

El enfoque de derechos a través del Plan de Desarrollo DISTRICTAL Bogotá Humana: hacia una nueva construcción de lo público

ESTUDIO DE MONITOREO DE LA POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS

Estudio dirigido por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU en colaboración con el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento de la Ciudad de México

Giovanni Allegretti
Rocío Lombera
Víctor Huerta
Magali Fricaudet
Alejandro Luévano

Diciembre 2015

Alcalde Mayor de Bogotá

Gustavo Francisco Petro Urrego

Secretario Distrital de Integración Social

Jorge Enrique Rojas Rodríguez

Subsecretaria

Diana Mireya Parra Cardona

Director Poblacional

Julián Moreno Parra

Director Análisis y Diseño Estratégico

Carlos Vladimir Cobo Ramírez

Directora Territorial

María Antonia Velasco Velásquez

Subdirectora para la Infancia

Astrid Eliana Cáceres Cárdenas

Subdirector para la Adultez

Daniel Andrés Mora Ávila

Subdirectora para la Vejez

Juanita Rocío Barrero Guzmán

Subdirector Local para la Integración Social de Barrios Unidos / Teusaquillo

Luis Fernando Caicedo Devia

Subdirectora Local para la Integración Social de Chapinero

Marina Avendaño Carrascal

Subdirectora Local para la Integración Social de San Cristóbal

Liliana Torres Anzola

Subdirector Local para la Integración Social de Bosa

Cristóbal Padilla Tejada

Dirección Distrital de Relaciones Internacionales

Gustavo Torres Guerrero



¡EL DERECHO A LA CIUDAD EN MARCHA!

El presente documento es el resultado de un proceso de Monitoreo de las políticas públicas de Primera Infancia, Envejecimiento y Vejez y Habitabilidad de Calle de la Bogotá Humana, llevado a cabo entre septiembre y noviembre del 2015a solicitud de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá (SDIS).

Bajo la coordinación de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH) de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), un equipo interdisciplinario e internacional analizó el impacto de estas políticas públicas a la luz de la garantía de los derechos humanos reconocidos en la Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Partiendo de la observación y del análisis de las políticas de inclusión social de la ciudad de Bogotá, este informe pretende sacar lecciones aprendidas de la “Ruta de Derechos de Bogotá” para alumbrar a los Gobiernos Locales que emprenden esta ruta de promoción, protección y garantía del derecho a la ciudad.

La CISDPDH, viene trabajando desde hace diez años sobre la realización de los derechos humanos desde lo local. En esta última década, hemos asistido a un retroceso importante de la acción pública a nivel global, bajo el modelo de gestión neoliberal, conocido como New Public Management. Como consecuencia de estas políticas de reducción del papel y de la capacidad de acción de los entes públicos para redistribuir las riquezas, las desigualdades se reforzaron en todo el planeta y especialmente en las metrópolis del mundo, donde acuden diariamente miles de nuevos pobladores, huyendo de la pobreza, de las guerras, de las repercusiones del cambio climático y del abandono por parte del Estado de las políticas de desarrollo rural.

Según ONU Hábitat¹, resulta que hoy en día, en muchos casos, las desigualdades urbanas son más fuertes que las desigualdades a nivel nacional. Sin embargo, para mucha gente la ciudad sigue representando una esperanza para acceder a mejores condiciones de vidas y oportunidades. Las personas aspiran al derecho a la ciudad, es decir a que se asegure que el territorio de las ciudades y su entorno sea un espacio de ejercicio y cumplimiento de los derechos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades².

Atentos a estas aspiraciones, en algunos gobiernos locales, rechazando el fatalismo de la austeridad económica y haciendo uso de imaginación en el poder manifiestan de forma muy concreta su compromiso por desempeñar este derecho a la ciudad y hacer de sus territorios lugares de cumplimiento de los derechos. Estos gobiernos locales se comprometen a luchar contra las desigualdades y a restablecer la justicia social y espacial, de forma concertada con sus ciudadanos.

1. Informe preparatorio de ONU Habitat sobre Ciudades Inclusivas en línea: [file:///C:/Users/cisdp/Downloads/Habitat-III-Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-2.0%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/cisdp/Downloads/Habitat-III-Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-2.0%20(2).pdf)

2. Carta Mundial por el Derecho a la ciudad, 2005



Para ello, se dotan de herramientas para garantizar los derechos humanos en sus territorios. Así pues, muchos gobiernos locales adoptaron cartas de derechos humanos³, como un contrato social local, para enmarcar la acción pública dentro del objetivo de garantía plena de los derechos humanos. Entre estas herramientas, la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad de CGLU (2011), de ámbito mundial prevé planes de acción concretos, a corto y medio plazo, para garantizar los derechos. Es reconocida por los organismos internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas y las ONG de defensa de derechos humanos como una herramienta de mayor relevancia para proteger e implementar los derechos humanos a nivel local.

Más allá de estas cartas, en los últimos años, el enfoque de derechos pasó a manifestarse en varios proyectos municipales, como una forma de ubicar a la gente en el centro de las políticas, implicándola plenamente. En efecto, el enfoque de derechos corresponde a una nueva forma de trabajar la cuestión de la justicia social y de la inclusión.

