

ESTUDIO COMPARADO DE LA RELACIÓN ENTRE LA INCLUSIÓN
SOCIAL DE LOS HABITANTES DE CALLE EN BOGOTÁ Y LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HOGARES DE PASO
EN LOS GOBIERNOS DE SAMUEL MORENO Y GUSTAVO PETRO

PAULA ALEJANDRA GARAVITO ROJAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C. 2017

Estudio Comparado de la Relación entre la Inclusión Social de los Habitantes de
Calle en Bogotá y la Implementación de la Política Pública de Hogares de Paso en
los Gobiernos De Samuel Moreno Y Gustavo Petro

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar el título de
Politóloga

Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Paula Alejandra Garavito Rojas

Dirigido por:
María del Rosario Bonilla

Bogotá D.C,
2017

RESUMEN

El presente artículo académico, busca realizar un análisis documental de la relación existente entre la implementación de la política pública de hogares de paso en los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro sobre la inclusión social de los habitantes de calle en Bogotá. A lo largo de la investigación se pretende demostrar que dicha política pública, consiste en un primer acercamiento para que esta población abandone la calle, de allí que la política pública este formulada en la atención integral encaminada a la inclusión social. Así mismo, el artículo da cuenta de lo que ha sido el proceso de ayuda a dicha población para finalmente llegar a la atención integral teniendo en cuenta las alcaldías anteriores. Para lograr dicho objetivo se realizó el análisis de los planes de desarrollo, decretos que respectan sobre habitantes de calle, documentos institucionales sobre hogares de paso, presupuestos locales e informes de rendición de cuentas de las dos alcaldías.

Palabras Claves: Implementación de políticas públicas, hogares de paso, inclusión social, habitantes de calle

ABSTRACT

The present academic article seeks to analyze the relationship between the shelter policy implementation in Samuel Moreno and Gustavo Petro governments over social inclusion of the street people in Bogotá. It will be show along the investigation that this policy is not enough by itself and it could be consider as the first approach to achieve that this population leave the streets, therefore the formulation of this policy has to be related with full assistance routed for social inclusion. The article also describes how the process was followed to finally provide a full social service to this population taking into account previous mayors. To accomplish this objective, intuitional documents were analyzed such as: development plans, legal statue about street people, documents about shelters, local budget and accountability documents.

Key words: Policy Implementation, social inclusion, shelters, street people.

INTRODUCCIÓN

Se les llamaba indigentes, desechables, mendigos, vagabundo entre otros calificativos que han sido utilizados para referirse a los habitantes de calle, dicho fenómeno es común en las grandes ciudades del mundo y la capital de Colombia no es la excepción. Colombia al ser un país con pocas posibilidades, grandes índices de pobreza, falta de educación, y un fenómeno como el conflicto armado que ha generado el desplazamiento forzoso, provocan que personas de todas las partes de la nación se dirijan a la capital en búsqueda de oportunidades. Sumando a otras causas como: la dependencia a las drogas, problemas familiares, desempleo, falta de oportunidades, contextos sociales entre otras que conllevan a que las personas conciban las calles como una salida.

Para tener claridad frente al significado y noción de habitante de calle es necesario remitirse a una de las obras más importantes de Robert Castel, la Metamorfosis de la Cuestión Social, que da cuenta de la evolución histórica de este fenómeno, desde cuando se les asume como vagabundos, por dos aspectos fundamentales, primero la falta de empleo y segundo la falta de pertenecía en la comunidad. Igualmente, hace referencia a la estigmatización hacia ellos, ya que son considerados inútiles para la sociedad y supone una ruptura con el hogar y demás reglas de la comunidad. Esta perspectiva fue evolucionando a través de la historia, y con la exaltación cristiana las personas pobres iban de iglesia en iglesia mendigando, por lo cual se les fue asumiendo como indigentes y se fue dando paso, con ayuda del cristianismo, a las acciones de asistencia social.

Posteriormente, lo que marca este proceso no es el “ayudar al prójimo” como lo hace el cristianismo, sino el surgimiento de la industria y las grandes ciudades con la correspondiente vinculación de contingentes sociales como lo es la mano de obra, que da como resultado una importante transformación sociológica y económica. Así mismo, brindar ayuda a los más necesitados y la indigencia urbana, pasan a ser un problema de las autoridades locales.

Teniendo en cuenta que el fenómeno de la indigencia es responsabilidad de las autoridades locales y en relación con la unidad de análisis, en Bogotá la situación de los habitantes de calle a través de la historia, se ha presentado de la siguiente manera:

Durante el siglo XVI en el año 1565, se le pide directamente al Rey de España una autorización para crear un refugio de madres desamparadas. Sin embargo, la construcción del mismo se tardó alrededor de 80 años y terminó constituyéndose un albergue para recogidos, que en principio fue ubicado al lado de la Catedral Primada y tiempo después, en la plaza de San Victorino (DABS, 2000). Hacia el siglo XVII, surgieron los mendigos que pedían limosna en frente de las iglesias, las casas y en el centro de la ciudad. Para darles atención, eran enviados a hospicios donde se les encerraba, a fin de que no pidieran limosna en la calle. Dichos hospicios eran administrados por la iglesia católica que se mantenía de las donaciones de la comunidad.

Se estima que, en 1770, el 3% de la población de Bogotá se ubicaba en esa categoría de indigente, sin embargo, este porcentaje fue aumentando paralelamente con el crecimiento de la pobreza. De esta manera, la institución existente, el “Hospicio Real” o “Casa Para Pobres”, se hizo insuficiente para atenderlos y los niños empezaron a ser abandonados en la calle. Ésta situación, contribuyó a la creación de pandillas de jóvenes que actuaban como autodefensas en las calles; se intentó dar solución al problema generando nuevos trabajos, pero la miseria seguía creciendo y se tuvo que crear un nuevo lugar de asistencia a cargo de la Beneficencia de Cundinamarca, pero dirigido por las Hermanas de la Caridad. (DABS, 2000). Posteriormente, se consolida el grupo de los pordioseros, quienes para apelar a la misericordia mostraban sus enfermedades o sus heridas en la piel y para su desempeño realizaban recorridos fijos, en los cuales iban de casa en casa pidiendo limosna.

De otra parte, con el crecimiento de la pobreza, una gran cantidad de niños empieza a habitar en la calle y éstos son denominados gamines. Aunque no todos se separaban definitivamente del núcleo familiar, muchos eran utilizados por sus padres para que les consiguieran ingresos.

A mediados del siglo XX, la violencia que se vivió en el país y, particularmente la generada por los acontecimientos del 9 de abril, contribuye al deterioro del Barrio Santa Inés, tradicional residencia de las familias más pudientes, que se convierte en el punto de llegada para los desplazados del campo, de las personas que llegan en búsqueda de oportunidades económicas y de los “desechados” de la ciudad. Este prestigioso barrio se vuelve la “Calle del Cartucho”, lugar de miseria, hacinamiento, violencia y dolor, al que

llegan los más desposeídos, los drogadictos, las personas que habitan la calle y las que se dedican al reciclaje, al comercio sexual y a la venta de estupefacientes. (SDIS - Bogotá Humana).

El Cartucho crece y se consolida durante años sin que alguna administración de la ciudad se atreva a intervenirlo. Cercano a los palacios de gobierno nacional y distrital, y aun siendo la expresión de la mayor degradación humana, existe, y no solamente porque allí es el único lugar donde pueden llegar y construir comunidad los que habitan la calle, sino porque mueve un importante mercado de drogas ilícitas. Con la creación del parque Tercer Milenio durante la primera alcaldía de Enrique Peñalosa, se renueva físicamente el sector, pero solo un pequeño porcentaje de sus habitantes es reubicado. Los demás se van desplazando a otros sectores cercanos: Cinco Huecos, el 12 de Octubre, el puente de Fucha y “El Bronx”, configurando nuevas zonas de concentración para ellos y para el comercio y consumo de sustancias psicoactivas.

En términos generales, los habitantes de calle tienen una serie de características, por ejemplo, son nómadas, no se establecen en ningún lugar en específico, pero sí se concentran en algunas zonas de la ciudad como las descritas anteriormente. Por lo general, se organizan en gallada, o en grupos de dos personas los cuales se autodenominan “parches” y tienen un estilo de vida, una identidad y una forma de configuración de su grupo social, que tiene sus propias tradiciones, costumbres y un modo de asumir la vida diferente a la sociedad en general. Todo ello, sin duda, ha contribuido a su exclusión de la sociedad. (DABS, 2000, pág 20)

Así mismo, es importante anotar que esta problemática vincula a la sociedad en general pues la presencia de los habitantes de calle incide en la inseguridad de los residentes de los barrios que frecuentan. Esta afectación deriva de prácticas como el consumo y el expendio de drogas, la mendicidad, el atraco y el hurto calificado, sus condiciones de salubridad e higiene a consecuencia de la falta de asistencia médica básica y alimentación adecuada. Sin embargo, se debe reconocer que en ocasiones realizan actividades para sobrevivir a la realidad de la calle que no se ven perjudiciales como los trabajos informales, cuidar carros o limpiar vidrios.

