incremental basado en un proceso de aprendizaje de largo plazo. Teniendo en cuenta esto también se puede concluir que:

- El cambio en el paradigma de las políticas de atención al habitante de la calle efectivamente ocurrió pero no de manera radical o de un momento para el otro, sino que se fue dando a través de un proceso incremental de aprendizaje, que fue impulsado por una comunidad de política con formación académica en ciencias sociales, ideas de izquierda,

concepciones de ciudadanía claras y prácticas argumentativas en la consolidación del enfoque de derechos.

- Este cambio permitió dejar de lado la lógica de asistencia social como la única mirada, por un enfoque de derechos, configurando un nuevo paradigma en las políticas de atención al habitante de la calle. Mostrando sin embargo la existencia de una relación continua de convivencia y complementariedad entre estas dos formas de pensar lo social; planteando así, que lo importante es mantener estos enfoques dentro de una mirada multicausal de la problemática.
- La comunidad de política como la impulsora del cambio, se configuró a través de la construcción de un equipo de trabajo que compartía formación académica, formas de ver y entender los problemas sociales, acuerdo sobre los instrumentos o estrategias a utilizar para hacerles frente y el trasfondo de haber desarrollado la mayoría de su trabajo en diálogo con el conocimiento académico y no meramente técnico.
- Es importante decir que aunque el cambio ha sido significativo, la lucha contra el imaginario ciudadano y de muchos de los funcionarios con considerable tiempo de trabajo en las instituciones distritales encargadas de implementar las políticas, es aún motivo de dificultad para concretizar el enfoque de derechos. Se debe seguir fortaleciendo un cambio de “chip” desde procesos liderados por el gobierno distrital en la forma de pensar y ver a los habitantes de la calle.
- Finalmente el cambio de paradigma en las políticas de atención al habitante de la calle, de *tercer orden: Ideas Intereses e Instituciones*, se gestionó en la administración Mockus en 2001 a través de una comunidad de política, que con la llegada de la izquierda al poder de la ciudad, representó un cambio en la configuración del poder, propiciando el crecimiento de las ideas y la voluntad para establecer el enfoque de derechos de manera más concreta en las políticas de la ciudad, otorgándole mayor impulso y visibilidad, en un proceso incremental de aprendizaje.

## Bibliografía

- Bialakowsky L. Alberto, López L. Ana & Patrouilleau M. Mercedes. (2008) Practicas Gubernamentales en la Regulación de Poblaciones Extinguibles. En: Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina. Editorial: CLACSO Siglo del Hombre. Bogotá.
- Carrero Mancera Alexandra (2012). Niños Expósitos y Menores en Bogotá: 1791-1920. Universidad Central, Nómadas 36, pp. 225-237. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n36/n36a15.pdf>
- Castro Carvajal, Beatriz (2011) La relación entre el Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana: 1870 - 1960 Revista Sociedad y Economía, núm. 20, Universidad del Valle, pp. 223-242. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/996/99618649008.pdf>
- Correa A. Marta Elena. (2007). La Otra Ciudad – Otros Sujetos: Los Habitantes de la Calle. Revista Trabajo Social No. 9. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. PP. 37-56. Medellín – Antioquia.
- Corredor Martínez Consuelo. (2010). La Política Social en Clave de Derechos. Editorial: Universidad Nacional de Colombia. Colección: Economía y Administración. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social (2005). Concepto 31520 Certificado de Indigencia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20042#0>
- Departamento Administrativo de Bienestar Social (2000). Inclusión Social del Habitante de la Calle. Serie Bienestar Social 4. Disponible en: <http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2015/cdv/2005-019.pdf>
- Departamento Administrativo de Bienestar Social, subdirección de planeación (2000). Programa de Atención al Habitante de la Calle. Cartilla Vida libre a lo bien por la vida. Disponible en: <http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2015/cdv/2005-040.pdf>

- Garzón Luis Eduardo (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C 2004-2008, Bogotá Sin Indiferencia Un compromiso contra la Pobreza y la Exclusión. Disponible en: [www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004\\_2008\\_BogotaSinIndiferencia\\_a\\_Plan\\_Acuerdo119\\_2004.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004_2008_BogotaSinIndiferencia_a_Plan_Acuerdo119_2004.pdf)
- Giraldo Cesar. (2007) ¿Protección o Desprotección Social? Universidad Nacional de Colombia. Ediciones desde abajo: Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo (CESDE). Bogotá.
- Giraldo Rátiva Zulma, Loaiza Rojas Consuelo, Téllez Reina Claudia, Felizzola Peñas Olga Luz (2007). Construcción de una Red Institucional de Apoyo para la Población Habitante de la Calle: Tejiendo Redes. Revista de la Facultad de Medicina [online], vol.55, n.2, pp. 96-104. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfmun/v55n2/v55n2a03.pdf>
- Gómez Lee Martha Isabel. (2012). El marco de las coaliciones de causa – Advocacy Coalition Framework. Revista Opera, ISSN-e 1657-8651, No. 12, págs. 11-30. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4712101.pdf>
- Hall A. Peter. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (April. 1993), PP. 275-296.
- Hoja de vida Clara Stella Juliao Vargas. Disponible en: [www.scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=](http://www.scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=)
- Hoja de Vida Ángela María González Lozada. Disponible en: [www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor\\_files/files/HOJA%20De%20vida.pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/files/HOJA%20De%20vida.pdf)
- La silla Vacía (2015). La Batalla que no pudo Ganar Gilma Jiménez. Disponible en: [www.lasillavacia.com/historia/la-batalla-que-no-pudo-ganar-gilma-jimenez-45133](http://www.lasillavacia.com/historia/la-batalla-que-no-pudo-ganar-gilma-jimenez-45133)

- La silla Vacía (2011). Clara López destierra a la Anapo del Distrito (y del Polo). Disponible en: [www.lasillavacia.com/historia/clara-lopez-destierra-la-anapo-del-distrito-y-del-polo-25488](http://www.lasillavacia.com/historia/clara-lopez-destierra-la-anapo-del-distrito-y-del-polo-25488)
- Majone Giandomenico. (1997) Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Moure Cordovez José María & Mújica Velázquez Elisa Pról. (1997) Reminiscencias de Santafé y Bogotá. Fundación Editorial Epígrafe. Biblioteca Digital. Bogotá.
- Mockus Antanas (1995). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C 1995-1998 Formar Ciudad. Disponible en: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad/1995\\_1998\\_FormarCiudad\\_a\\_Plan\\_Decreto295\\_1995.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad/1995_1998_FormarCiudad_a_Plan_Decreto295_1995.pdf)
- Mockus Antanas (2001). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá. D.C 2001-2004, Bogotá para vivir todos del mismo lado. Disponible en: [www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001\\_2004Bogotaparavivirtodosdelmismolado\\_a\\_Plan\\_Decret.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001_2004Bogotaparavivirtodosdelmismolado_a_Plan_Decret.pdf)
- Moreno Rojas Samuel (2008). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C, 2008-2012, Bogotá Positiva: Para vivir mejor. Disponible en: [www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008\\_2012BogotaPositiva\\_a\\_Plan\\_Acuerdo308\\_2008\\_aux.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012BogotaPositiva_a_Plan_Acuerdo308_2008_aux.pdf)
- Ortiz G. Liliana Andrea (2003). La sensibilización hacia el Habitante de Calle, Brigadas y Comunidad desde la Lúdica como Estrategia de un Proceso de Inclusión Social. Fundación Colombiana de Tiempo Libre y Recreación. Disponible en: <http://www.redcreacion.org/documentos/congreso8/comfenalco.html>
- Peñalosa Enrique (1998). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C 1998-20001 Por la Bogotá que

queremos.