La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos pretende amparar este movimiento de ciudades por los derechos a nivel mundial y abogar por el derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana Mundial (Quito, 2016) como un enfoque necesario para construir ciudades justas, inclusivas, democráticas y sostenibles. Tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos.

Para ello, es de suma importancia tener espacios para fortalecer los gobiernos locales que buscan concretar el derecho a la ciudad desde la acción pública local. Es necesario compartir visiones y prácticas para que emerja, se refuerce, se comparta y difunda el paradigma del derecho a la ciudad como una nueva forma de gestionar lo público en los contextos complejos y en perpetua mutación que son las ciudades. ¿Cómo plantear políticas públicas para los derechos de todas y todos, y en especial de los más vulnerables, en contextos urbanos, donde lo público y lo común está por redefinirse siempre, frente a la omnipresencia del mercado, a la privatización de las ciudades?

La Bogotá Humana, con su Ruta de los Derechos, dejará una contribución importante a esta búsqueda común de la renovación de la acción pública. Intentaremos compartir aquí los principales hallazgos de esta investigación-acción en el corazón de la Bogotá Humana, para que nutran este movimiento de renovación democrática y de reconstrucción de lo común, y que pueda alumbrar el camino de otras muchas más rutas de los derechos.

Este trabajo de Monitoreo fue llevado a cabo por Giovanni Allegretti y Víctor Huerta, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal) y Rocío Lombera y Alejandro Luévano, del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (México) bajo la coordinación de Magali Fricaudet, Coordinadora de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos.

3. Entre estas cartas, podemos citar la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000), la carta de derechos y deberes de Montreal (2006), la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), la Carta de Viena (2012), los principios de Gwangju de Ciudades por los Derechos Humanos (2012)



Agradecemos al Secretario Distrital de Integración Social de Bogotá, Jorge Enrique Rojas, por haber iniciado este trabajo y también a la movilización del equipo de la Bogotá Humana por su afán en compartir sus prácticas y por su gran compromiso en este trabajo:

Julián Moreno Parra, Director Poblacional y equipo de trabajo.

Carlos Vladimir Cobo Ramírez, Director de Análisis y Diseño Estratégico y equipo de trabajo.

María Antonia Velasco Guerrero, Directora Territorial y equipo de trabajo.

Astrid Eliana Cáceres Cárdenas, Subdirectora para la Infancia y equipo de trabajo.

Daniel Andrés Mora Avila, Subdirector para la Adulthood y equipo de trabajo.

Juanita Rocío Barrero Guzmán, Subdirectora para la Vejez y equipo de trabajo.

Luis Fernando Caicedo Devia, Subdirector para la Integración Social de Barrios Unidos / Teusaquillo y equipo de trabajo de la Política Pública Social para el Envejecimiento y Vejez.

Marina Avendaño Carrascal, Subdirectora para la Integración Social de Chapinero y equipo de trabajo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

Liliana Torres Anzola, Subdirectora para la Integración Social de San Cristóbal y equipo de trabajo de la Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez.

Cristóbal Padilla Tejada, Subdirector para la Integración Social de Bosa y equipo de trabajo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

COMITÉ TÉCNICO:

Yenny Leguizamon Orjuela, Profesional Dirección Poblacional.

Clara Inés Fajardo Ayala, Santiago Peña Aranza, Profesionales Subdirección para la Infancia

Charles Jairo Chaves O'Flynn, Profesional Subdirección para la Adulthood.

Andrea Torres Guarín, Profesional Subdirección para la Vejez.

Fabiola Andrea López Sotelo, Profesional Subdirección Diseño, Evaluación y Sistematización.

Lincoln Miguel Puerto Barrera, Asesor Despacho SDIS.

Yully Marcela Ramírez, Profesional Dirección Distrital Relaciones Internacionales.

Myriam Consuelo González Contreras, Supervisora Convenio – Dirección Poblacional.



ÍNDICE

Capítulo 1. Contextualización y parte en común	15
1. Del enfoque de derechos en la acción pública al Derecho a la Ciudad	15
a. Derecho a la Ciudad e inclusión social	15
b. El enfoque de derechos, una necesidad social y democrática	17
2. El Monitoreo de las políticas de integración social de Bogotá Humana: un proyecto piloto para valorar el impacto de las políticas públicas a la luz del cumplimiento de la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad	19
a. Un punto de referencia: la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad	19
b. Las distintas fases del Monitoreo	23
3. Metodología	27
4. Bogotá Humana, contexto de una experimentación	29
a. El sistema administrativo del Distrito Capital	29
b. Una metrópolis con fuertes desigualdades	30
c. Las prioridades de la Bogotá Humana	30
5. Por la Ruta de los Derechos: aprendizajes y resultados	33
a. El ser humano en el centro: construir sociedad, no sólo ciudad	33
i. La ruta de los derechos y la construcción de sujetos activos de derechos frente al asistencialismo y prestación de servicios a usuarios.	33
ii. Construcción de poder social: pasar del yo al nosotros y a lo común	34
iii. Corresponsabilidad: el cumplimiento de los Derechos incumbe a la administración, a los sujetos de derechos y a toda la sociedad	36
b. El compromiso del gobierno distrital con la ciudadanía: hacia un nuevo pacto social local	37
i. Priorizar los procesos sobre los resultados cuantitativos	37
- La construcción colectiva de nuevas miradas sobre los fenómenos sociales	
- Salir de la gestión por resultados sin dejar de tener impactos sobre la gente	
- Capacidad de adaptación: lo dialógico	
ii. El enfoque diferencial	40
iii. Nuevas posturas de los y las servidores públicos	41
iv. La gestión integral y el enfoque territorial	43
6. Los límites	46