De otra parte, se pueden identificar las causas más comunes para que una persona caiga o decida hacer de la habitabilidad de la calle su estilo de vida. En primer lugar,

problemas sociales tales como: violencia, pobreza extrema, desintegración familiar, desplazamiento forzoso, concentración de los grupos sociales que generan hacinamiento y el tráfico de drogas. En segundo lugar, razones personales entre las que se destaca sin duda la dependencia a las drogas, el anhelo de libertad y la misma desintegración familiar o incluso la ruptura de alguna relación afectuosa. A veces la habitabilidad de la calle también puede haber sido asumida como una opción de vida, constituyéndose como una causa cultural.

Por último, es importante recalcar que para atender a la población de niños y jóvenes que viven en la calle, en 1967 se crea el IDIPRON, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, de igual manera, el anterior DABS, Departamento de Bienestar Social, hoy Secretaría de Integración, pone en marcha una serie de intervenciones y proyectos orientados a la protección de los habitantes de calle. Todos estos programas, no solamente contribuyen a que el trato que se le ha dado a esta población cambie en alguna medida, sino que se ha ido consolidando, especialmente en la última década, procurando brindarles una ayuda integral y ofreciéndoles diferentes alternativas de atención orientadas a su protección, su formación, su tratamiento y su reinserción al medio social y familiar., entre las que se destacan los hogares de paso.

El presente artículo, busca analizar la relación existente entre la implementación de la política pública de hogares de paso durante los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro en cuanto a la inclusión social de habitantes de calle en Bogotá. Se eligieron estas dos administraciones porque, aunque son un tanto recientes, se pueden evidenciar los resultados cuantitativamente de lo que ha sido la ayuda integral para habitantes de calle. Así mismo es importante recalcar que se realizó un análisis documental de las acciones emprendidas por las dos alcaldías para atender a dicha población, ya que no se pretende hacer una evaluación de la política pública de hogares de paso. Por el contrario este artículo pretende abrir el debate y dejar algunas preguntas abiertas que deberán ser abordadas por otros, debido a que éste, al ser un trabajo de grado, no cuenta con un tiempo extenso para analizar el impacto que tiene la política pública sobre la inclusión social de HC en Bogotá.

El artículo consta de cuatro partes fundamentales a saber: metodología, marco conceptual, análisis y conclusiones. En la metodología se describe básicamente el proceso

que se siguió para la recolección de la información levantada para su análisis posterior, en el marco conceptual se señalan los insumos teóricos que fundamentaron el proceso. El análisis cuenta con tres partes, en la primera se hace una descripción de lo que han sido los lineamientos para la atención de habitantes de calle en Bogotá; en el segundo apartado se presenta un panorama general de la situación de los habitantes de calle en los periodos señalados; en el tercer apartado se hace especial énfasis en la política pública de hogares de paso en las alcaldías de Samuel Moreno y Gustavo Petro. Por último, se formulan las conclusiones y los resultados del estudio comparado con sus respectivas diferencias y similitudes de la implementación de dicha política pública de las dos alcaldías.

1. METODOLOGÍA

Para la realización del presente estudio de caso comparado, se aplicó una metodología cualitativa de investigación con el fin de analizar y comparar la relación entre la inclusión social de los habitantes de calle en Bogotá y la implementación de la política pública de hogares de paso durante los gobiernos de Samuel Moreno y Gustavo Petro. Se analizaron las dimensiones de esta política pública para comprender sus aspectos y características más relevantes. Así mismo se describieron las características de la población habitante de la calle, y las acciones que se tomaron desde la administración para contribuir con su inclusión social.

Por un lado, este proyecto de investigación responde al enfoque institucional, pues demuestra que las instituciones creadas por el Distrito se utilizan para responder a una situación problemática como la habitabilidad en las calles. Por otro lado, la orientación epistemológica de esta investigación es positivista, debido a que busca entender cómo una variable específica, la de los hogares de paso para habitantes de calle, influye en la inclusión social de dicha población, que se constituye en la variable dependiente de este proceso de investigación.

El método de investigación aplicado fue cualitativo cuantificable, dado que se analizaron los efectos de la política pública de hogares de paso para habitantes de calle en Bogotá respecto a la inclusión social de dicha población. Pues si bien, no se realizó un estudio estadístico en el cual se combinarán las distintas variables, si se recurrió a dos fuentes

principales con cifras que sirvieron como insumo principal para llegar a las conclusiones de este estudio.

Se realizó un análisis documental, en el cual se revisaron: las metas establecidas en los planes de desarrollo “Bogotá Positiva para Vivir Mejor” y “Bogotá Humana” en lo referente a la atención de los habitantes de calle, los informes de rendición de cuentas de las dos alcaldías y particularmente de la gestión en la Secretaría Distrital de Integración Social, entidad encargada de manejar el tema en el Distrito. Lo anterior se realizó con el fin de establecer si efectivamente se disminuyó el porcentaje de habitantes de calle en cada una de estas administraciones y si los proyectos implementados tienen alguna relación con la inclusión social de los habitantes de calle en Bogotá, ya que solo se pretende analizar esto y no medir el impacto de la política pública como tal. Además se revisaron los dos últimos censos de habitantes de calle, realizados antes de cada una de las alcaldías y se revisó el presupuesto invertido en el sector social en cada una de las administraciones.

Las razones principales por las cuales se realizó el análisis documental, se debe a que por un lado, la política pública de hogares de paso hace parte de la atención integral para HC en Bogotá, por lo cual para lograr medir el impacto que ésta genera sobre la inclusión social, es necesario revisar todos los componentes y proyectos que hacen parte de dicha atención integral. Por otro lado, la evaluación de una política pública no solo requiere de tiempo, herramientas y un equipo especializado, sino también de un presupuesto para lograrlo. Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que este es un trabajo de grado, solo se hará énfasis en la revisión de los documentos institucionales, ya que dan cuenta de que existe una relación entre la política pública de hogares de paso y la inclusión social de HC en Bogotá.

Para la realización del marco conceptual las principales fuentes teóricas que se utilizaron para el análisis de la política pública, fueron: *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación* de André-Noël Roth, *Políticas Públicas* de Carlos Salazar Vargas, *Análisis de “Políticas Públicas”* de Jean Claude Thoenig y *Políticas Públicas una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas* de Wayne Parsons. En cuanto al ámbito de la inclusión social es necesario recurrir a artículos académicos de Sonia Fleury como *¿Qué protección social para cuál democracia? Dilema de la Inclusión Social en América Latina* y por último texto referente a democracia deliberativa, ya que hace parte del componte teorico expuesto por Fleury.

Como se mencionó anteriormente, este estudio requirió de documentos institucionales, para analizar la acción realizada por el Distrito, por consiguiente se verificaron los planes, programas, proyectos y resultados de la implementación de la política pública de hogares de paso para habitantes de la calle durante las dos administraciones en cuestión, sin embargo también se creyó pertinente revisar las acciones del Distrito realizadas anteriormente, ya que permite analizar el contexto.

Por todo lo anterior, se tomaron como fuentes primarias los documentos institucionales que dan cuenta de la política pública de hogares de paso. Como fuentes secundarias, el componente conceptual señalado anteriormente referente al análisis de las políticas públicas y la inclusión social, con estos insumos académicos se realizó el análisis del artículo académico que se presenta a continuación.

MARCO CONCEPTUAL

El presente estudio de caso utilizó las siguientes dimensiones conceptuales: en primer lugar, se definió el concepto de inclusión social, en segundo lugar, el de política pública y su implementación y por último, como unidad de análisis en este caso, la población habitante de calle.