Disponible

en:[http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PlanBogotaqueQueremos/1998\\_2001\\_PlanBogotaqueQueremos\\_a\\_Plan\\_Acuerdo06\\_1998.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PlanBogotaqueQueremos/1998_2001_PlanBogotaqueQueremos_a_Plan_Acuerdo06_1998.pdf)

- Periódico El Tiempo (1995). Una Economista, Nueva Directora de Bienestar Social del Distrito. Disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-303822](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-303822)
- Periódico El Tiempo (1995). Son Niños que sueñan, juegan y viven en la calle. Disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-286556](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-286556)
- Periódico El Tempo (1999). Sembrarán Cartuchos como legado histórico. Disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-892604](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-892604)
- Periódico El Espectador (2013). El Rescatista de la Calle. Disponible en: [www.elespectador.com/noticias/bogota/el-rescatista-de-calle-articulo-411792](http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-rescatista-de-calle-articulo-411792)
- Periódico El Espectador (2008). Bogotá podría tener hasta cinco cartuchos. Disponible en: [www.elespectador.com/articulo-bogota-podria-tener-hasta-cinco-cartuchos](http://www.elespectador.com/articulo-bogota-podria-tener-hasta-cinco-cartuchos)
- Petro Urrego Gustavo (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016, Bogotá Humana. Disponible en: [www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf)
- Robledo Gómez Ángela María & Rodríguez Santana Patricia. (2008). Emergencia del Sujeto Excluido Aproximación Genealógica a la No-Ciudad en Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Rodríguez Ortiz Liliana (2015). ¿Y qué paso con la población de El cartucho?. Plaza Capital, Universidad del Rosario. Periodismo y Opinión Pública. Disponible en: [www.portal.urosario.edu.co/pla\\_2004\\_2008/articulo.php?articulo=265](http://www.portal.urosario.edu.co/pla_2004_2008/articulo.php?articulo=265)
- Secretaría Distrital de Integración Social (2010). El Cartucho: Del Barrio Santa Inés al Callejón de la Muerte. Disponible



en:<http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/aseptiembre/EL%20CARTUCHO.pdf>

- Sen Amartya. (2002) El Derecho a No Tener Hambre. Traducción de: Everaldo Lamprea Montealegre. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía Y Derecho. Bogotá.
- Torres Tovar Carlos Alberto, García Rincón Jhon Jairo, Vargas Moreno Johanna Eloisa. (2009). Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá: Hábitat y Vivienda. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de artes. Disponible en: [http://www.facartes.unal.edu.co/otros/libros\\_habitat/pobreza\\_urbana.pdf](http://www.facartes.unal.edu.co/otros/libros_habitat/pobreza_urbana.pdf)
- Van Parijs Philippe. (1993)¿Qué es una Sociedad Justa? Introducción a la Práctica de la Filosofía Política. Editorial Ariel. Barcelona-España.

## **Anexos**

### **Anexo 1 El Cartucho y el habitante de la calle**

La historia del cartucho se remite a finales del siglo XIX al barrio Santa Inés cerca de la plaza de Bolívar, donde para el momento vivían las mejores clases sociales, contaba con la iglesia de Santa Inés como pieza representativa y se empezaban a constituir establecimientos de comercio. A pesar de esto después del Bogotazo el barrio empezó a deteriorarse y empezaron a llegar desplazados de la violencia y diferentes personas que buscaban vivir del reciclaje. Así se empezó a constituir en una zona marginal en donde se reunían "los excluidos".

Después, con la demolición de la iglesia hacia 1957, las grandes casas ya en su mayoría abandonadas, fueron desocupadas y se convirtieron en inquilinatos. Junto con esta transformación siguieron los planes de renovación urbana que continuaron cambiando la ciudad y sus dinámicas frente a los habitantes de la calle; en particular con la construcción de la carrera décima, el barrio se dividió y fue aislado trayendo más deterioro. De manera que entre los años 60 y 70 el lugar empezaba a ser estigmatizado por el consumo y expendio de drogas, además que empezaron a formarse pandillas que a través del uso de armas empezaron a intimidar a la población que aún vivía allí apropiándose por completo del sector a la fuerza, convirtiéndose en uno de los barrios más peligrosos de la ciudad.

En general, el cartucho surgió del deterioro humano, la segregación, la marginalidad, la indiferencia ante la ilegalidad por parte de los gobiernos y la fuerza pública, al igual que los ciudadanos.

"No se trata simplemente de señalar que son espacios de pobreza o indigencia, sino que han padecido un proceso de guetificación, constituyéndose en estados de Excepción, circundados -cercados- e intervenidos gubernamentalmente -controlados-, estigmatizados por la

amenaza que se considera significan, pero invisibilizados en sus derechos vulnerados” Así, “este espacio se convierte en un estigma y sus habitantes en portadores del estigma que lleva su nombre, el cual se torna impronunciable para circular por el entorno urbano circundante; lejos de constituirse materialmente en periferia se encuentran en medio de las ciudades expandidas, se sitúan en las representaciones sociales en un afuera imaginario” (Bialakowsky, López y Patrouilleau, 2008, pp. 165-166).

El cartucho representó este proceso de exclusión espacial pues no solo perpetuó la noción de peligrosidad y una criminalización para el habitante de la calle, sino que además concentró prácticas de disciplinamiento, dispositivos policivos y la visión de una ciudad olvidada y claramente diferenciada. Para los años 90, el barrio Santa Inés empieza a deteriorarse de manera significativa, convirtiéndose en un espacio de numerosos crímenes donde concurrían diversidad de sujetos, entre ellos los habitantes de la calle reconocidos como productores de miedo, así se fue convirtiendo en un lugar oscuro, fuera de la vida social, que rompía con el orden y el discurso de modernización de la ciudad.

De esta manera se intensifican los esfuerzos por contarlos y clasificarlos. Al respecto la Secretaria de Integración social menciona:

“la vida en la calle se complicaba por el frio bogotano, y más aún para vagabundos, mendigos o gamines y otras personas que dormían en la calle, para quienes –por allá a mediados de los setenta- llego la orden de “limpiar”, desalojar el centro en horas de la noche. Dicen que la orden provino de “arriba”, pero nadie daba razón de la procedencia; ningún papel o decreto la respaldaban. Lo cierto era que ninguna persona podía dormir en el centro de la ciudad. Quien fuera encontrado seria “trasladado voluntariamente” a la calle del cartucho [...] A tales acciones las llamaron “campañas de higiene” y a los ciudadanos del común les parecía lo más normal” (Secretaria de Integración Social, 2010, pp.47).

En este deterioro marcado por la presencia de los habitantes de calle cada vez más excluidos e invisibilizados, la arquitectura ruinoso, junto con los grupos de artesanos y comerciantes como protagonistas de revueltas en años anteriores hicieron de este sector uno peligroso a los ojos de las personas en la ciudad; esta percepción se juntó con el deseo de progreso obtenible a través de la intervención urbana y la transformación.

Esta necesidad de intervención a pesar de haber estado presente desde el proyecto de desarrollo propuesto por el ingeniero Brunner y en 1934 con el informe del Departamento de Urbanismo solo se hizo posible durante la administración de Enrique Peñalosa 1997-2000, en la cual a través de un plan de recuperación llamado Operación Centro aparece la construcción del parque Tercer Milenio en 1998 con el propósito fundamental de rescatar uno de los lugares más deprimidos e inseguros de la ciudad (zona de Santa Inés – El Cartucho) como uno de los proyectos más importantes de renovación urbana.

De esta manera y en un escenario de continuas transformaciones para la ciudad “el Cartucho” empieza a hacerse visible para la ciudadanía pues se comienzan a conocer las estadísticas más alarmantes sobre lo que en este espacio ocurría, alimentando el discurso sobre el lugar y quienes lo habitaban, así el cartucho se configura como un espacio que propicia la emergencia, consolidación y estigmatización de una comunidad excluida, los habitantes de la calle que tienen sus propias normas para sobrevivir, que cargan con la noción de peligrosidad, extinción, guetificación e invisibilidad exacerbando su connotación negativa como “ñero”.