a.	La rotación de las y los servidores públicos: un límite para la continuidad de la progresividad de los derechos	46
b.	“Homeostasis” de las estructuras de gestión: ¿qué factores para que la política no sea regresiva?	47
7.	El diálogo con la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad	48
8.	Las recomendaciones	49
a.	Trabajar la parte presupuestaria	49
b.	Trabajar la planeación de los barrios	50
c.	Necesidad de redefinir descentralización e incrementar la participación comunitaria	51
d.	Establecer mecanismos de exigibilidad de Derechos Humanos con participación ciudadana	52
Capítulo 2. Monitoreo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia 2011-2021 – PPIA con énfasis en primera infancia		53
1.	Metodología implementada	53
2.	Contexto de la política monitoreada	55
a.	Marco normativo, institucional y de política pública	55
b.	Situación general de los niños y niñas en primera infancia en Bogotá	56
3.	Análisis de los indicadores desde las dimensiones sustantivas propuestas	57
a.	Ejercicio real de Derechos	58
i.	Existencia	58
ii.	Desarrollo	62
iii.	Protección Integral	68
b.	Transformación cualitativa de las políticas y la gestión pública	71
i.	Enfoque de derechos	71
ii.	Modelo de atención integral	71
iii.	Ámbitos de atención	73
iv.	Enfoques: protección integral, diferencial y territorial	73
v.	Construcción de ambientes seguros y agradables	74
vi.	Modelo de gestión integral	75
vii.	Finanzas públicas y gasto social	77
c.	Participación sustantiva de los sujetos de derecho	77
d.	Construcción de ciudadanía, cultura democrática y acción social con enfoque de derechos	79
i.	Formación y cualificación de instancias y servidores públicos, familias y actores sociales	79
ii.	Corresponsabilidad de las familias y la sociedad en su conjunto	79



iii. Construcción social de una cultura de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños y niñas en primera infancia	81
4. Diálogo con la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad	81
5. La experiencia mexicana en contraste. Derechos y política de niñez en la Ciudad de México	83
a. Los derechos de los niños en el marco federal	83
b. <i>Desarrollo Social con Equidad e Inclusión</i> . La Política Social de la Ciudad de México	84
c. Sistema Integral de Protección de Derechos de Niñas y Niños en la Ciudad de México	86
d. Acciones Institucionales de los gobiernos delegacionales	88
6. Conclusiones generales	90
a. Temas relevantes	90
i. Enfoque de derechos	90
ii. Cambio de políticas sectoriales a políticas poblacionales	90
iii. Enfoque territorial de las políticas	91
iv. Enfoque diferencial	91
v. Modelo de gestión integral	91
vi. Modelos de atención integral y de calidad de atención	92
vii. Cultura del cuidado, autocuidado y disfrute de las relaciones humana y de la ciudad	92
viii. Relación sujeto de derecho-construcción de ciudadanía-participación	93
b. Temas emergentes	93
i. Integración de política económica y política social	93
ii. Articular desarrollo de la primera infancia con desarrollo familiar, comunitario y local	94
iii. “Otras diferencias”	94
7. Recomendaciones	94
a. Ciclo de la política	94
b. Pragmático-cooperativo	96
c. Sistemas de Información	97
d. Corresponsabilidad, articulación y alianzas	97
e. Participación y nuevas ciudadanía	97
f. Recomendaciones generales	98
8. Bibliografía consultada	100



Capítulo 3. Monitoreo de la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez – PPSEV (2010-2025)	106
1. Introducción	106
2. Metodología y enfoques desarrollados	107
3. Tensiones identificadas y apropiadas en el análisis de la materialización del derecho	108
4. Resultados observados a partir de la revisión de datos de las líneas de base	109
5. Descripción y Análisis de los indicadores propuestos	111
a. Enfoque diferencial	112
b. Resignificación de imaginarios	114
c. Apoyos económicos	116
d. Principio de la primacía de la norma más favorable	117
6. Análisis de los Indicadores transversales	118
a. Paradigma	120
b. Comunicación	121
c. Relación sujeto-objeto	121
7. Convergencias y desafíos a la luz de la experiencia brasileña	121
a. Apoyos económicos	122
b. Centros Día/Noche	122
c. Ley de la Persona Mayor	123
8. Consideraciones generales y prácticas destacables de la PPSEV	124
9. Recomendaciones	127
a. Políticas Públicas	127
b. Pragmático-operativo	128
c. Gestión social integral	129
d. Sistemas de información	129
e. Construcción de nuevas ciudadanía, participación ciudadana	130
f. Recomendaciones generales	130
Capítulo 4. Hacia una Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle (PPDFHC)	131
1. Introducción y referencias	131
2. Propuesta metodológica	134