Aunque en la actualidad a nivel continental, existe el índice de inclusión social, que publica cada año la organización de Quartely Américas, y mide distintos ítems como: crecimiento del PIB, derechos políticos, civiles, entre otros, pero la definición de inclusión social que se tomó fue la propuesta por Sonia Fleury. La autora parte de enunciar que existe un problema de gobernabilidad en América Latina potenciado por la economía mundial. Así mismo, que el problema estructural del Estado en los países latinoamericanos tiene tres características fundamentales: patrimonialismo, autoritarismo y exclusión (Fleury, 1998, pág 2). En este caso, se parte de la dimensión conceptual de la exclusión, para finalmente tomar la definición de inclusión social. Ahora bien, el concepto de exclusión está asociado con los problemas de pobreza y desigualdad

“La exclusión es un proceso cultural que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos y poblaciones en una comunidad sociopolítica. De esta forma, los grupos excluidos están, en general, imposibilitados de participar de las relaciones económicas

predominantes –el mercado, como productores y/o consumidores– y de las relaciones políticas vigentes –los derechos de ciudadanía. Sin embargo, la coexistencia en un mismo grupo poblacional de situaciones de pobreza, ausencia de derechos sociales o de condiciones de ejercerlos, y su exclusión de la comunidad sociopolítica, no nos debe confundir y hacernos pensar que se trata de un fenómeno simple, subordinado a la dimensión económica, lo que implicaría una única estrategia de enfrentamiento de esta compleja condición.” (Fleury, 1998, pág 13)

Ahora bien, en cuanto a la inclusión social, Fleury hace referencia a procesos que están ligados al ámbito económico y al ámbito sociopolítico. En primer lugar, establece que las personas por lo general están incluidas en el mercado ya sea como productoras o como consumidoras. En segundo lugar, en lo que respecta al componente político y social, la inclusión está asociada a los derechos y deberes que tienen los ciudadanos en una comunidad específica. Una sociedad incluyente garantiza el acceso a los bienes públicos, educación, el derecho a la participación y las libertades constitucionales, es decir, la inclusión social aboga por la reivindicación ciudadana por medio de las políticas públicas deliberativas en especial las políticas públicas sociales. (Fleury, 2010, pág 48)

La segunda variable de este estudio, es la política pública cuyo estudio y análisis ha propiciado la formulación de distintas definiciones. Para la presente investigación, se acoge a la propuesta conceptual de André Noël Roth, que la asume como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2009, pág 27), complementada por Carlos Salazar en lo referente a su condición de “...conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a una situación o frente a unas situaciones consideradas socialmente como problemáticas.” (Salazar, 2008, pág. 45)

Teniendo clara la definición de política pública ahora se hará la dimensión conceptual referente a la implementación de las mismas. Para ello, se tomó como referencia a Jean- Claude Thoenig, quien establece que la implementación es “el proceso por el cual las decisiones se acomodan a la realidad, se ajustan al terreno en el cual son aplicadas, se modelan según las rutinas y situaciones propias de los encargados de la implementación.”

(Thoenig, 1994, pág 49) Básicamente la implementación consiste en hacer realidad lo que esta formulado en la política pública, es decir, la puesta en marcha de la misma.

Como resultado del proceso de investigación y el sustento teórico de la Secretaria Distrital de Integración Social, El Acuerdo 008 de 2009 y El Modelo Distrital para la Atención de la Habitabilidad en Calle, se define al habitante de la calle¹ como aquel ciudadano que permanece en la calle por más de 30 días consecutivos y hace de ésta su lugar permanente de residencia, allí suplente sus necesidades básicas, sociales, culturales, hace parte de la habitabilidad de la calle y configura sus propias identidades en relación con el territorio. El ciudadano habitante de calle hace parte de la población vulnerable y marginada, por lo cual se les debe dar asistencia y realizar acciones encaminadas a su prevención.

2. ANÁLISIS

Para llevar a cabo la presente investigación, se analizaron los lineamientos que orientaron el tratamiento de la problemática de los habitantes de Calle en Bogotá durante las dos administraciones señaladas, Bogotá Positiva de Samuel Moreno realizado del 2008 al 2011 y Bogotá Humana de Gustavo Petro durante el periodo del 2012- 2015. El análisis de ambos lineamientos permitió identificar las directrices que dieron fundamento a las políticas públicas de asistencia implementadas durante esos periodos.

En la actualidad, no existe una política pública a nivel nacional destinada a la atención de los Habitantes de Calle, sin embargo, existe un acercamiento a través de la Ley 1641 del 12 de julio del 2013, por la cual se busca establecer los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de Calle. En este orden de ideas, en caso de que ésta ya estuviera formulada, solo sería válida para analizar la segunda administración, sin embargo, es importante mencionarlo, ya que da cuenta de que no existe, una política pública sólida y a largo plazo que de guía de cómo se deben tratar y diseñar los servicios para la atención a esta población vulnerable, en Colombia y en coordinación con las autoridades locales.

¹ Durante el texto se puede utilizar el término Habitante de calle (CH) o Ciudadano Habitante de calle (CHC) dependiendo del concepto que se utilice en cada una de las administraciones, sin embargo, el significado será el mismo

En este sentido lo que se ha adelantado en los últimos años con respecto a la elaboración de la política pública ha sido lo siguiente: en el 2013 se crearon las mesas técnicas, en el 2014 se recolectaron los insumos mediante cinco foros regionales, en el 2015 se realizó una articulación interinstitucional junto con el Ministerio de Salud y de Protección Social y en el 2016 el Ministerio de Salud y Protección Social elaboró dos diagnósticos, sin embargo aún no se cuenta con la línea base para la formulación de la política pública social para habitantes de calle en Colombia. (Minsalud, 2013).

Ahora bien, teniendo claro que en el plano nacional no existe una política pública formulada para los habitantes de calle, en el plano distrital si se han tomado iniciativas desde las distintas administraciones. En ese sentido, es necesario revisar cuáles han sido las líneas de acción y la normatividad por la cual se ha regido el trato a los habitantes de calle, no solo en las administraciones en cuestión, sino en las alcaldías anteriores. El siguiente apartado se centrará en explicar algunas de las medidas que fueron adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá para dar atención a dicha problemática antes de las administraciones de Samuel Moreno y Gustavo Petro.

2.1 LINEAMIENTOS PARA EL CUIDADO DE HABITANTES DE CALLE EN BOGOTÁ

Para entender el proceso previo que se surtió al interior de la administración distrital para la formulación y puesta en marcha del programa de hogares de paso, parece conveniente revisar los avances, que se habían alcanzado normativa y políticamente en las administraciones anteriores. En primer lugar, durante la administración de Antanas Mockus, fue expedido el Decreto 897 de 1995, por el cual se creó el Programa Distrital de Atención a Habitantes de la Calle, con el fin de disminuir la exclusión social de los HC. Dicho Decreto tenía cuatro objetivos entre los que cabe mencionar, la creación de espacios de confluencia para instituciones, autoridades y HC, la formulación de alternativas para dicha población, la oferta de posibilidades de formación y ocupación productiva y la coordinación de acciones con entidades tanto públicas como privadas cuyas misión y gestión tuvieran alguna relación con los HC. El programa estaba encaminado a la desestimulación de la habitabilidad de la calle, por lo cual se buscaba establecer espacios de

ocupación productiva para aquellas personas que por voluntad propia deseaban dejar la calle. (Decreto 897, 1995)

Aun cuando el Decreto no establecía una guía o un lineamiento para el cuidado de los HC, si se evidencia una voluntad expresa de realizar acciones encaminadas a la inclusión social de dicha población. Se aproxima a la atención integral, incluso propone vincular a las empresas públicas y privadas para la consecución de este objetivo. Es importante resaltar que en dicho Decreto se conciben los HC como ciudadanos aptos para participar en las decisiones, lo cual contribuye decisivamente a transformar la concepción que se tenía sobre ellos y que da bases para que posteriormente, en la propuesta de Gustavo Petro, se haga evidente la necesidad de realizar los derechos para los HC. Es de resaltar que con dicho programa se buscaba potencializar las capacidades de las personas en situación de habitabilidad de calle para que logaran su vinculación con una actividad económicamente productiva.

Posteriormente, durante la primera administración de Enrique Peñalosa, 1998-2000, se da continuidad a los programas para habitantes que venían en curso, pero no se hace nada con respecto a los hogares de paso o lugares de acogida. Entre 2004-2007 el plan de desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia de la administración de Luis Eduardo Garzón, expidió el Decreto 136 de 2005 por el cual “se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital” cuyo avance más importante fue la inclusión del concepto de atención integral y población de alta vulnerabilidad, junto con la delegación de funciones de atención integral a distintas entidades públicas, este Decreto fue derogado durante la administración de Gustavo Petro.

En la misma administración se pone en marcha el “Proyecto 7312: Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle”, como parte del eje social del Plan de Desarrollo. La importancia del Proyecto 7312, radica en que se hace especial énfasis a las diferentes formas de acogida que se le brindaron a la población y dentro de esta a la de *Hogares de Paso*, donde los ciudadanos habitantes de calle (CHC)² podían acceder en tres jornadas: día, noche y día-noche. En los hogares de paso se disponía de los siguientes servicios: atención en salud, aseo personal y alimentación.