**Cuadro 1 Avances Normativos frente al habitante de la calle**

Avances Normativos	Objetivo	Relación Habitante de la calle
Constitución 1991	Otorgar derechos, reconocimiento y garantizar protección.	Individuos como ciudadanos con derechos y deberes/ enfoque de derechos/reorientación de la política social.
Sentencia T-029/1994 Corte Constitucional	La Corte Constitucional al reconocer dos categorías entre los habitantes de la calle (Ancianos Indigentes – art. 46 CPC y niños indigentes) estos últimos carentes de familia que los puedan proteger y asistir; estas funciones incumben a la sociedad y en nombre de esta al Estado; configura así la intervención subsidiaria del Estado a falta de una familia. /relación de corresponsabilidad.	Propone un trato diferenciado a esta población, reconociendo niveles distintos de vulnerabilidad y resaltando el compromiso del Estado en la garantía de lo establecido.
Decreto 295/1995 – Nivel Distrital	Autoridades públicas distritales dotadas de mayor autonomía tienen un rol más activo, y en este año Antanas Mockus bajo su plan de desarrollo denominado <i>Formar Ciudad</i> adelanta un conjunto de medidas que buscan superar la tendencia asistencial de las políticas públicas y avanzar en una propuesta más integral encaminada a generar autonomía de los grupos vulnerables y la reducción de comportamientos de exclusión social.	Dentro de las estrategias adoptadas se visibiliza al habitante de la calle como un grupo excluido, claramente diferenciado con especial atención/ el impulso dado a partir de este momento constituye un primer avance en la concreción de la adopción de un enfoque de derechos como orientador de la política social. /marca un punto de quiebre con el asistencialismo y el imaginario colectivo.
Programa Integral de Protección y Seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá – (Acuerdo 13/1995)	Con el fin de desarrollar los objetivos planteados anteriormente nace este programa, en el que se establecen estrategias de rehabilitación para la población en estado de indigencia en la ciudad. Indigentes son aquellos ancianos y limitados físicos abandonados, adultos y menores desprotegidos, mendigos y enfermos mentales callejeros.	En este punto es más visible la asunción de compromiso por parte del gobierno distrital frente a esta población, aunque todavía se les llame indigentes basados en un clasificación de carencias y con servicios específicos como salud y no un otorgamiento de un conjunto de derechos.
Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle – (Decreto Distrital 897/1995)	Se delega en entidades como el IDIPRON, DABS y SDS “la implementación de proyectos implicados en el Plan de Acción Institucional que comprometen etapas como la detección de problemas de salud mental y	Este programa se constituye en el primero dentro de las políticas públicas que incluye el concepto de “Habitante de la Calle” lo cual pretende superar la caracterización tradicional frente a este sujeto y que busca

	<p>drogadicción, y además, se establece como responsable, en primera instancia, de la atención de los problemas de salud mental a la Secretaria de Salud del Distrito. La población objeto de este decreto, es aquella que <i>de manera permanente vive en la calle y establece con ella una relación de pertenencia e identidad y realiza actividades de supervivencia</i>"</p>	<p>plantear una forma diferente de atacar los problemas desde sus causas estructurales, especialmente el imaginario y la designación despectiva que generaba exclusión. Aquí también ya se empieza a ver más claramente la construcción de un sujeto de derechos.</p>
DABS 1998	<p>Se redefine su misión y se le encomienda ejercer acciones de prevención y protección para la población que además de su condición de pobreza se encuentra en riesgo de desatención, abandono o exclusión social en la ciudad.</p>	<p>Para este momento tiene una función más de ejecución, pasiva frente a la formulación y desarrollo de programas; así mismo se encuentra en una etapa de transición en la que ha dejado atrás la mirada asistencialista y se prepara para una de trabajo social enfocada en la perspectiva de los derechos.</p>
Resolución No. 00716/1998 – Nivel Distrital.	<p>Se reglamenta el programa <i>Habitante de la Calle</i> y se dice que la atención a esta población debe tener en cuenta aspectos psicológicos, de salud, nutricionales, terapéuticos, asistenciales, culturales y recreacionales.</p>	<p>El Habitante de la Calle empieza a ser sujeto de un conjunto más integral de servicios que van desde la prevención y que hacen referencia a su condición de ser humano.</p>
Censo 1999 – Nivel Distrital.	<p>Contratado por Renovación Urbana una empresa distrital encargada de la modernización de la ciudad, buco establecer el número de familias que habitaban en el cartucho entre otras características.</p>	<p>Hizo visible para la ciudad la presencia de los Habitantes de la Calle en tanto busco cuantificarlos y caracterizar la situación en la que se desenvolvían, naturalizo su presencia y justifico su eliminación para salvaguardar la seguridad sin conocer a fondo su condición. Aquí aún persiste a pesar de los esfuerzos anteriores la noción de peligrosidad y de población extingible con medidas asistenciales, es decir que cada una de estas medidas dependió de la visión de ciudad que se tenía y quería alcanzar impulsada desde los gobiernos del momento.</p>
Acuerdo 79/2003 – Código de Policía de Bogotá – Nivel Distrital.	<p>En materia de política criminal, en este código se establece explícitamente el deber de protección y cuidado especial de los Habitantes de la calle por parte</p>	<p>Aunque reafirma el deber de protección y cuidado a esta población, se aborda desde una mirada también de seguridad y criminalidad por el elemento</p>

	de las autoridades del distrito. (Cap. 5, arts.53-54).	drogas y actividades delictivas realizadas por esta población.
Acuerdo 119/2004 – Nivel Distrital.	“Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C 2004-2008 <i>Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.</i> ”	En lo referente al Habitante de la Calle da un paso muy importante en la generación de una cultura para la inclusión social (Art. 2; 6; núm. 9, Art. 9) tratando de luchar contra la exclusión frente a poblaciones vulnerables.
Decreto Distrital 136/2005	“Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población Habitante de la Calle del Distrito Capital”, las cuales le corresponden al DABS y a la SDS referente al servicio de salud. Así mismo se plantean los lineamientos principales de una política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida para el Habitante de la Calle. A su vez plantea las alianzas estratégicas entre sector privado, ONG’s, cooperación internacional y sector público para ejecutar las acciones prioritarias y adoptar el Plan Integral para la población habitante de la calle	Dentro del desarrollo de sus funciones y de las acciones prioritarias el DABS otorga un certificado a las personas que se consideran indigentes como un documento que certifica su condición de población especial ante la Secretaria de Salud y que les permite ingresar al régimen subsidiado de salud. De esta manera son indigentes aquellos que carecen de vivienda e ingresos. En este punto existe una mejor caracterización de esta población y se empiezan a considerar como fundamentales dentro de su atención la salud y alimentación, que desde el enfoque de derechos empiezan a ser constitutivos del mínimo vital, avanzando así hacia un sujeto más concreto de derechos. También promueve el principio de la corresponsabilidad y la solidaridad.
Decreto 170/2007 – Nivel Distrital.	Complementa y aclara algunas disposiciones frente a la ejecución del Plan de Atención Integral Al ciudadano (a) Habitante de Calle, creando una Mesa Permanente para la coordinación y seguimiento en la ejecución de este. Así mismo plantea que los alcaldes locales deben conformar dentro de los Consejos Locales de Política Social comités locales de Habitabilidad en calle las cuales estarán compuestas por representantes de la comunidad residente y de los sectores económicos de la localidad, población habitante de calle y organizaciones comunitarias locales.	Junto con el anterior son de vital importancia para el desarrollo de la problemática hacia un enfoque de derechos, en tanto por primera vez se menciona la palabra política pública y ciudadano, en un intento por establecer una integralidad en la atención a esta población, haciéndolos protagonistas de las decisiones a tomar y alcanzando uno de los picos más altos en el reconocimiento de estos como sujetos de derechos y capacidades.
Acuerdo 119/2008 –	“Por el cual se adopta el plan de	A partir de su objetivo ciudad de