3. Contexto de la política monitoreada	138
a. Definición y papeles	138
b. Marco normativo a diferentes escalas	140
c. Hacia una política pública –objetivos generales y etapas de construcción	141
d. Hacia una política pública –objetivos específicos y estrategias de acción	147
4. Relacionando números y narraciones: análisis de los indicadores cualitativos y transversales	153
a. Análisis de algunos indicadores de la materialización de la política	153
b. Análisis de los indicadores cualitativos transversales	165
i. Paradigma	167
ii. Comunicación	169
iii. La relación entre sujeto y objeto	174
5. Convergencias y desafíos a la luz de otras experiencias	175
6. Recomendaciones para la profundización del abordaje de derechos, recogidas a partir de un diálogo con los actores involucrados	180
a. Gestión social integral y cuadro programático-operativo	182
b. Sistemas de información	183
c. Políticas Públicas	184
d. Construcción de nuevas ciudadanía, participación ciudadana	186
e. Recomendaciones generales	187
7. Una conclusión abierta	188
8. Referencias bibliográficas	193
Conclusiones	195





CAPÍTULO 1

CONTEXTUALIZACIÓN Y PARTE EN COMÚN

Del enfoque de derechos en la acción pública al derecho a la ciudad

Derecho a la ciudad e inclusión social

Las luchas por los derechos fundamentales nos muestran sociológica e históricamente la relación de éstos con las personas y la sociedad, tanto por el origen social de esos derechos como del nexo insoslayable entre el cambio social y el nacimiento de nuevos derechos, basados en las necesidades y en las utopías humanas. La lucha por la construcción de nuevos derechos, frente a la exclusión y pobreza imperante, que permitan condiciones de vida digna y una mejor convivencia social, sigue siendo uno de los motores centrales de la construcción humana.

El avance en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, así como en mecanismos de su exigibilidad política y jurídica (actualmente plasmados en leyes y políticas públicas) anima las luchas sociales y populares por la construcción y exigencia de nuevos derechos y la creación de ciudades con otros principios y relaciones sociales. Esta iniciativa social de construir nuevos derechos se inserta en las luchas ciudadanas por la democracia y en la necesidad de que la ciudadanía participe en la conformación de sociedades más justas.

El derecho a la ciudad, al igual que todos los derechos reconocidos, ha sido construido socialmente a partir de un conjunto de prácticas ciudadanas, muchas de ellas llevadas a la arena de la acción pública, a lo largo de varias décadas. Esta construcción social de los derechos apunta a la disputa política y social que existe por definirlos en el tiempo y el espacio y en función de las necesidades de los grupos sociales, que cambian debido al paso de los años y a la propia transformación de la sociedad que es permanentemente construida, deconstruida y reconstruida (Berger y Luckmann, La construcción social de la realidad)

En la Carta Mundial se define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. Se trata de un nuevo derecho colectivo de las y los habitantes de las ciudades, un derecho humano en construcción que permite a las y los habitantes de una urbe conocer, reivindicar y exigir sus derechos.

En este contexto, el derecho a la ciudad, es, como apunta Jordi Borja, el concepto integrador de los derechos como una totalidad que –surgido de los movimientos sociales y la sociedad civil- posibilita renovar y exigir derechos ciudadanos para construir ciudades justas, equitativas y democráticas. Permite el reconocimiento, ejercicio y exigencia de los derechos como una totalidad, rescata su dimensión integral y apunta a su universalización.

Sea como fuere, el derecho a la ciudad es un marco de referencia que contribuye a comprender los procesos sociopolíticos generados en las urbes –en tanto que espacios importantes del hábitat humano- en torno a los problemas de exclusión y desigualdad social, dando lugar a amplios procesos participativos y organizativos de la sociedad civil y a un conjunto de respuestas colectivas y prácticas ciudadanas para revertir sus efectos, transformándose así en estandarte



de los movimientos sociales que se oponen a la ciudad neoliberal que mercantiliza los derechos, y la transforma en una ciudad excluyente.

La exclusión social es, no sólo la pérdida de condiciones de vida antes adquiridas, sino la clara evidencia de que sectores considerables de la población nunca conseguirán tener el acceso a ellas. Entonces, no sólo es la pérdida sino es la condición del acceso, lo que es la verdadera línea de confrontación con el neoliberalismo.

La propuesta de inclusión coloca nuevamente al centro la cuestión de la dependencia frente a la autonomía y amplía, el debate sobre la inclusión más allá del debate sobre la pobreza, colocando la lucha por la inclusión con un horizonte mucho mayor que el de la pobreza.

Aldaiza Sposati⁴ hace una consideración interesante: “toda vez que hablamos de pobreza, y centramos nuestra acción en ella, nuestro universo queda pobre también porque pobreza es un patrón (standard) obsoleto de vida, no es deseo de condición de vida para nadie. Cuando cambiamos la moneda y miramos del lado de la relación exclusión/inclusión, salimos de ese universo cerrado y tomamos referencialmente la dirección de la inclusión... no nos quedamos limitados a horizontes compensatorios, de reducción de tensiones, sino que proyectamos un horizonte de ciudadanía (de derechos); inclusión supone necesariamente ciudadanía, supone necesariamente derechos y democracia”. Sposati afirma que la concepción de pobreza transforma a las personas en necesitados, sin voz, y no en sujetos de derechos.