² CHC: El concepto de Ciudadanos Habitantes de Calle, se encuentra por primera vez en dicha administración

Adicionalmente se realizaban talleres lúdicos formativos en distintas áreas para potencializar capacidades, todo esto se llevaba a cabo en el día y también en la noche, pero con alojamiento.

Otra submodalidad eran los *Servicios de Alojamiento Temporal*, que ofrecían acompañamiento a familias y parejas constituidas por CHC, allí se les brindaba: por un lado, intervención terapéutica y formativa para así construir un proyecto de vida, por otro lado, suministros durante la estadía como kits de aseo entre otros (Cantor, 2007) . Si bien la anterior submodalidad correspondía a las *Escuelas de Vida para la Inclusión Social* se podían asumir como una forma de alojamiento u hogar de paso para los CHC que se constituyeron en aportes indispensables para las acciones emprendidas posteriormente por la Administración Distrital.

Para terminar esta primera parte es posible afirmar que, aunque no exista una política pública a nivel nacional que verse exclusivamente en el cuidado a los Habitantes de Calle, en Bogotá es posible evidenciar distintas voluntades de las administraciones las cuales de una forma u otra han contribuido a brindar ayuda integral a dicha población vulnerable. Si bien los lineamientos no están descritos en un documento, los decretos y proyectos nombrados anteriormente dan cuenta de lo que ha sido el proceso de atención, partiendo de esta base es posible analizar posteriormente las acciones que se tomaron en las alcaldías en cuestión, es decir, la alcaldía de Samuel Moreno y Gustavo Petro.

2.2 PANORAMA EVIDENCIADO DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE SAMUEL MORENO Y GUSTAVO PETRO DE LA SITUACIÓN DE LOS HABITANTES DE CALLE

La presente parte del análisis pretende dilucidar cuál era la situación de los habitantes de calle en cada una de las dos alcaldías, así mismo hace una relación respecto a la inclusión social, ya que como se ha dicho anteriormente la mayoría de las acciones emprendidas desde el Distrito tienen este enfoque. Para ello, en cada una de las administraciones se revisarán los censos existentes de CHC durante cada uno de los periodos y se analizarán las pautas que se dieron en cada uno de los planes de desarrollo y los proyectos implementados.

2.2.1 ADMINISTRACIÓN SAMUEL MORENO

La administración de Samuel Moreno comprende el periodo desde el 1 de enero del 2008 hasta el 3 de mayo del 2011. Su plan de desarrollo se denominó “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” sancionado mediante el acuerdo 308 del 2008. El Plan contempla en sus metas, por un lado reducir la población HC a un 11 %, partiendo de una línea base del 12.1% por cada 10.000 habitantes, por otro lado se propone proyectos para la infancia y adolescencia en situación de habitabilidad de calle mediante la operación de 4 unidades de protección integral de paso para 570 niños y niñas y atender de manera integral 1322 niños.

En el mismo plan también estaba incluido el “Proyecto: Jóvenes visibles con derechos y responsabilidades” del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), que buscaba atender 1.980 jóvenes HC y operar 5 unidades de protección integral de paso sin habitación para jóvenes HC. Adicionalmente se propusieron otros proyectos relacionados con los HC, como el de “Adulthood con oportunidades”, en el cual una de las metas consistía en formar y capacitar a 2000 HC en procesos de inclusión social. (Acuerdo 308 , 2008)

Ahora bien, para poder evidenciar cuál era el panorama de habitantes de calle en dicha administración es necesario revisar los resultados del Quinto Censo de Habitantes de Calle, realizado por la Secretaría de Integración Social (SDIS) y el Idipron quienes reportaron las siguientes cifras: a 2007 se contabilizaban 8.385 HC, de las cuales 7.286 eran hombres constituyendo el 86.9% y 1.099 mujeres al cual le corresponde el 13.1%, en dicha cifra se encuentran: bebés, infantes, jóvenes, jóvenes mayores, adultos, adultos mayores y mayores. Se puede resaltar que 7.439 era el total de los rangos etarios de jóvenes mayores, adultos y adultos mayores constituyendo así 88.71% del total de los HC censados.³

El mismo censo arrojó que las localidades donde se concentraban la mayor cantidad de HC de calle eran Los Mártires, con un total de 1.901 HC constituyendo el 30.3%, la localidad de Santa Fe con 909 personas que constituye el 14.5%, en tercer lugar, se encontraba Teusaquillo con 463 HC con un 7.4%. Por otro lado, las localidades con menor concentración de HC fueron: Usaquén, Usme, Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar.⁴ En este

³ Ver anexo numero 1

⁴ Ver anexo número 2

sentido, era necesario que las acciones emprendidas desde el Distrito se enfocaran en dichas localidades con mayor concentración de HC.

2.2.2 ADMINISTRACIÓN GUSTAVO PETRO

La administración de Gustavo Petro inició el 1 enero de 2012 y terminó el 31 de diciembre de 2015. Su plan de desarrollo se llamó “Bogotá Humana” y se reconoció por medio del acuerdo 489 de 2012, dicho plan contenía tres ejes principales los cuales eran: superar la segregación social, adaptar la ciudad al fenómeno del cambio climático y la defensa de lo público. En el plan se identificó la diversidad poblacional, por lo cual se pretendía implementar estrategias para así disminuir la brecha de inequidad existente en la ciudad teniendo en cuenta a la población vulnerable como lo son: los afrodescendientes, indígenas, población LGBTI y los habitantes de calle que también estaban incluidos en la población vulnerable. Así mismo, el Artículo 11 de dicho plan establece que “el programa lucha contra distintos tipos de discriminación y violencia por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital” (Bogotá Humana , 2012)

Teniendo en cuenta el Programa anteriormente nombrado se encuentra el “Plan de protección diferencial para la población con fragilidad social: habitantes de calle y personas en situación de prostitución”, el cual buscaba proporcionar mejores condiciones de vida a estas dos poblaciones vulnerables. Adicionalmente, se incluye dentro del proyecto cambiar los imaginarios colectivos que se tienen entorno a los habitantes de calle y las personas en situación de prostitución.

Las metas respecto a los habitantes de calle que contiene el plan de desarrollo Bogotá Humana, le apuntaban a incluir 9.614 personas a programas de redignificación y de atención de necesidades básicas para el mejoramiento de la calidad de vida de dicha población, partiendo de una línea base de 8.015 habitantes de calle. Ahora bien, en consecución de las metas antes mencionadas, la SDIS en el año 2014 realizó los derechos de los habitantes de calle con acciones de protección, alojamiento, alimentación, salud, apoyo psicosocial y servicio de aseo.

El VI Censo de Habitantes de Calle, entregado en marzo de 2012, en donde los datos recolectados fueron obtenidos del 2011, arrojaron la siguiente información: 9.614

CHC de las cuales el 88.93% eran de sexo masculino y el 10.95% de sexo femenino, en relación con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana el alcalde mayor de Bogotá buscaba incluir a todos los HC en programas de resignificación, en ese momento la población en Bogotá era de 7.467.804 habitantes, por lo que los HC corresponden al 12.87%.

Respecto a la distribución por localidades el panorama no cambia mucho en relación con el V Censo. Por un lado, las localidades donde más se concentraron habitantes de calle fueron: Santa fe, Los Mártires y personas que fueron censadas en instituciones del Distrito, los porcentajes fueron de 16.93%, 27.35 % y 18.06% respectivamente⁵. Por otro lado, las localidades con menor concentración de HC fueron: Usme, Tunjuelito con menos del 1% y ciudad Bolívar con 1.14%. En relación con lo anterior, el censo también arrojó resultados los cuales indican que las mismas localidades son lugares donde más se generan ingresos para los HC, es decir, en la localidad de Santafé, Los Mártires y en las instituciones de atención integral.

Por último es necesario mencionar la implementación en el 2012 de los Centros de Atención Móvil a Drogodependientes (CAMAD), ya que hacen parte de las acciones emprendidas para reducir los riesgos en salud de los HC. Dichos centros buscaban prevenir y dar asistencia a aquellas personas que tienen problemas asociados con el consumo de sustancias psicoactivas. El objetivo de los CAMD es reconocer que la drogadicción es un problema de salud pública, por lo cual se les suministraba comida y medicamentos a las personas que acudieran a estos lugares. (Semana , 2012)

2.3 RELACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HOGARES DE PASO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL DE HABITANTES DE CALLE EN LOS GOBIERNOS DE SAMUEL MORENO Y GUSTAVO PETRO

Para poder realizar la relación existente entre las políticas públicas correspondientes a los hogares de paso y la inclusión social de los Habitantes de Calle se hizo necesario dos momentos. En primer lugar, analizar los documentos pertinentes relacionados con el tema de HC en cada una de las alcaldías, especialmente en las acciones emprendidas con modalidad de hogares de paso, independiente del nombre que se les daba. Y en segundo

⁵ Ver anexo número 3 y 4

lugar, revisar los informes de gestión para realizar la comparación y así llegar a las conclusiones del estudio comparado.