Nivel Distrital.	desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C 2008-2012 <i>Bogotá Positiva: para vivir mejor.</i>	derechos busca garantizar los derechos fundamentales de grupos vulnerables y minorías desde una perspectiva de derechos y corresponsabilidad. Busca ser más inclusivo con el Habitante de la Calle al ampliar el reconocimiento de derechos.
Acuerdo 366/2009 Concejo de Bogotá D.C	“Establece lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital” que permitan generar acciones “que promuevan el acceso a una vida con igualdad de oportunidades al habitante de calle, priorizando en estrategias de prevención, atención, formación, desarrollo personal e inclusión social”. La implementación de estas estrategias estará a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social privilegiando elementos como la coordinación y las acciones conjuntas entre diferentes sectores e instituciones.	Para este momento es mucho más clara la adopción del enfoque de derechos como rector de la política social al mencionarse explícitamente en el inciso 5 art.3 y desarrollar todo el tema de capacidades, autogestión y atención integral que se encuentra en el medio de la tensión libertad-integración social mencionada anteriormente, dando un margen de maniobra al ciudadano sujeto de derechos de desarrollarse como quiera. Junto a esto se evidencia una voluntad de conocer la situación de esta población desde una mirada estructural y del cambio mediante el establecimiento de censos sectoriales periódicamente.
Decreto 145/2013 Alcalde Mayor	Se anuncia a la ciudadanía la puesta en marcha del componente urbanístico del proyecto “El Bronx” que busca transformar y requalificar la zona como prioridad dentro del plan de desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana, en donde a su vez se pretende la dignificación de la vida del habitante de calle y el mejoramiento de las condiciones de vida en el sector.	Nuevamente se articula la problemática del Habitante de la calle al territorio que ocupa tratando de dignificar desde allí su vida a través de la renovación urbana ya presenciada en años anteriores pero que a diferencia de estos se encuentra articulado a un objetivo social más amplio como lo es la calidad de vida de las personas que han escogido como opción de vida la calle, así se acerca la institucionalidad al problema garantizando unos mínimos de vida y dignidad.
Ley 1641/2013 Nivel Nacional	Busca “Establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social”, esta ley se nutre de insumos	Esta ley se constituye en el paso más fundamental en la visibilidad del habitante de calle como sujeto de derechos, anclado al concepto de Sen de “metaderechos” en tanto un esfuerzo serio por dar respuesta a la problemática de manera integral a un sujeto específico y reconocido con derechos más que necesidades.



	fundamentales tales como el proyecto de ley 06/2010 de la Cámara de Representantes y el 96/2011 del Senado de la Republica como espacios de discusión y de posicionamiento de la problemática que finalmente se materializaran en dicha ley.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en: Semillero de Investigación Políticas públicas Distritales (2015) Ciudadano habitante de calle: ciudadanía inclusiva. Una aproximación desde Bogotá Humana. Papel Político Estudiantil. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

### **Anexo 3 Planes de desarrollo 1991-1998**

Para empezar hay que tener en cuenta que para el periodo de tiempo entre 1990 a 1992 el alcalde de la ciudad fue Juan Martín Caicedo, un abogado y economista que no ejerció su cargo los cuatro años reglamentarios, pues fue privado de la libertad acusado del delito de peculado. A pesar de esto su **Plan de Desarrollo Físico, económico y social del Distrito Especial de Bogotá** reglamentado por el Acuerdo 8/1991 propone cinco políticas básicas de las cuales la más relevante para el habitante de la calle es: Reducir los desequilibrios sociales y urbanos que afectan a la población más pobre, y mejorar sus condiciones económicas y sociales.

El enfoque general del plan parte de identificar la falta de inversión social como la causa principal de los problemas de la ciudad, así decide dentro de la política básica mencionada aumentar el gasto social en vivienda, educación, salud, seguridad, bienestar social, recreación, deporte, cultura y participación comunitaria. A la vez mejorar la coordinación interinstitucional pues esta ha tenido un bajo impacto en la realización, diagnóstico de las necesidades y diferencias existentes entre los distintos grupos sociales (Acuerdo 8/1991).

Teniendo en cuenta esto, resulta claro que no hay una referencia explícita al habitante de la calle como un sujeto diferenciado y especial de atención, sino que aparentemente se agrupa bajo la categoría pobre o población en condición de vulnerabilidad. En esta situación se presenta una concepción asistencialista del sujeto como carente y consumidor de servicios. De manera que, no se evidencia ninguna ruptura importante que haya marcado el cambio, ni se vislumbra ideas claras al respecto.

Después de este periodo catalogado por muchos como perdido y con poca visión del futuro social de la ciudad, en un contexto en que el discurso de la modernización toma más fuerza con el crecimiento demográfico, llega a la administración de la ciudad Jaime Castro con su **Plan de Desarrollo Prioridad Social** reglamentado por el Acuerdo 31/1992 para el periodo 1993 a 1995 que plantea como objetivos generales y destacables mejorar las **condiciones y calidad de vida** de los habitantes de la ciudad y dotar al Distrito de los instrumentos que le permitan cumplir con sus atribuciones de manera descentralizada y con amplia participación comunitaria. Así mismo de notable importancia resulta el artículo 3 que plantea como propósito fundamental en la ejecución del plan, crear las condiciones que permitan a las personas hacer valer los derechos y libertades que la constitución y la ley reconocen, y satisfacer sus necesidades básicas.

De esta manera la solución a los problemas sociales de los sectores más vulnerables se les da un carácter prioritario en la gestión del Distrito; específicamente en el tema de la salud se plantea consolidar modalidades de atención derivadas de la seguridad social, la asistencia pública y la medicina prepagada, dentro de las que se resalta el mejoramiento de la red de atención con la construcción y dotación de consultorios-comedores en la calle del cartucho y otros sectores. Aquí es necesario resaltar la concepción del habitante de la calle como parte de un grupo vulnerable al cual se le atiende desde el punto de vista de

la salud mental y farmacodependencia, lo cual resulta en un pequeño avance pues se empieza a pensar en las necesidades específicas que poseen y cómo suplirlas de manera diferenciada, aunque siguen cargando con el estigma de peligrosidad y de exclusión.

Otro punto a resaltar en el eje de bienestar social, es el propósito de atender las necesidades básicas insatisfechas, en donde se introduce una primera clasificación del habitante de la calle como aquel sujeto socialmente abandonado y desprotegido. En consecuencia se propone un apoyo nutricional que consiste en el suministro de alimentación balanceada a personas en condiciones de indigencia; así mismo en el artículo 22 cuando se habla de albergue transitorio se dice que recibirán atención a través de la construcción o adecuación de dormitorios colectivos las personas y familias en **situación de indigencia**, reproduciendo también el concepto de la Corte Constitucional que si bien le daba especial atención, consagraba prácticas transitorias o paliativas y no integrales.

También resulta importante que se consagra el diseño de programas que permitan la atención especializada a población en una situación social crítica, es decir a la población indigente, especialmente la prevención y rehabilitación de drogadictos que empieza desde la niñez y que incluye tratamiento psicológico y terapia ocupacional. En este periodo de tiempo se empieza a transformar la ciudad al darle un énfasis especial a la lucha contra la pobreza y enfocar los esfuerzos del gobierno distrital en políticas sociales, junto con la preocupación por la renovación urbana. Sin embargo frente al habitante de la calle el proceso aun es retrasado, se mantiene la noción de peligrosidad y la designación despectiva; aun conviven prácticas de limpieza social denunciadas por la veeduría en 1994 con la muerte de 3 niños indigentes y anteriormente 81 cuyas causas son desconocidas.

Esto aparentemente bajo el silencio del gobierno pero a su vez bajo una creciente presión de instituciones vigilantes de los Derechos Humanos reivindicando el derecho a la vida de estas personas independientemente de constituirse como

factor de inseguridad, así se empieza a pensar al habitante de la calle como una persona con un derecho mínimo, haciéndolo visible. Es posible decir entonces que se empieza a abrir paso un discurso diferente que para la siguiente Alcaldía tomara mucha fuerza y materializara un cambio de manera tangible tanto en los valores como en las políticas.

Para 1995 llega al gobierno de la ciudad Antanas Mockus manteniéndose en el cargo por un año debido a su renuncia, pero retoma Paul Bromberg hasta finalizar el periodo con el **Plan de Desarrollo Formar ciudad 1995-1998** reglamentado por el Decreto 295/1995 desarrollado por Mockus, cuyo objetivo es “buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos”. Este plan se estructura a partir de seis prioridades, de las cuales se destaca el progreso social con programas para impulsar el desarrollo humano y la convivencia articulada al eje central que es la cultura ciudadana; se resalta la estrategia que pretende modificar comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad a través de la autorregulación ciudadana.

Aquí es posible identificar entonces como un primer acercamiento el compromiso del gobierno distrital de luchar (aunque no lo especifica) con los imaginarios y actitudes que posee la ciudadanía frente al habitante de la calle como un paso fundamental que reconoce la naturaleza estructural de la problemática y que busca cambiar la noción que se teje alrededor de este sujeto. De la mano con este objetivo general que soporta el cambio profundo, la estrategia para el progreso social le apunta a mejorar el **nivel de vida** de la población más pobre y vulnerable facilitando su **acceso a bienes y servicios básicos** debilitando procesos de exclusión social.