Entre la pobreza e inclusión hay un salto cualitativo crítico que nos lleva a plantearnos la construcción de parámetros básicos de inclusión como aquella condición necesaria para el pleno ejercicio de la ciudadanía y de los derechos. Trabajar con el binomio exclusión/inclusión en la vida cotidiana de las personas nos lleva a centrar y recuperar lo subjetivo, lo particular, lo cercano de todas y cada una de las personas en territorios concretos: “salir de un universo de discutir medias de situaciones y observar concretamente cómo está la vida cotidiana de las personas”. La apuesta central de Bogotá Humana Dirección Distrital de Relaciones Internacionales un territorio incluyente, lo que se expresa en las acciones de inclusión de los diversos sujetos de derechos de las políticas monitoreadas.

Lefebvre construyó una propuesta política que “parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad”. Esto lo complementa David Harvey cuando afirma que el derecho a la ciudad “no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”.

En tal definición resalta el llamado a la acción, tanto individual como colectiva, de las y los habitantes de la ciudad para apropiarse de ella, transformándola en un espacio más propicio para la vida digna. Para Harvey este derecho es, en última instancia, el que permite actuar de manera decidida y legítima para cambiar el mundo y la realidad actual y destaca las potencialidades emancipadoras del espacio urbano. En este sentido, el derecho a la ciudad es un ideal político, una revolución urbana que permita la reproducción de la vida en la ciudad de la mano con el disfrute de los bienes comunes urbanos y relaciones sociales menos desiguales.

16 4. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Inclusión Social”, realizado en Santo André, SP, Brasil en abril de 1999.



Según la Plataforma Mundial por el Derecho a la ciudad⁵, el derecho a la ciudad se contrapone al actual modelo de desarrollo, basado en las lógicas de ciudad competitiva y de mercantilización del suelo urbano, la privatización de los espacios públicos y el uso de los recursos públicos para el desarrollo de grandes infraestructuras, y que genera la exclusión y la marginación y criminalización de amplios sectores de la población. Busca hacer ciudades comunes a partir de varios ejes:

- El respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos
- La función social de la propiedad y de la tierra
- La gestión democrática del territorio
- El derecho a producir el hábitat y una economía para la vida (no para la especulación)
- El manejo sustentable de los bienes comunes (naturales, energéticos, culturales e históricos)
- El disfrute equitativos de los espacios públicos y equipamientos colectivos

El empeño en la búsqueda por contar con una urbe incluyente, donde la ciudadanía pueda expresar sus ideas e inquietudes en torno a diversas problemáticas y tomar decisiones que atañen a su comunidad, pasa por garantizar el goce de derechos por todas las personas, particularmente por quienes están en condición de vulnerabilidad. Bogotá Humana, a través de sus políticas públicas con enfoque de derechos, va dibujando la manera como sus habitantes quieren ejercer y disfrutar sus derechos humanos.

El enfoque de derechos, una necesidad social y democrática.

El enfoque de derechos en la acción pública es uno de los elementos constitutivos del derecho a la ciudad. Parte del principio que en una democracia, sea local o nacional, los poderes públicos tienen que poner los recursos para que los derechos se cumplan. Es más, constituye la base del contrato social de las instituciones públicas con la ciudadanía.

En este sentido, el informe del Comité Asesor del Consejo de DDHH de Naciones Unidas, A/HRC/49, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de septiembre del 2015, reconoce el rol de los gobiernos locales en el respecto, protección y garantía y promoción de los derechos humanos, de forma complementaria con los Estados.

Las administraciones locales están más cerca de los ciudadanos, solucionan sus necesidades cotidianas. Asimismo, son los principales actores en la aplicación de los derechos humanos, especialmente en los ámbitos de la educación, la vivienda, la salud, el medio ambiente y la seguridad. Las administraciones locales son actores esenciales para prevenir y actuar ante las discriminaciones contra las minorías, los grupos vulnerables y los inmigrantes. De este modo, las administraciones locales que integran el enfoque en favor de los derechos en la acción pública local refuerzan la ciudadanía de los habitantes. Esto permite plantear los retos locales en términos de derechos.

Además, las administraciones locales desempeñan un papel significativo en la educación y la formación a favor de los derechos para crear una conciencia local sobre los derechos huma-

5. Plataforma constituida en 2014 que reúne a organizaciones de la sociedad civil, de gobiernos locales y del sector académica para articular propuestas locales y globales por el derecho a la ciudad. <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>



nos entre sus habitantes, los cargos electos y en el seno de la administración responsable del respeto de los derechos.

Estos derechos son exigibles por la ciudadanía, que, a su vez, tiene que comprometerse en cumplirlos, asegurando sus deberes hacia la colectividad.

Por tanto, el enfoque de derechos en la administración pública, significa implementar una gestión del interés colectivo y de los bienes comunes con el objetivo de cumplir los derechos fundamentales de los individuos y de los grupos, trabajando con las personas por su autonomía.

Así, según la declaración de Gwangju de ciudades por los derechos humanos (2014), “una ciudad de derechos humanos reconoce la importancia de integrar los derechos humanos en las políticas municipales. Una ciudad de derechos humanos aplica un enfoque basado en los derechos humanos a la administración municipal en su conjunto y a la gobernanza local, incluyendo la planificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas”⁶.

Una ciudad de derechos humanos, pues, se puede concretar con diferentes medidas:

La participación ciudadana

Auditorías y monitoreo de impacto basados en los derechos humanos,

Enmarcar las necesidades locales como cuestiones de derechos humanos.