2.3.1 HOGARES DE PASO EN LA ADMINISTRACIÓN DE SAMUEL MORENO

En la alcaldía de Bogotá Positiva, quizás el logro más importante respecto al tema de HC, fue la creación del Modelo Distrital para la Atención de la Habitabilidad en Calle, realizado por la SDIS e IDIPRON. El modelo distrital contiene cuatro aspectos fundamentales: 1) la asimilación de una política pública sectorial, con el fin de cambiar los paradigmas existentes en la atención de la población vulnerable, para transformar imaginarios y así asumir dichas personas como sujetos de derechos que tienen relaciones con la ciudadanía. 2) Poner bajo la misma línea la orientación de las políticas con la operación de los servicios. 3) Tener en cuenta el proceso de ayuda integral, el cual es un proceso de prevención, atención y superación de la situación de Habitabilidad en Calle. Por último, generar tipologías que permitan cualificar los servicios que son ofrecidos para dicha población en Bogotá. (SDIS - IDIPRON)

El modelo también propuso dos nuevos conceptos fundamentales para generar las estrategias necesarias en la atención integral para HC en Bogotá. Por un lado, el de *Resignificar la habitabilidad de la calle*, que se refiere a:

“resignificar la realidad de la calle y de los sujetos que la habitan de manera ocasional, frecuente o permanente, implica transformarla no solo porque quienes la habitan no cuentan en ella con las condiciones para una vida digna como personas, ciudadanos y sujetos de derechos, sino porque es un espacio de todos(as), para beneficio de todos(as) y que requiere de los aportes de los (as) ciudadanos y ciudadanas para que se transforme en territorio social, de beneficio común, como todo espacio público” (SDIS - IDIPRON , pág. 20)

Por otro lado, la *dignidad del ciudadano habitante de calle* sugiere que se debe concebir el fenómeno de la habitabilidad en la calle de una manera diferente. En ese sentido, dicho grupo poblacional se encuentra en una situación compleja, en donde todas las dimensiones del sujeto biológico, psicológico, social y cultural se desarrollan en la calle, por ello el modelo busca

“A partir de la identificación de sus potencialidades y el desarrollo de sus capacidades específicamente en las dimensiones ética, estética, emocional y política, para mejorar la calidad de vida de este grupo poblacional y cualificar su relación con el resto de ciudadanía, transformando su impacto en la ciudad, sin negar el conflicto urbano que encierra ni las posibilidades de los diferentes actores para construir los acuerdos necesarios.” (SDIS - IDIPRON , pág. 21)

Ahora bien, puntualmente respecto a lo política pública de hogares de paso, el modelo plantea que la homogenización de los diferentes servicios que se ofrecen en el Distrito para los CHC ha favorecido a la inclusión social de los mismos. También establece que con la breve atención que se ofrece al interior de dichos lugares, los HC pueden avanzar en su proyecto de vida y así abandonar la habitabilidad en calle.

Los hogares de paso, por su lado son lugares donde los habitantes de calle suplen sus necesidades básicas como: alojamiento, alimentación, aseo personal, atención a salud médica y psiquiátrica. Por una parte, se propuso ofrecer procesos de formación en aspectos de desarrollo personal, promoción social, animación sociocultural y promoción de talentos. Por otra parte, el modelo incorpora el servicio de comunidad terapéutica en los hogares de paso, con la finalidad de deshabituarse al ciudadano habitante de calle al consumo de sustancias psicoactivas. (SDIS, pág 4)

En relación a lo anterior, el informe de rendición de cuentas del 2010 respecto a la gestión que adelantó la SDIS Social referente a habitantes de calle y hogares de paso, establece que se atendieron en promedio 7.214 HC en los años 2008 y 2009, teniendo en cuenta que la demanda potencial de hogares de paso era de 8.385 y en el 2009 se atendieron 8.377 personas, afirmando que se presentó una cobertura del 99%.

Ahora bien, dicho indicador se obtiene del promedio de atención mensual de personas adultas en hogares de paso dividido en la demanda potencial que se obtuvo del V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá. Por último, el informe de rendición de cuentas concluye que en este aspecto para el 2010 la cobertura se mantuvo en el 99.9%, el cual significó un avance de 16.7 y de 24.8 puntos porcentuales más respecto a los avances de los años 2008 y 2009. En ese sentido, se indica un avance significativo en la inclusión social de los ciudadanos habitantes de calle en dicha administración. (Secretaría Distrital de Planeación , 2011)

Por otro lado, según los informes de la Alcaldía Mayor de Bogotá y SDIS para el 2011 se atendían diariamente 1.270 ciudadanos habitantes de calle en 5 centros. La meta

establecida en el plan de desarrollo era atender a 5.600 ciudadanos habitantes de calle, pero según el informe de rendición de cuentas se atendieron 8.377 personas gracias a que se abrieron 1.265 cupos en los hogares de paso día y noche. (SDP, 2011)

Ahora bien, retomando el informe de gestión del sector social, establece que se cumplió con la meta de reducir la tasa de habitantes de calle al 11.23 por 10.000 habitantes de la ciudad de Bogotá. Allí se brindó apoyo a personas que presentaban patologías relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas que afectaban su estado físico y mental y también se atendieron personas con condiciones médicas relacionadas con distintas enfermedades como: infecciones bacterianas, cardiovasculares, presencia de VIH-SIDA, entre otras. Así mismo, el informe sugirió que el nuevo modelo de atención integral implementado en los hogares de paso día y noche, se atendiera la población adulta en el grupo etario de 22-59 años.

Por último, también se revisó el componente de inversión de Bogotá Positiva para el cual el presupuesto programado para el sector de integración social era de \$ 2.119.760 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron \$1.947.112 millones, lo que constituye un 91.86%. Ahora, respecto a la inversión realizada para el funcionamiento de los programas operados en los hogares de paso, al final se destinaron 152.941 millones de pesos y se ejecutó el 92 %, es decir, 140.755 millones de pesos. (SDP, Secretaria Distrital de Planeación , 2012) Adicionalmente, es importante mencionar que el 6% del presupuesto total que se tenía para la ejecución del plan de desarrollo se destinó al sector social.

3.2.2 HOGARES DE PASO EN LA ADMINISTRACIÓN DE GUSTAVO PETRO

En la alcaldía de Bogotá Humana, el hecho más relevante respecto al trato de habitantes de calle es la firma del decreto 560 de 2015, “por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos distritales 136 de 2005 y 170 de 2007.” Dicho decreto contempla la normatividad que tiene relación con HC, como lo es: consumo de sustancias psicoactivas, código de infancia y adolescencia; y el código de policía. Esta acción hace parte del Eje número uno, del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, el cual se denominó “una Ciudad que

supera la Segregación y la Discriminación”. El objetivo principal de la política pública al igual que el modelo distrital de la alcaldía anterior, es el de:

"Resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural, así como a la protección integral de las poblaciones en riesgo de habitar la calle" (decreto No 560. 2015)

Esta política pública se concibe sobre el enfoque de derechos, diferencial, territorial y de género, por lo cual el Estado debía garantizar la promoción, protección, restablecimiento, garantías y realización de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de calle del Distrito Capital. Por otro lado, el decreto tiene seis componentes y líneas de acción a saber: desarrollo humano y atención social integral, atención integrada en salud, seguridad humana y convivencia ciudadana; y desarrollo urbano incluyente.

Puntualmente los servicios de alojamiento que ofrecía la Alcaldía Mayor de Bogotá en coordinación con SDIS eran: Centros de Autocuidado, Centros de Acogida, Centros de Desarrollo Personal Integral y Centros de Protección Integral para ciudadanos habitantes de calle en alta dependencia funcional. Sin embargo, los servicios que se tendrán en cuenta, son los Centro de Autocuidado y Centro de Acogida, que si bien los programas de asistencia integral tienen nombres diferente para hacer la comparación con la alcaldía de Samuel Moreno, los servicios que allí se ofrecen son muy similares a los que se ofrecieron en los denominados hogares de paso.

Los Centros de Autocuidado, son lugares de atención en donde se brindan servicios de salud, alimentación y promoción de vida saludable, adicionalmente se realizan labores familiares y comunitarias para la inclusión social de los habitantes de calle, cabe resaltar que existen también centros de autocuidado móviles que van por las distintas localidades ofreciendo este servicio. (SDIS, 2014) Por su lado, en los Centros de Acogida se garantiza la atención psicosocial y atención terapéutica, se ofrece alojamiento día y noche, alimentación y se coordina con otras entidades del Distrito para realizar la inclusión social de los HC.