En este punto es necesario hablar del cambio en la utilización de las palabras desde la administración de Jaime Castro pues dentro del objetivo de su plan de desarrollo utiliza “mejorar las condiciones y la calidad de vida”, mientras que Mockus utiliza “mejorar el nivel de vida y el acceso a bienes y servicios básicos”. Esto representa un paso más allá que significa no solo brindar una atención básica para esta población, sino que evidencia la concepción de este sujeto como uno con derechos al cual se le deben otorgar unos mínimos básicos (bienes meritorios o del mínimo vital) para asegurar su vida, rescatándolo como alguien importante y que tiene unas necesidades comunes a toda la sociedad que deben ser suplidas.

Continuando con el artículo 13 se propone que ante la inequidad en la distribución del ingreso, se utilizarán subsidios a la demanda, temporales y focalizados principalmente en salud, vivienda y educación retomando los lineamientos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en lo referente a estrategias para la reducción de la pobreza. También se resalta que la inversión social procurará generar autonomía en las personas y comunidades, nuevamente acorde con el discurso de enfoque de derechos y capacidades. De la mano de esto y en lo relacionado con políticas sectoriales en la protección social se busca “promover el bienestar de grupos poblacionales en condiciones materiales y sociales críticas haciendo énfasis en acciones preventivas y de inclusión social, a través de la participación activa de la familia, comunidad y las instituciones públicas y privadas” (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1995, pp. 7)

En este apartado también se presenta un punto de ruptura importante tanto con las formas asistencialistas como en la profundización del enfoque de derechos como discurso, en tanto se contemplan las acciones preventivas y no solo paliativas, se resaltan los conceptos de participación activa y corresponsabilidad alrededor del problema del habitante de la calle como población en condición crítica dentro de la ciudad haciendo de este un problema compartido. Sin embargo

se presentan matices importantes en la concreción de los objetivos planteados por el plan, que muestran la incipiente o solo enunciada adopción del enfoque de derechos referente a esta población con el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la ciudad de Santa fe de Bogotá reglamentado para junio 1995, que como se dijo anteriormente continua denominando a esta población bajo el imaginario de carencias.

En esta misma dinámica de matices para diciembre del mismo año se crea el Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle que presenta otra ruptura importante en el proceso de cambio desde una perspectiva asistencialista a una de derechos pues es la primera vez que en las políticas públicas de la ciudad se utiliza la denominación “Habitante de la Calle”. Así se considera este momento como la cúspide de un cambio que va a seguir moviéndose progresivamente hacia la dignificación del individuo; creando espacios de participación, brindando alternativas de atención para esta población “según grupos de edad y perfiles específicos que incluyan posibilidades de formación, capacitación y ocupación productiva y eviten **la institucionalización de estas personas**” (Mockus, 1995, Decreto 897).

Resulta importante que el programa presenta la idea de que a través de las estrategias mencionadas se evite la perpetuación o naturalización de la situación de vulnerabilidad de esta población, también se resalta que a través de las acciones concertadas se busca desestimular la supervivencia en la calle. Con todo esto es posible decir que este plan de desarrollo y las concepciones bajo las cuales fue concebido representan una ruptura importante frente a la manera de abordar la problemática y que marca el inicio de un camino progresivo hacia un enfoque de derechos más concreto.

A pesar de este importante aporte también es necesario concluir que

“de los planteamientos de esta administración se destaca la ausencia de la categoría explícita de política social en el discurso [...] a pesar de la emergencia del concepto de exclusión social, este se reduce a un conjunto de técnicas como la atención a los drogadictos, a las personas con discapacidad y a la legalización de barrios [...] si bien hay un avance frente al discurso del asistencialismo que predominó en la ciudad [...] en términos del reconocimiento del sujeto, la acción gubernamental se expresa como una sumatoria de dispositivos y tecnologías que no hacen explícitos los saberes en los que se fundamentan salvo el saber estadístico” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 137).

Posterior a este periodo de tiempo entra a la Alcaldía de la ciudad Enrique Peñalosa con el Plan de Desarrollo **“Por la Bogotá que Queremos”** 1998-2001 reglamentado por el acuerdo 06/1998 con el objetivo principal de “generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico” (Concejo de Santa fe de Bogotá, 1998, pp.2), así plantea nueve prioridades dentro de las que se resalta la desmarginalización y la interacción social que se basan en el respeto y defensa de los bienes e intereses colectivos, el imperativo de brindar mayores oportunidades para la realización del potencial humano y el desafío de mejorar la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos. Teniendo a su vez la dimensión social como eje central, se requería la concentración de los recursos de inversión pública en la atención de la población más pobre.

Así en cuanto a la desmarginalización que pretende elevar la calidad de vida de la población que vive en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales, ésta se presenta como una estrategia de equidad social. En cuanto a la interacción social, pretende mejorar los niveles de calidad y cobertura en la oferta de servicios sociales a partir del desarrollo de capacidades y potencialidades en las personas para obtener una mayor igualdad de condiciones; este proceso

enmarcado en la equidad y calidad como articuladores. De esta manera se contempla la conformación del Comité Distrital de Política Social, la creación del Sistema Distrital de Bienestar Familiar y el diseño de una política social como instituciones que permitan alcanzar estos objetivos.

De importancia resulta la implantación de un esquema de Gerencia Social Integral como instrumento diseñado para alcanzar una gestión más eficiente, eficaz y de calidad frente a la demanda de servicios sociales transformando los subsidios de oferta a demanda, ahora de manera permanente y no temporal como lo proponía Mockus. Frente a esto Corredor (2010) plantea que estos

“se reducen en el mejor de los casos a transferir ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales, pero sin tocar los factores estructurales e intergeneracionales [...] los programas sociales centrados en el subsidio a la demanda lo que hacen es una transferencia de recursos públicos a las personas o familias en situación de pobreza, y por tanto están más sujetos a la volatilidad macroeconómica y resultan siendo cíclicos, cuando justamente deberían ser anticíclicos; también están sujetos a la disponibilidad de recursos públicos condicionados al esquivo equilibrio fiscal y a las prioridades políticas del gobierno de turno, por lo cual se amenaza su continuidad, requisito indispensable en materia social, dado que los logros son acumulativos y se obtienen en un mediano y largo plazo” (pp. 72)

De esta manera, los programas basados en este tipo de instrumentos persisten en la concepción de las personas como sujetos individuales de necesidades en detrimento de la construcción de políticas públicas estatales que comportan una apropiación colectiva; reafirmando así la continua presencia y convivencia de elementos asistenciales junto con el enfoque de derechos frente al habitante de la calle. Al respecto se destaca el programa de mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables, en el que mediante el acceso a servicios de bienestar básico y oportunidades de vinculación social se



busca combatir la exclusión y superar así factores de riesgo social, adoptando un enfoque diferencial y focalizado que mantiene una noción de esta población ligada al consumo de drogas.

Otro elemento importante es la construcción del parque Tercer Milenio como un objetivo dentro de la renovación urbana de la ciudad; así mientras que para Peñalosa “la prioridad estuvo en transformar en términos urbanísticos la ciudad para producir desarrollo y equidad” para Mockus “la prioridad estuvo puesta en la protección de la vida y en el despliegue de dispositivos para fomentar la cultura ciudadana [...] para Enrique Peñalosa la equidad e igualdad está avalada en la organización urbana de la ciudad” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp.160). Con la intervención de esta parte de la ciudad que en años siguientes se profundizará, se destaca una generalización del discurso de peligrosidad de los habitantes de la calle por parte de gobernantes, funcionarios y medios de comunicación, que servirá para legitimar su intervención.