Mecanismos para verificar la compatibilidad de las políticas públicas y de la reglamentación local con las obligaciones de derechos humanos.

Mecanismos locales de reporte de los derechos humanos ante los órganos de los tratados internacionales.

Formaciones en derechos humanos para los servidores locales

Sensibilización de la población local (cultura de los derechos).

Adopción de cartas locales (Carta de Montreal, 2006; Carta de México por el Derecho a la Ciudad, 2010, San Francisco CEDAW ordinance...) Informe del Comité Asesor del Consejo de DD HH de Naciones Unidas, A/HRC/49.



El Monitoreo de las políticas de integración social de Bogotá humana: un proyecto piloto para valorar el impacto de las políticas públicas a la luz del cumplimiento de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos

El programa de Monitoreo de Derechos Humanos permite ubicar la situación de los derechos humanos en un territorio a partir de un enfoque ciudadano, y proponer medidas y prioridades para mejorar la garantía de los derechos humanos para las personas.

Entre los meses de septiembre y noviembre de 2015, se implementó este programa de forma piloto en Bogotá, con el fin de valorar la progresión de la garantía de los derechos de la Carta para los habitantes de Bogotá entre el 2012 y el 2015. Durante este periodo, se desarrolló el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, cuyo objetivo era poner el conjunto de la acción pública del Gobierno Distrital de Bogotá al servicio de la lucha contra “todo tipo de segregación, generando prácticas ambientales limpias que contrarresten el cambio climático y potenciando la capacidad de gestión de lo público, no solo con calidad sino de forma transparente y responsable con el patrimonio de la ciudad, que en últimas debe redundar en apoyar los sueños de la ciudadanía bogotana por una vida digna”.

Diseñado para acompañar los gobiernos locales en el monitoreo del impacto de sus políticas públicas en términos de garantía de derechos, el programa de monitoreo de la Comisión de Inclusión Social cuenta con los siguientes objetivos:

Realizar un diagnóstico concreto de la situación de los derechos humanos en un territorio tomando como marco de referencia la Carta –Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Medir las acciones emprendidas para mejorar la garantía de los derechos humanos y su impacto directo sobre la población, comparándolas con otro territorio y /o con una situación anterior.

Facilitar el diseño, la implementación y la evaluación de medidas innovadoras en ámbitos significativos para la relación entre derechos e inclusión social, mediante la colaboración entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil.

Incentivar la cultura de derechos humanos a nivel local, desde la ciudadanía y la administración y a nivel internacional, dando la mayor difusión al enfoque de derechos de la acción pública y a sus prácticas concretas

Posicionar a la ciudad de Bogotá como referente internacional, valorando sus políticas locales dentro de las propuestas para ciudades inclusivas, justas y democráticas dentro de la Nueva Agenda Urbana Mundial.

Un punto referencia: la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la ciudad.

La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, ha elaborado la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad con el objetivo de



contribuir a la promoción internacional del derecho a la ciudad. La iniciativa surgió del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL) que se celebró en Caracas en 2006.

A partir de los debates que tuvieron lugar en este marco entre gobiernos locales de todo el mundo, un grupo de expertos/as de distintos países redactó un primer borrador (2007-2008), que fue posteriormente discutido y enmendado por representantes electos/as, expertos/as y representantes de la sociedad civil de los cinco continentes (2009-2010)⁷.

El Consejo Mundial de CGLU, reunido en Florencia (Italia) en diciembre de 2011, adoptó formalmente la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad e invitó a todos sus miembros a firmarla.

La carta pasó a ser un referente a nivel internacional, mencionado hoy en día en informes de Naciones Unidas, como el informe previsual del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el papel de los gobiernos locales en la promoción y protección de los derechos humanos⁸ o el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre “El papel de los gobiernos locales y subnacionales en relación con el derecho a una vivienda adecuada”⁹.

En muchos países donde se sufre una situación de crisis económica acompañada de un retroceso en la garantía de los derechos, la Carta-Agenda constituye una herramienta al servicio de los gobiernos locales para contribuir a construir sociedades más inclusivas, democráticas y solidarias en diálogo y en co-responsabilidad con sus habitantes.

El valor añadido de la Carta-Agenda reside en el hecho que todos los derechos humanos mencionados en el documento se acompañan de un plan de acción que sirve de referencia para que los gobiernos locales den pasos concretos en la implementación de los derechos. El texto prevé también que las ciudades signatarias elaboren una agenda local calendarizada y con indicadores para dar seguimiento a la aplicación de cada uno de los derechos.

Está previsto que la Carta-Agenda entra en vigor en cada ciudad tras un proceso de consulta y participación que permita a sus habitantes debatirla y adaptarla a la realidad local y al marco legal nacional; y mediante adopción por una mayoría cualificada de la asamblea municipal.