Ahora bien, según el informe de rendición de cuentas del 2014 el cual expone el balance de resultados del plan de Desarrollo distrital Bogotá Humana hasta el 31 de diciembre con la implementación del plan de atención integral, se crearon 3 centros de acogida y 4 centros de autocuidado, entre otros, programas en los cuales en total se brindó asistencia de diferentes tipos a 17.056 CHC. (SDP , 2015) En ese sentido, en la administración de Gustavo Petro se completó un total de 10 lugares de acogida en los cuales se atendían diariamente 2.345 HC. En el 2014 las localidades en las cuales se concentraron los centros de autocuidado con mayor fuerza fueron Puente Aranda y Los Mártires, los centros de acogida también se concentraron en Puente Aranda y en menor medida en la localidad de Santa Fe. Adicionalmente, en el 2015 se dio apertura al Centro de autocuidado y acogida Bakata con el cual se abrieron 3.474 cupos diarios para la atención integral de HC en diferentes modalidades.

Finalmente, en el plan de inversión de Bogotá Humana al sector de Integración social se le destinó un 7.9% del presupuesto general. (SDP, 2015) Así mismo, la Secretaria de Integración Social para el 2014 sostuvo que se invirtieron alrededor de 17 mil millones de pesos en la creación de derechos para los HC y en programas de alojamiento, protección, apoyo psicosocial y servicios de aseo. (SDIS, 2014) Sin embargo, sería necesario revisar el último censo de habitantes de calle en Bogotá, pues como era costumbre al final de cada alcaldía se realizaba, pero éste se realizará a lo largo del 2017, ya que ahora es competencia del DANE y no del SDIS.

3. CONCLUSIONES

El objetivo principal de la presente investigación consistió en analizar qué influencia tuvo la implementación de la política pública de hogares de paso en la administración de Samuel Moreno y Gustavo Petro en la inclusión social de habitantes de calle en la ciudad de Bogotá. Después del análisis realizado se llegan a varias conclusiones, en primer lugar, se puede decir que el aporte que se realizó para la inclusión social de habitantes de calle es significativo más no suficiente, pues si bien la atención que se brinda en los hogares de paso constituye un primer acercamiento para que las personas abandonen

la habitabilidad de la calle y puedan construir un proyecto de vida, no asegura que efectivamente los CHC se incluyan nuevamente en la sociedad.

Ahora bien, aunque en la actualidad a nivel continental existe el índice de inclusión social, como el que realiza Quartely Americas, en el cual se miden aspectos como: el crecimiento del PIB, derechos civiles, ingreso a la escuela secundaria entre otros, lo cierto es que un tema como los HC en la capital no se puede medir de la misma manera. Por ello, se tiene en cuenta la definición de Sonia Fleury que indica la obligación estatal de incluir a los habitantes de calle al ámbito económico y sociopolítico. En este orden de ideas, y en relación a las modalidades de hogares de paso, desde la alcaldía de Samuel Moreno se dio atención integral no solo supliendo necesidades básicas, sino también se brindaba promoción de talentos y formación en aspectos de desarrollo personal para incorporarse en el ámbito económico y sociopolítico.

Lo mismo sucede en la administración de Gustavo Petro, en los centros de autocuidado y acogida no solo ofrecían alojamiento y alimentación, sino que también se crearon redes de apoyo familiares, comunitarias, ayuda psicosocial y terapéutica que ayudaban a los HC a dejar la calle y tener una mejor relación con el entorno social. En relación con la definición de inclusión social que se utilizó, existe un acercamiento que ayuda a que los HC reciban una oportunidad para dejar las calles y luego puedan ser remitidos a otras entidades que se encarguen de dar las condiciones para que vuelvan a la vida productiva, en formación y en otras áreas.

Después del análisis realizado a los documentos que como ciudadano se tiene acceso, es posible evidenciar dos aspectos importantes. El primero es que en su mayoría la formulación de las políticas públicas y proyectos, han estado encaminados a la inclusión social, sin embargo no se define exactamente a que se refiere y al final no es posible encontrar información referente a la inclusión social en los informes de gestión. El segundo aspecto es que la información acerca de la gestión que se realizan respecto a los HC, específicamente de la SDIS e incluso de Idipron, no está al alcance de los ciudadanos. Así las cosas en los documentos institucionales, solamente se encuentran informes de rendición de cuentas, concerniente al ámbito presupuestal e informes generales de la gestión de cada una de las administraciones.

Respecto a la comparación de las dos alcaldías se encuentran varios aspectos diferentes, por ejemplo, el concepto de resignificación para habitantes de calle que es utilizado en la formulación de las políticas públicas, sin embargo, su noción es diferente. Por un lado, para Bogotá Positiva, no solo se refiere a que los HC son sujetos de derechos, sino también a transformar imaginarios sociales entorno al fenómeno de la habitabilidad de la calle con los demás ciudadanos. Por otro lado, para Bogotá Humana la noción se refirió a la dignificación de los HC, en tanto que se debía reconocer sus derechos y así mismo contribuir a la inclusión social de los mismos.

Bogotá Humana también logró darle la importancia al problema de dependencia a sustancias psicoactivas con la creación de los CAMAD, pues como parte de la asistencia integral a HC, se reconoce que este es un tema de salud pública y se brindaba un tratamiento especial para los casos de drogadicción. Es importante recalcar que Gustavo Petro fue el primer alcalde que propuso una medida de esta índole, que incluso causó controversia, sin embargo estos centros siguen vigentes en la actual alcaldía de Enrique Peñalosa.

Ahora bien, en cuanto a las inversiones que se hicieron en cada una de las alcaldías en el sector social, el más alto fue en la administración de Petro, ya que se invirtió el 7.9 % del presupuesto total, por el contrario, en el gobierno de Moreno se invirtió el 6%. Teniendo en cuenta lo anterior y en relación con los informes de gestión en las dos alcaldías, tiene en común que la inclusión social se mide de acuerdo al número de personas que se atienden en los hogares de paso, sin embargo, esa cantidad no se puede traducir en inclusión social, ya que es evidente que el porcentaje de HC de calle en Bogotá incrementó de una alcaldía a otra. Infortunadamente aún no existe el VII Censo de habitantes de calle, después de la administración de Petro, ya que se realizará en el 2017 y ahora es competencia del DANE. Por lo anterior es posible afirmar que lo que se ha hecho es brindar un servicio de asistencia más no de inclusión, pues no existen documentos institucionales que midan el impacto de la implementación de estos proyectos sobre la inclusión social de HC, por el contrario solo se limitan a mostrar el número de personas que son atendidas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este artículo se limita al análisis documental, no se puede desconocer que cada una de las alcaldías que se estudiaron anteriormente ha contribuido a crear un modelo para la atención de los habitantes de calle, al menos hasta la

administración de Gustavo Petro. Por último a pesar que desde 1995 se puede evidenciar que la perspectiva de las políticas públicas para habitantes de calle ha estado enfocada en la inclusión social. No es posible realizar la evaluación de las mismas, ya que el tiempo, el alcance y el presupuesto dispuesto para llevar a cabo esta investigación no es suficiente, sin embargo se busca abrir el debate que incluso podría llegar a ser el objeto de otras investigaciones.

Bibliografía

- (Minsalud). (2013). *Minsalud*. Recuperado el 16 de 10 de 2016, de Política Pública de Habitante de Calle: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/Politica-publica.aspx>
- Acuerdo , 308 (9 de Junio de 2008).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (Diciembre de 2 de 2011). Decreto 544. Bogotá, Colombia .
- Bardach, E. (1977). *The implementation game what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Inglaterra.
- Bogotá Humana , Acuerdo 489 (2012).
- Cantor, M. S. (2007). Informe Final Proyecto 7312: Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y. Bogotá .
- Castel, R. (1997). Vagabundos y Proletarios . En R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado* (págs. 80-100). Paidós .
- DABS. (2000). *Inclusión Social del Habitante de la Calle* . Bogotá: Departamento Administrativo del Bienestar Social .
- Decreto , 897 (29 de Diciembre de 1995).
- Espectador, E. (27 de Octubre de 2014). Distrito dice que mejorará la atención A renovar el modelo para habitantes de calle. *El Espectador* .
- Elmore, R. F. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. F. Aguilar, *La implementación de las Políticas Públicas* (págs. 185-204). México: Miguel Angel Porrúa .
- Fleury, S. (1998). Política Social, exclusión y equidad en America Latina . *Nueva Sociedad* , 156 .
- Fleury, S. (2010). Qué protección social para cuál democracia? Dilema de la Inclusión Social en America Latina . *Medicina Social* , 41-60 .
- Graham, A. (21 de Junio de 2005). Pressman/ Wildavsky and Bardach: Implementation in the public sector pass, present and future . *Books Revisted Revenue des Grands Classiques* .