Una intervención en términos de renovación pero también de seguridad y control para tratar a los sujetos peligrosos que allí habitaban, aumentando la presencia policial, prácticas de higiene y tratamiento diferenciado a las cuales el DABS y el censo de 1999 fueron funcionales. Todo esto deja ver el divorcio que desde la administración se plantea de la problemática del habitante de la calle y el espacio que ocupa; así mismo que aunque la designación del sujeto resulta más digna en lo formal, se sigue reproduciendo la imagen peyorativa de esta población. En suma en el discurso de Peñalosa se hace referencia

“a las actividades adelantadas desde la alcaldía, el trabajo con los grupos más vulnerables no se enuncia como política social, sino como la puesta en marcha de un conjunto de programas adelantados con las familias pobres, ancianos, niños e indigentes etcétera [...] el tercer aspecto, es cómo la intervención en el cartucho es vista como un problema de ordenamiento de la ciudad y de seguridad y no como un problema social [...] un cuarto

aspecto, es la emergencia del discurso sobre la política social que en Peñalosa está centrada en la coordinación sectorial, y el sujeto que emerge es un beneficiario de cupos en educación, de servicios de salud, de procesos de intervención en el DABS o en IDIPRON” (Robledo y Rodríguez, 2008, pp. 136)

Así aunque representa un avance en los instrumentos y objetivos de política frente al habitante de la calle, se queda en estos y no hay un cambio en el trasfondo que soporta estas estrategias como fundamental para la ocurrencia de una transformación radical. Sin embargo la convivencia se estructura como tema recurrente en adelante aportando elementos más culturales, incrustados en lo social para la concepción de los problemas de la ciudad.

Con esto así, se abre paso la segunda administración de Mockus en la ciudad, desde la cual se empieza a ver de manera más clara un desligamiento de la tendencia mayoritaria de la asistencia social en las políticas públicas y programas distritales hacia un enfoque de derechos más concreto en estas.

#### **Anexo 4 Caracterización Funcionarios y Académicos – Comunidad de Política**

Para 1995, Antanas Mockus contaba en su gabinete de gobierno con un grupo de personas que compartían su idea de ciudad, y dentro de las cuales se resaltan Clara Stella Juliao Vargas como directora del DABS entre 1995 y 1997; para 1991 ya trabajaba en la entidad en el área de planeación y en 1993 se desempeñaba como subdirectora de prevención. Economista de la Universidad Nacional y Trabajadora Social del Colegio Superior de Cundinamarca; con especialización en gerencia social de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP),

Maestría en economía de la Universidad Nacional “Teoría del bienestar e indicadores de pobreza” y un Doctorado en paz, conflicto y democracia de la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación tienen que ver con la construcción de comunidad, tejido social y gestión social, cultura y política; y formación y Praxis en trabajo social.

Dentro de las ideas fundamentales que guiaron su labor dentro del DABS, estaba una visión del habitante de la calle como sujeto víctima de condiciones de pobreza, que lo hacían indigente y debía prestársele una atención que buscara rehabilitarlo, dando especial énfasis a los niños con el Plan de Atención a la indigencia Distrital. Con esto se destaca la necesidad de especializar la atención de acuerdo a las edades, estableciendo cadenas de atención y otorgando competencias a diversas entidades.

Así la formación de esta funcionaria y sus creencias alrededor de la gestión social, “como un conjunto de mecanismos que promueven la inclusión social como cohesión [...] y [...] vinculación social efectiva de la comunidad [...] que permite que los sujetos cultiven un sentido de pertenencia, [...] participación ciudadana y de control social para el mejoramiento continuo de una oferta institucional organizada” (Ministerio de Educación. 2013), permite identificar su aporte al llevar a cabo los programas de protección de la administración Mockus retomando postulados fundamentales para el enfoque de derechos como el sentido de pertenencia de los sujetos al programa al que se vinculan.

Teniendo esto en cuenta, su sistema de creencias se fundamenta en valores como la priorización de atención a la población por su condición de vulnerabilidad, una idea de ayudar al otro desde una concepción más institucional y no de caridad, así como estrategias de atracción y casi seducción para lograr la rehabilitación del habitante de la calle. Así, es posible identificar el núcleo de la política que empieza a posicionar el tema del habitante de la calle reconociendo sus especificidades,

privilegiando un enfoque que lleva al funcionario a desarrollar soluciones en el terreno y pensar un proceso de inclusión social que empiece con el reconocimiento de unos mínimos. En esta primera administración de Mockus, existieron en su mayoría funcionarios de corte tecnocrático, pensando en soluciones más técnicas, en contraste con Clara Stella que poseía un enfoque más humano y por esto es la más visible en este periodo.

Con los primeros avances sugeridos en el tema de habitante de la calle, en el periodo de gobierno de Enrique Peñalosa se empieza a destacar de manera clara la conformación de un grupo de trabajo, de una comunidad de política que empezó a influir en orientar la atención de acuerdo a valores y creencias que consideraban fundamentales para el desarrollo del tema. Así se resalta a Gilma Jiménez Gómez como directora del DABS, quien se formó como Trabajadora Social en el Colegio Mayor de Cundinamarca, realizó estudios sobre estrategias, tácticas de negociación y resolución de conflictos, así como en desarrollo social y administrativo.

Su principal preocupación fue propender por una sociedad mejor para los niños, convirtiéndose en bandera de su lucha a lo largo de los años; con Peñalosa y frente al DABS, llevó consigo esa visión en la construcción de propuestas integrales de atención para el habitante de la calle. También se destacó por su labor en la recuperación del cartucho, pues aunque se organizó desde una lógica de renovación urbana, se pensó en su impacto social. De esta manera, su sistema de creencias se basaba en una alta priorización por los asuntos sociales y los grupos vulnerables; principios como la corresponsabilidad en tanto los problemas son de todos y no de unos pocos, el trabajo fuerte en la persecución de sus ideales y el compromiso de los funcionarios por aliviar la situación de los más desprotegidos desde una visión de ayuda.

Hasta aquí se resalta que las dos directoras del DABS han tenido formación afín que ha dado una cierta continuidad en la orientación de la política social, con una

visión ligada a la asistencia social y no en los derechos. Junto con Gilma Jiménez se encuentra Iván Moreno Sánchez como subdirector de intervención social del DABS, economista de la Universidad Nacional con fuerte énfasis en el desarrollo del sector empresarial. Así mismo se destacan Carlos Marín Cala como gerente de exclusión social; Clemencia Ibáñez de Caño socióloga de la Universidad Santo Tomás cuyos campos de estudio han sido la cultura urbana y las dinámicas sociales. También desarrollo un papel fundamental junto con Inés Elvira Roldán Pardo defensora de derechos humanos, de origen liberal y amiga de infancia de Clara López Obregón, socióloga de la Universidad Javeriana que cuenta con formación humanística y cercana a la población vulnerable como gerentes de la estrategia de intervención social Santa Inés-El Cartucho.

Junto con ellas, se encuentra Efraín Amaya Chitiva como gerente de desmarginalización en un entendimiento de la ciudad y su labor a través de la renovación urbana. Este grupo de trabajo conformado durante la alcaldía de Peñalosa, permite identificar una visión más humana de la problemática del habitante de la calle, pero ligada a nociones de caridad y atención bajo un carácter tecnocrático sin integralidad. Así, las ideas y creencias fundamentales que los agrupan son la visión de un sujeto necesitado y dependiente, el cual debe ser ayudado con servicios básicos y acompañamiento, a la vez escondido y despojado de su condición que resulta antiestética para la ciudad, y una noción de lo social en función de lo espacial y económico. Se mantiene una visión médica de la solución.

Así se va configurando como tradición en las instituciones tratar el tema del habitante de la calle de una manera más o menos similar con algunos matices que sin embargo solo en el discurso enuncian un movimiento hacia un enfoque de derechos, pues las personas a cargo tienen formación académica similar y una forma de pensar característica de la asistencia social.

## **Anexo 5 Entrevista Ángela María Robledo**

Primera pregunta: pensando en el tiempo que tu estuviste en el gobierno de Mockus, pues en el Departamento Administrativo cómo se pensaba en ese momento el Habitante de la Calle, que tipo de sujeto dirías tu que era el Habitante de la calle en ese momento.

AMR: eeee... eee... La tarea fundamental cuando llegamos al DABS, hoy Secretaria de Integración Social fue desarrollar una política de inclusión dentro de la vida de la ciudad en el marco de los derechos y en el marco del reconocimiento de nuevas ciudadanías eee.. Y entonces en esa perspectiva eee.... había ocurrido la situación del cartucho ¡cierto! Estaba ocurriendo esta intervención tan brutal, tal violenta, en el cartucho que era como el nicho que la ciudad identificaba como el lugar donde habitaban los “ñeros”; Así se les llamaba, prácticamente era como la forma coloquial, y cuando llegamos eee.. Como en en este pensar, yo tenía un equipo en general muy académico que venia del mundo de la investigación, del mundo de las universidades y dijimos ¿cómo pensar el ejercicio de la inclusión? Eee.. Incluso encontramos que.. Me encanta, tengo ese vicio de buscar en el diccionario etimológicamente, inclusión tiene como dos acepciones, uno que es la tarea de incluir al otro, ¡sí! casi como un ejercicio de traerlo, y el otro es como de acompañar el ejercicio de apertura y de empoderamiento, asumimos más la segunda acepción y dentro de eso empezamos a trabajar una ciudadanía...eee..