Así pues, la carta recoge 12 artículos con sugerencias para un plan de acción para cada uno de ellos:

7. Primero bajo el liderazgo de la Diputación de Barcelona y, después, bajo el de la ciudad de Nantes y de la Región Pays de la Loire, la Carta-Agenda se ha construido de forma colectiva en varios escenarios internacionales, como las tres últimas ediciones del FAL y del Foro Social Mundial (Nairobi, 2007; Belém do Pará, 2009; y Dakar, 2011), el I y II Foro de Autoridades Locales de Periferias (Nanterre, 2006; Getafe, 2010); el V Foro Urbano Mundial de UN HABITAT (Río de Janeiro, 2010), el IV Foro Mundial de Derechos Humanos de Nantes (2010) o el III Congreso Mundial de CGLU (México, 2010). Este trabajo de promoción política y de construcción colectiva de la Carta-Agenda ha permitido construir articulaciones estratégicas con movimientos sociales (Coalición Internacional del Hábitat - HIC), con agencias de Naciones Unidas (especialmente, HABITAT y UNESCO), dentro de CGLU y con Centros de investigación, como el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra han estado estrechamente vinculados a este proceso desde el inicio.

8. A/HRC/27/59, Report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, 2015

20 9. A/HRC/28/62, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, LeilaniFarha



- El derecho a la ciudad
- El derecho a la democracia participativa
- El derecho a la paz cívica y a la seguridad en la ciudad
- El derecho a la igualdad de género
- El derecho de niños y niñas
- El derecho a servicios públicos básicos de proximidad
- La libertad de conciencia y religión, de opinión e información
- El derecho de reunión, asociación y sindicación
- Los derechos culturales
- El derecho a la vivienda y al domicilio
- El derecho al agua potable y a la alimentación
- El derecho al desarrollo urbano sostenible.

Esta Carta implica un compromiso recíproco a largo plazo y un trabajo en común de todos los actores para lograr la implementación de los derechos fundamentales en un territorio. Tanto por su reconocimiento internacional, como por su ámbito territorial y su carácter concreto, se presta a ser un documento de referencia para el monitoreo territorial de derechos humanos conducido con la población y los servicios públicos gracias al apoyo de expertos/as internacionales de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos.

Por todo ello, la Carta- Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la ciudad se prestaba perfectamente al desarrollo de un proyecto de monitoreo de las políticas públicas de inclusión social. Se trataba también de seguir aportando experiencias concretas para la implementación de la Carta.

La ciudad de Bogotá definió trabajar sobre los siguientes artículos de la carta:

- El Derecho a la Ciudad (art. 1) para el seguimiento de las acciones hacia los habitantes de la calle.
- El derecho de niños y niñas (art.5) para la política de Infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia.

El derecho a servicios públicos básicos de proximidad (art. 5) para la política pública social para el Envejecimiento y vejez, aunque para esta política se analizó también el derecho a un nivel de vida adecuado (Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales).

El cumplimiento de algunos artículos de la carta, como el derecho a la democracia participativa (art. 2) y el derecho a la igualdad de género (art. 4), se analizaron de forma transversal en el estudio.



Política monitoreada	Derecho Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos
Habitabilidad en calle	<p>Derecho a la ciudad – Art. 1</p> <p>1. a) Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a una ciudad constituida como comunidad política municipal que asegure condiciones adecuadas de vida a todos y todas y que procure la convivencia entre todos sus habitantes y entre estos y la autoridad municipal.</p> <p>b) Todos los hombres y las mujeres se benefician de todos los derechos contemplados en esta Carta-Agenda y son actores plenos de la vida de la ciudad.</p> <p>c) Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a participar en la articulación del espacio público, incluyendo la participación en la gestión y uso de estos espacios, fundamento de la convivencia en la ciudad.</p> <p>d) Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a disponer de espacios y recursos para la práctica de una ciudadanía activa y a que los espacios de convivencia y trabajo sean respetuosos con los valores de los demás y con el valor del pluralismo.</p> <p>2. La ciudad ofrece a sus habitantes todos los medios disponibles para el ejercicio de sus derechos. Los signatarios de la Carta deberían desarrollar contactos con ciudades y territorios vecinos a fin de construir comunidades y metrópolis solidarias. Este derecho, como compendio y síntesis de todos los derechos contemplados en la presente Carta-Agenda, se verá satisfecho en la medida en que todos y cada uno de los derechos en ella descritos queden plenamente garantizados.</p> <p>Los habitantes de la ciudad tienen el deber de respetar los derechos y la dignidad de los demás.</p>
Primera infancia	<p>Derechos de niños y niñas – Art. 5</p> <p>1. Todos los niños y niñas de la ciudad tienen derecho a condiciones de existencia que les permitan su desarrollo físico, mental y ético y a disfrutar de todos los derechos reconocidos en la Convención internacional sobre los Derechos del niño de 1989. Conforme a esta Convención, niño/a es toda persona menor de 18 años.</p> <p>2. La ciudad asegura a todos los niños y niñas condiciones de vida dignas y, en particular, la posibilidad de seguir una escolarización normal que contribuya a su desarrollo personal en el respeto a los derechos humanos. La ciudad provee educación primaria obligatoria y gratuita para todos y todas y garantiza la educación secundaria, junto con las autoridades competentes, cuando no la aseguren otros niveles de gobierno.</p> <p>3. En el ejercicio de su responsabilidad, los habitantes de la ciudad actúan con respeto hacia la dignidad y los derechos de los niños y niñas, incluyendo aquellos con discapacidad.</p>