- Hargrove, E. (1975). The missing link. The Study of the implementation of Social Policy . En E. Hargrove, *E.C Hargrove* . Washintong D.C , Washintong , Estados Unidos: Urban Institute .
- Haywood, S., & Rodriguez, J. (1994). Un nuevo paradigam para la gestión pública. En B. Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional* (págs. 189-204). México : Fondo de Cultura Económica .
- Herzog, B. (Septiembre - Diciembre de 2011). Exclusión Discursiva Hacia un nuevo concepto de la exclusión social . *Revista Internacional de Sociologia* , 69(3).
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementation Theory: The Top-down/Bottom-up Debate. En M. Hill, & P. Hupe, *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice* (págs. 41 -56). Londres , Inglaterra: SAGE Publications Ltd.
- Jessop, B. (Marzo de 1998). El ascenso del "buen gobierno" y los riegos de fracaso: el caso del desarrollo económico . *Revista Internacional de Ciencias Sociales* , 155.
- Ortiz, A. L. (2004). LA SENSIBILIZACIÓN HACIA EL HABITANTE DE CALLE, BRIGADAS Y COMUNIDAD DESDE LA LÚDICA COMO ESTRATEGIA DE UN PROCESO DE INCLUSIÓN SOCIAL. *Fundación Latinoamericana de Tiempo Libre y Recreación* .
- Nakamura, R., & Smallwood, F. (1980). The polític of Policy Implementation. *National Civic Review*, 70, págs. 553-556.
- Parsons, W. (2010). *Políticas públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLASCO .
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1993). Implementación Cómo Grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland . En J. L. Pressman, & A. Wildavsky, *Implementacion* . México : Fondo de Cultura Económica.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En H. P. Treib, & G. J. Frank Fisher (Ed.), *Hang Book of Public Policy Analysis* (págs. 89-109). New Jersey, New Jersey, Estados Unidos: Taylor and Francis Group
- Ramos, L., Ortiz, J. A., & Nieto, C. (2007). V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá 2007. *V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá 2007*. Bogotá, Colombia: Instituto de la Protección a la Ninez y la Juventud.
- Roth, A. N. (2009). Capitulo 1: conceptos, teorías y herramientas para el analisis de las políticas públicas . En A. N. Roth, *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación* (págs. 17-51). Bogotá: Aurora .
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). Effective Policy Implementation . En *The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysisi* (págs. 3-20). Lexington Books .

- Salazar, C. (2008). La Estructura de la Políticas Publicas . En C. Salazar, *Políticas Públicas Think & Thanks* (págs. 36-65). Bogotá : Konrad Adenau Stiftung .
- SDIS - Bogotá Humana . (s.f.). Nunca más "Desechables" Habitantes de calle. En S. -B. Humana, *Un devenir por el fenómeno de habitabilidad de calle en* (págs. 17-37). Bogotá : Biblioteca Social .
- SDIS - IDIPRON . (s.f.). *Modelo Distrital para la Atención de la Habitabilidad de la Calle* . Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- SDIS. (2014). *Bogotá Humana Social le cumple a la Ciudadanía en la realización de los derechos a la población hanitante de calle*. Obtenido de Integración Social:
http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014_logros/presentacion_habitante_de_calle.pdf
- SDP . (2015). *BALANCE DE RESULTADOS DEL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL BOGOTÁ HUMANA* . Bogotá : ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
- SDP . (2016). *Secretaria Distrital de Planeación* . Obtenido de Parte II: Plan de inversiones :
<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/capitulo%20V.pdf>
- SDP . (2016). *Secretaria Distrital de Integración Social* . Obtenido de Inversión entidades 2012-2016:
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/Inversion_entidades_2012-2016_SDP.pdf
- SDP. (2011). Balance de Gestión Consolidado . *Balance de Gestión Consolidado* . Bogotá , Colombia : Alcaldía Mayor de Bogotá .
- SDP. (2012). *Secretaria Distrital de Planeación* . Obtenido de Plan de Desarrollo Bogotá Positiva :
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012_BogotaPositiva_b_Seguimiento_b_PlanAccion_2012.pdf
- SDP. (2015). *Secretaria Distrital de Planeación*. Recuperado el 27 de 12 de 2016, de Presupuesto del Plan de Desarrollo Bogotá Humana:
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/Inversion_entidades_2012-2016_SDP.pdf
- Secretaria Distrital de Planeación . (2011). *Informe de rendición de cuentas 2010 "Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor"* . Bogotá : SDP .

Semana. (25 de Agosto de 2012). Semana, Recuperado el 26 de Marzo de 2017 :
<http://www.semana.com/nacion/articulo/como-funcionaran-centros-para-drogadictos-propuso-petro/263532-3>

Stoker, G. (1998). *EL BUEN GOBIERNO COMO TEORÍA: CINCO PROPUESTAS*. Recuperado el 15 de Agosto de 2015, de Paper de Formación Municipal :
<http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/stoker%20buen%20gobierno%20governaci%F3n%20DIBA-1998.pdf>

Thoenig, J. C. (1994). El Analisis de Políticas Públicas Como toma decisiones el Gobierno? En J. C. Thoenig, *El Analisis de Políticas Públicas Como toma decisiones el Gobierno?* (págs. 45-48). Bogotá : Pontifica Universidad Javeriana .

Tiempo, E. (Junio de 30 de 2016). Alistan censo de habitantes de la calle en Bogotá. *El Tiempo* .

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework . En *Administrator and Society* (págs. 440-486). Ohio , Estados Unidos .

ANEXOS

Anexo 1

Cuadro del V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá

Habitantes de la calle de Bogotá censados según sexo y rangos etáreos – VCHCB/2007																
Sexo	Rangos etáreos														Total	
	Bebés		Infantes		Jóvenes		Jóvenes mayores		Adultos		Adultos mayores		Mayores			
	00 – 03		00 – 12		13 – 18		19 – 25		26 – 40		41 – 60		61 y más		F	% ↓
	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓		
Hombre	10	38.5	56	56	455	78.3	1302	86.7	2863	87.9	2391	89.2	209	87.4	7286	86.9
Mujer	16	61.5	44	44	126	21.7	199	13.3	395	12.1	289	10.8	30	12.6	1099	13.1
Total	26	100	100	100	581	100	1501	100	3258	100	2680	100	239	100	8385	100

Fuente: CINJD (SDIS – IDIPRON).

Tomado del V Censo de habitantes de calle en Bogotá

Anexo 2

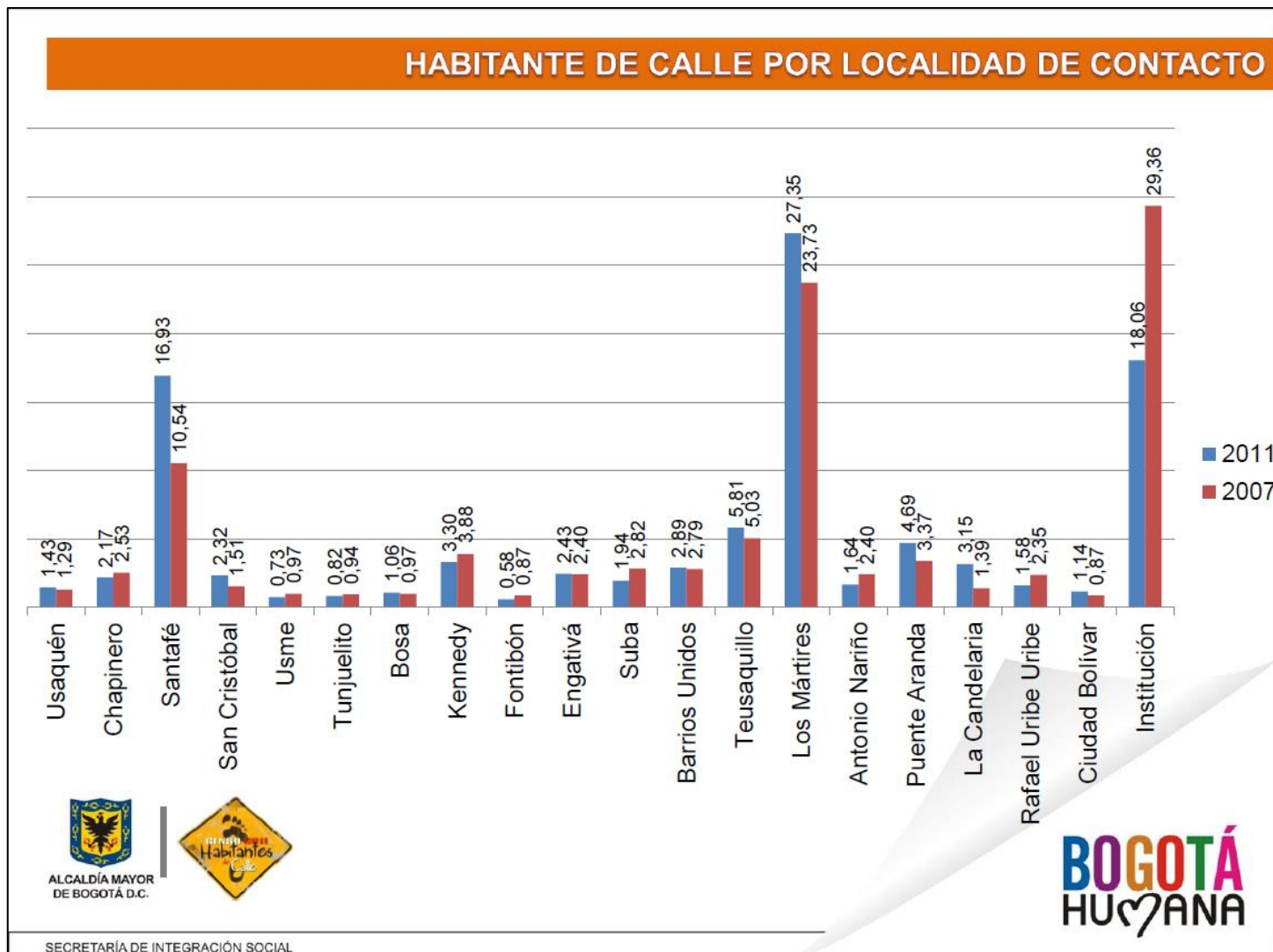
Cuadro por Localidades del V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá

Localidades		Rangos etáreos														Total	
		Bebés		Infantes		Jóvenes		Jóvenes mayores		Adultos		Adultos mayores		Mayores			
		00 – 03		00 – 12		13 – 18		19 – 25		26 – 40		41 – 60		61 y más			
		F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓	F	% ↓		
01	Usaquén	0	0	2	4.9	9	3.0	30	2.5	41	1.6	25	1.2	8	4.1	115	1.8
02	Chapinero	3	15.8	2	4.9	11	3.7	39	3.3	91	3.6	93	4.6	5	2.6	244	3.9
03	Santa Fe	3	15.8	3	7.3	27	9.1	156	13.1	343	13.6	338	16.8	39	20.0	909	14.5
04	San Cristóbal	0	0	2	4.9	8	2.7	30	2.5	56	2.2	33	1.6	6	3.1	135	2.2
05	Usme	0	0	0	0	3	1.0	22	1.9	41	1.6	26	1.3	5	2.6	97	1.5
06	Tunjuelito	0	0	1	2.4	3	1.0	24	2.0	40	1.6	18	0.9	4	2.1	90	1.4
07	Bosa	0	0	0	0	8	2.7	34	2.9	30	1.2	12	0.6	2	1.0	86	1.4
08	Kennedy	0	0	1	2.4	33	11.1	89	7.5	164	6.5	79	3.9	8	4.1	374	6.0
09	Fontibón	0	0	0	0	4	1.4	16	1.3	33	1.3	31	1.5	2	1.0	86	1.4
10	Engativá	0	0	3	7.3	8	2.7	53	4.5	103	4.1	76	3.8	3	1.5	246	3.9
11	Suba	1	5.3	2	4.9	22	7.4	73	6.1	99	3.9	60	3.0	3	1.5	260	4.2
12	Barrios Unidos	0	0	2	4.9	6	2.0	42	3.5	111	4.4	102	5.1	17	8.7	280	4.5
13	Teusaquillo	0	0	3	7.3	15	5.1	73	6.1	220	8.7	143	7.1	9	4.6	463	7.4
14	Los Mártires	11	57.9	18	43.9	100	33.8	321	27.0	763	30.3	643	32.0	45	23.1	1901	30.3
15	Antonio Nariño	0	0	0	0	4	1.4	43	3.6	92	3.7	75	3.7	4	2.1	218	3.5
16	Puente Aranda	0	0	2	4.9	11	3.7	45	3.8	118	4.7	121	6.0	11	5.6	308	4.9
17	La Candelaria	0	0	0	0	8	2.7	21	1.8	52	2.1	52	2.6	10	5.1	143	2.3
18	Rafael Uribe	0	0	0	0	11	3.7	52	4.4	93	3.7	62	3.1	11	5.6	230	3.7
19	Ciudad Bolívar	0	0	0	0	5	1.7	24	2.0	29	1.2	19	0.9	3	1.5	80	1.3
Total		19	100	41	100	296	100	1187	100	2519	100	2008	100	195	100	6265	100

Fuente: CINJD (SDIS – IDIPRON).

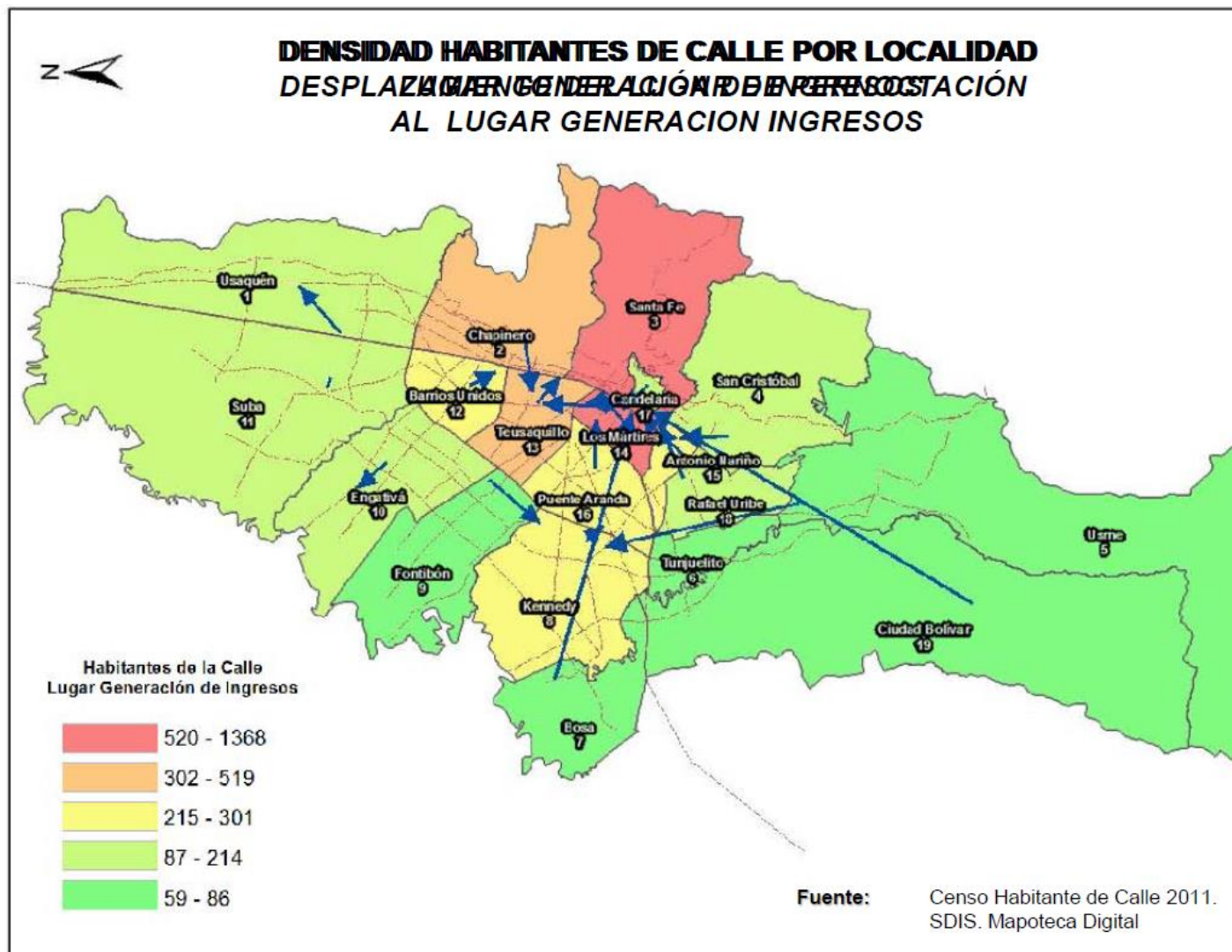
Tomado del V Censo de habitantes de calle en Bogotá

Anexo 3



Tomado del VI Censo de habitantes de calle en Bogotá

Anexo 4



Tomado del VI Censo de habitantes de calle en Bogotá