En el tema de la mujeres, de las prostitutas, de los habitantes de la calle, de los vendedores ambulantes...de la niñez... Porque yo llegue a una entidad, tengo que decirlo que eee... Pensaba muy la política social desde la política asistencialista e incluso desde el mismo lenguaje. Como feminista que soy eee... El lenguaje refleja realidades, refleja intencionalidades, y entonces cuando abordamos toda esta problemática de los habitantes de calle eee.. Como te digo como muy tocada por lo que había sucedido en el cartucho, eee.. Nosotros dijimos por qué no pensar el habitante de calle como un ciudadano habitante de calle...fue un enorme debate

que tuvimos conceptualmente porque veníamos de un concepto de ciudadanía muy formal como diría Marshall, eee... Del hombre adulto, con patrimonio, sobre todo hombre, blanco etc, a decir este personaje que está en el calle, mugroso, en el habita un ciudadano y nosotros dijimos en el habita un ciudadano y hay que entrar a trabajar con eso, desde esa perspectivas eee... Desde el mismo nombre hicimos un giro y empezamos a buscar trabajar con los habitantes de calle. Eso qué significó que si los pensábamos como ciudadanos y ciudadanas no íbamos a permitir que la policía llegara a bañarlos, a arrinconarlos, a impedirles que salieran del cartucho, sino empezar a trabar con ellos para que conquistaran la ciudad, para que la pudieran transitar; de hecho lo hacían!, ellos lo rompían con su carrito se movían de noche y mm.. Dijimos hay que empezar a trabajar desde esa perspectiva, que tengan derecho a la ciudad y si tienen derechos y son ciudadanos también tienen deberes; y por el otro lado empezamos a diversificar toda la oferta de servicios eee.. Porque estaba muy psiquiatrizada también la mirada del habitante de calle, entonces era el enfermo, era el adicto.

Y si bien había... tenía los mismos problemas de salud mental, si bien tenían los adictos, también tenían los consumidores como cualquiera de nosotros que se toma unos tragos en su casa, lo que pasa es que ellos al estar en la calle estaban mucho más expuestos. Entonces se abre el programa en muchísimas y múltiples alternativas, desde quienes querían estar y hacer un proceso, llamémoslo de resocialización más por voluntad propia, hasta quienes solamente querían bañarse, comer, estar dignamente y volver a la calle.

Entrevistador: listo, y digamos frente a lo que tu digamos hiciste en ese cambio que mencionaste ahorita que sucedió, empezaron ustedes a buscar que sucediera, digamos frente a las anteriores administraciones, como qué rupturas importantes dirías tu que sucedieron?

AMR: a mi me hicieron muchos debates en el concejo de Bogotá, e incluso mis discusiones conceptuales con Antanas fueron muy fuertes eee... me hicieron

muchos debates porque los habitantes de calle empezaron a estar en muchos lugares de la ciudad, eee... Los veías en el centro, los veías en los parques... Eeee... Y ósea los veías participando de la ciudad, y esto tenía un impacto grande porque pues el cartucho prácticamente desaparecía y había una diáspora y nuestra perspectiva no fue concentrarlos un poco a la manera de que tienen peste, y hay que aislarlos, sino que estén y participen en la ciudad.

La ruptura fue muy grande, fue muy grande, eee...pero teníamos una enorme ventaja también y es que estos programas presupuestalmente en el DABS tenían un buen presupuesto y pudimos fortalecer la oferta, eee... desde el hogar día, el hogar noche, que eran los puros lugares de paso o los lugares donde ellos podían pasar el día completo en actividades culturales...eee... O en.. Los centros ya de transitorios que se llamaban así, donde llegaban y permanecían un mayor tiempo y decidían a donde querían ir o ya en otro lugar fue el que organizamos en San Cristóbal que era un lugar, ya no de corte psiquiátrico pero si de cuidado para ellos, donde podían tener actividades de formación laboral o mucho más digamos concientes, entonces mantuvimos...eee..los lugares, los espacios donde ellos estaban un tiempo más largo y hacían como todo un proceso y emergía su condición de ciudadanía y volvían muchos de ellos a sus familias y eso, o el habitante de calle que quería seguir en la calle.

Yo creo que también fue que... Eso me produjo enormes debates porque en eso yo defendía como ese espacio libertad que tiene, quien elige ya como mayor de edad que hacer con su vida.. Ahh que eso se había dificultado porque muchas veces estaba metido en el tema de la adicción, pero en eso yo he tenido como una perspectiva muy libertaria en la vida y creo que eso fue lo que logramos como incorporarle al programa habitante de calle. Pero como te digo, fueron muchos los debates que me hicieron, y las recomendaciones de estos concejales de Bogotá me decían: “Maravilloso doctora Robledo, atiéndalos pero lléveselos de Bogotá, pero concentrelos, lléveselos a Usme, lléveselos a Sumapaz si es posible,



sáquelos de la ciudad”. Y yo les decía esto no es... Digamos en ellos hay una estética y en ellos hay una presencia y un testimonio y uno ponerse...porque siempre lo vimos así en la tesis con Patricia...que de alguna manera ellos son una resistencia al modelo capitalista del sujeto útil, ellos se paran algunos más conscientemente, y otros no a vivir la ciudad de una manera distinta y eso lo ratificamos en un libro que se hizo que se llama “Busco un nombre, busco una mujer” que fue publicado, donde como que pudimos oír las voces de los hombres y mujeres de la calle en Bogotá.

Entrevistador: listo, y ahora una pregunta un poco más personal, que me cuentes cual ha sido digamos tu formación académica y si crees que tu formación te ha encaminado a tratar este tipo de temas o ha sido más como un gusto personal, en el que digamos la academia no...

AMR: no, yo creo que haber sido académica tantos años, haber hecho investigación tantos años, una condición personal de mujer feminista que me ha hecho también ser muy crítica frente a..en lo que puede generar una política social que es en ortopedia social como diría Foucault, eee... Me permitió como mirar la experiencia, cuando yo llegue al DABS yo era psicóloga había estado en la Javeriana, había hecho mucha investigación, no había hecho la maestría, por supuesto volver a mirar la experiencia que fue lo que hicimos en la tesis con Patricia ya me permitió reconceptualizar mucho más que era lo que nosotros queríamos, pero también cuando llegue al DABS tenía un equipo muy académico, la personas que me acompañaron, algunas se quedaron que eran muy buenas, otras llegaron casi todas eran hombres y mujeres de la academia y creo que eso nos ayudó a pensar y a trabajar la política social desde un lugar muy distinto y hacer parte de una administración como la de Anatanas Mockus y un plan de desarrollo que nos permitía trabajar intersectorialmente.

Eee..Entonces no era solo el DABS, ahí en el objetivo que yo coordinaba estaba salud, estaba educación, estaba cultura, estaba la veeduría de Bogotá y eso nos permitía trabajar; eee.. Y entonces si queríamos atender a los habitantes de calle y no llevármolos para el hospital Santa Clara que era donde llegaban todos, sino en la calle.. y tenían un aliado que era Jose Fernando Cardona de la Secretaria de Salud que hacia las unidades móviles y trabajábamos y llegábamos, había yo diría una perspectiva de pensar la ciudad que nos ayudaba a que la tarea... (Interrupción)

Entrevistador: bueno ahorita que estabas mencionando digamos tu equipo de trabajo, tu grupo de trabajo crees que ese grupo de trabajo digamos todos tenían esa misma orientación, todos compartían esa idea de cómo llevar a cabo el objetivo del DABS o habían diferencias?

AMR: No, por supuesto que siempre hay diferencias y cuando uno viene del mundo de la academia, las diferencias, la deliberación, eee.. Las perspectivas distintas hacen aveces más difícil la tarea pera más rica. Eee.. Hay Había... Yo diría que en general el equipo más directivo y fue una tarea muy colectiva si tenía más esa perspectiva; sin embargo creería que por supuesto quienes se quedaron que eran funcionarios de tiempo atrás, que eran servidores públicos de años, de años, de años, muchas de estas ideas les parecían ¡rarísimas!, venían acostumbrados a hacer una tarea mucho más asistencialista, mucho más recortada diría yo, mucho más de que el habitante de calle en este caso pues era un sujeto peligroso, eee... Entonces hicimos mucho trabajo de formación con ellos, el DABS yo diría se volvió casi una Universidad, nosotros teníamos cientos de convenios con universidades para hacer discusiones sobre esto, qué eran las nuevas ciudadanías eee.. Qué significaba pensar el habitante de calle no desde la perspectiva de la peligrosidad sino también desde la ciudadanía, y cuáles eran los distintos acercamientos....y había gente supremamente valiosa que también

tenía..que se fue encarretando en la tarea y que pudimos hacer un ejercicio con mucha más coherencia.

Yo tenía una práctica de dirección que era hacer reuniones enormes con mucha gente y discutir y trabajar y poner sobre la mesa eeee... tareas digamos... eee colectivas eee.. Por supuesto había personas que tenían una perspectiva mucho más de intervención policiva para los habitantes de calle..eee.. Este grupo que llegábamos que era mucho más libertario y de ciudadanías eso generaba choques, pero en general yo creería que eso se recuerda como una época interesante de innovación, de innovación en política pública con habitantes de calle.

Entrevistador: No sé si me puedes dar o recuerdas algunos de los nombres que trabajaron contigo en...

AMR: Miriam Cantor..eeee... Inés Elvira Roldán..eeee... Quien estaba antes era Carlos Alberto, no me acuerdo el apellido, el si se fue, el si se fue porque Carlos tenía una perspectiva...Carlos lo recuerdo, creo que él se fue para el acueducto no recuerdo el apellido..eee...eee... Bueno estaba, ¿cómo es que se llama? Que es alguien que trabaja con masculinidades ¿Omar? Él fue una de las personas que contratamos nueva para trabajar en esta tarea eee.. Nos hicimos de vínculos, convenios con la universidad de la Andes en Antropología, que nos ayudaban a pensar desde distintos lugares la tarea. Germán Pizano que fue el que hizo hace poco su documental sobre el cartucho, también estuvo con nosotros..eee... Son como los nombres que recuerdo...ahhh Maria Cristina Hurtado que era la subdirectora social, eee... De toda, toda esa tarea de política social en el DABS que hoy es defensora delegada de la Defensoría.

Pedro Quijano quien trabaja en el ICBF, está ahora manejando todo el tema de familia...los que recuerdo que están más cercanos y que están ahí.

Entrevistador: listo, me gustaría preguntarte digamos tu opinión frente a lo que está haciendo hoy la administración frente al habitante de la calle y digamos que aportes o cómo crees tú que debería avanzar esa problemática?

AMR: A mí me parece algo de la tarea que nosotros hicimos consero lucho Garzón..eee.. Se ya tengo que decirlo a manera más general porque yo no le he hecho el seguimiento que le puede estar haciendo Patricia mi compañera Rodriguez a lo actual...en la época de Moreno se distorsiono absolutamente...eee... el programa, se volvió una cosa mucho más asistencialista y me parece que con Petro ha habido muchos altibajos, me parece que no ha habido como mucha claridad, creo que oscilan entre una perspectiva muy policiva y otra más de ciudadanía, creo que los programas que montaron para el tema de buscar..eee... una tarea sustitutiva al consumo sobre todo a los que sí tienen una mayor condición de adicciones son muy interesantes, no recuerdo cómo es que se llama exactamente el programa mmmm.... Que son esas unidades móviles que van de la Secretaria de Salud, que buscan sustitutivos, que están haciendo terapias alternativas, eso me parece interesante.

Pero yo creo que el programa sí perdió mucha fuerza conceptual y ya la estregaría de intervención. Creo que algo ha intentado Jorge Rojas pero han habido tantas vicisitudes en esta alcaldía que no sé qué ha ocurrido, creo que comparten más la perspectiva yo diría más libertaria, pero han oscilado entre moverse en una tarea más policiva, de control, del sujeto peligroso, del “loco” a..mm.. En algunos casos a pensarlo más como un ciudadano, un ciudadano....difícil pensarlo así pero que tiene derechos y deberes en la ciudad.

Entrevistador: ok, ósea ese digamos ese avance que ustedes lograron en tanto pensar al habitante de calle como ciudadanos crees que se ha desdibujado un poco?

AMR: Yo creo que se ha desdibujado un poco, tendría que decirlo el... Creo que se mantuvo, porque muchas personas de nuestro equipo se quedaron con Garzón, y mantuvieron muchos elementos de política...eee... Porque éramos un equipo que trabajábamos en esa perspectiva...eee.. Yo sí creo que desde Samuel y ahora yo no veo una tarea muy consistente frente al habitante de calle en Bogotá.

Entrevistador: ok Listo, y la última que me gustaría preguntarte es digamos porque el habitante de la calle digamos resulta importante para digamos desarrollar políticas que busquen atenderlo o busquen alcanzar esa condición?

AMR: Cuando nosotros hicimos la tarea ya digamos con Patricia, además de...digamos de saber que son seres humanos que tienen todo el derecho a vivir en una ciudad, a disfrutar de la ciudad...eee.. El habitante de calle ya para nosotros fue...eee... Una... Un ámbito de trabajo muy interesante porque nos parece que es ese otro que en las ciudades de la seguridad...eee...se piensan, se vuelven un amalgamador de todo lo que se pretende hacer con nosotros ¡cierto!, volvernos útiles, volvernos domesticados, volvernos funcionales al sistema y el habitante de calle como ese otro extraño...eee.. Que en estas sociedades de la seguridad y en estas ciudades de la seguridad todo lo extraño entra a ser contado, controlado, vigilado...eee.. Es un ser, muchos de ellos profundamente libertarios...¿sí? Por eso nos llamó tanto la atención trabajarlo...eee... Y en ese ejercicio que hicimos, si leíste el libro, pues es como un seguimiento de cómo emerge, entonces primero era el pobre...¡primero! era el indígena para los españoles...eee... El negro, luego el pobre, luego el que no se quiere reformar, y luego éste que está en la calle, que se expone y que hace resistencia al sujeto útil ¡cierto! pues al, al personaje con corbata que siempre va a trabajar, que tiene...¡sí! Que se resiste, resiste a un régimen que muchas veces lo asfixia.

Entonces por eso escucharlos y trabajar con ellos fue maravilloso, yo cada que iba a esos centros o a los lugares donde estaban, o a los hogares..mm...me devolvía en unas sensaciones de libertad maravillosa! Siempre me parecieron unos personajes muy interesantes de trabajar y mm... sé que en algunos lugares, por supuesto cómo en Barranquilla, cómo en Cali, los trataban; eso era parte de la limpieza social, muchos llegaron a Bogotá precisamente porque en Bogotá tenían mucho más garantías de derechos; ellos nos dicen y en las encuestas que hay eee... El..mm... Se hacía una censo especial con el DANE, eee.. Contratado por el DABS, por IDIRPRON...eee... Y una época, en... a principios del 2000 que me tocó a mí que hubo un pico de llegada, que los estaban matando en muchos lugares...eee...

No se ya en temas de datos y cifras que ha ocurrido...ee.. Pero pues, ese otro esta en todos los lugares del mundo en todas las ciudades... Sí, son los destechados, son los sin hogar y son personajes muchos de ellos que llegan allá por la precariedad de un mundo, que tienen un día trabajo, porque los vimos, porque los escuché, todo se cierra, se acaba el matrimonio y llegan a la calle que es el espacio que los acoge en su momento, u otros que por un acto de rebeldía absoluta se niegan a pertenecer, u otros por una sociedad que excluye lo diferente.

Si?, entonces no es el ánimo de idealizarlos, también hay historias supremamente duras de exclusión total, de exclusión total... Pero que si uno los mira como ciudadanos también puede que desaparezca entonces ehhe. No es idealizarlos pero es decir encarnan la vida de alguna manera que si no los vemos tan distintos nosotros a ellos, eso nos puede pasar a cualquiera de nosotros sí?

Entrevistador: Listo Ángela eso sería todo. Muchas gracias.