Política monitoreada	Derecho Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos
Envejecimiento y vejez	Derecho a servicios públicos básicos de proximidad – Art. 6 <p>1. Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a una ciudad social y económicamente inclusiva y, para ello, a acceder a servicios sociales básicos de proximidad en condiciones técnicamente óptimas y económicamente asequibles.</p> <p>2. La ciudad crea o promueve la creación de servicios públicos de calidad y no discriminatorios, que garanticen a todos sus habitantes, como mínimo: la formación, el acceso a la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento, la energía y una alimentación suficiente, en los términos que se señalan en esta misma Carta-Agenda. En particular, en países de rápido crecimiento urbano, las ciudades toman medidas urgentes para mejorar la calidad de vida y las oportunidades de sus habitantes, especialmente de aquellos con menos recursos, así como de las personas con discapacidad. La ciudad procura que las personas mayores gocen efectivamente de sus derechos y promueve la solidaridad entre generaciones. La ciudad toma las medidas necesarias para asegurar un reparto equitativo de los servicios públicos en todo su territorio, de manera descentralizada.</p> <p>3. Los habitantes de la ciudad hacen un uso responsable de los servicios sociales.</p>
	Derecho a un nivel de vida adecuado – Art. 11 PIDESC Es el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia

Las distintas fases del monitoreo

En Bogotá, el programa de Monitoreo se desglosó en un alistamiento y 3 fases, en el marco del Convenio de Cooperación Internacional 12765 del 23 de septiembre de 2015 la realización de cada una de estas se basó en un trabajo de colaboración continua con las y los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- y la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH).

FASE PRELIMINAR: ALISTAMIENTO

En esta fase, la SDIS de Bogotá conformó el Comité Técnico del Convenio, definido como el órgano encargado de vigilar y tomar decisiones sobre el adecuado cumplimiento de los lineamientos técnicos, administrativos, financieros, contractuales y la adecuada planeación, coordinación y ejecución del objeto y obligaciones del convenio para la prestación del servicio.

Sus principales funciones fueron: vigilar y acompañar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el estudio previo y el anexo técnico; dar apoyo y asesoría a las labores de supervisión en la ejecución del convenio; planear, programar y evaluar periódicamente las actividades a desarrollar y realizar recomendaciones y tomar decisiones sobre los aspectos técnicos, administrativos, financieros y contractuales que se estimen convenientes para el correcto desarrollo y cumplimiento del objeto del convenio.



El Comité Técnico estuvo integrado por servidoras y servidores de las Direcciones Poblacional y de Análisis y Diseño Estratégico, de las Subdirecciones Infancia, Adultez, Vejez y Diseño, Evaluación y Sistematización, así como del Despacho de la SDIS y de la Secretaría General de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales.

La movilización de este equipo fue constante a lo largo de la realización del proyecto de monitoreo para proveer las informaciones, facilitar la organización del estudio y de los encuentros y sobre todo compartir sus saberes, valorando sus experiencias desde el territorio.

Se decidió partir de la situación de los derechos del 2011 y se definieron tres políticas para realizar el monitoreo: la primera infancia, la seguridad económica de las personas mayores y las acciones emprendidas en el campo de la habitabilidad de calle que estaban a punto de formalizarse en una política pública integral.

Para cada uno de estos tres ejes, se identificaron localidades de referencia, dada la complejidad y extensión de la ciudad.

Así, para la primera infancia y para la política pública social para el envejecimiento y vejez, se identificaron territorios cuyas características sociales, demográficas y económicas diferentes permitían tener una visión diferenciada y más objetiva de la concreción de los derechos de los Bogotanos y evaluar así la nivelación de los derechos en las localidades más problemáticas con respecto de las localidades con poblaciones más favorecidas.

Para la Política de Infancia, se trabajó en las localidades de Bosa y Chapinero:

La localidad de Bosa ubicada en el extremo suroccidental de la ciudad, con suelo prácticamente urbano, cuyo origen es el segundo poblado chibcha de la región por lo que tiene presencia de población indígena que conserva sus usos y costumbres, con 646,833 habitantes (8.2%)¹⁰, siendo la tercera localidad bogotana con mayor población en pobreza respecto a las NBI ocasionada por el hacinamiento crítico y la alta dependencia económica y la quinta con mayor pobreza por ingresos¹¹.

La localidad de Chapinero ubicada en el sector nororiental, con dos terceras partes de suelo rural, forma parte de la Reserva Forestal Nacional Protectora Bosque Oriental de Bogotá, cuenta con una zona comercial y residencial de altos ingresos importante, con 13,870 habitantes (0.2%)¹², cuyos indicadores socioeconómicos son más elevados, sólo 5.3% de personas pobres por ingresos y alrededor de 1% de personas en pobreza por NBI¹³.

Para la política de vejez y envejecimiento se trabajó en dos localidades donde las características sociológicas de las poblaciones son muy diferentes: San Cristóbal, localidad situado en

10. Fuente: Bogotá. Proyecciones de población 2005-2015. DANE, Secretaría Distrital de Planeación.

11. Fuente: 21 Monografías de las localidades. Distrito capital 2011. Localidad #7 Bosa. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

12. Fuente: Bogotá. Proyecciones de población 2005-2015. DANE, Secretaría Distrital de Planeación.

24 13. Fuente: 21 Monografías de las localidades. Distrito capital 2011. Localidad #2 Chapinero. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.



el suroriente de la ciudad, donde los niveles de ingresos son más bajos, y Teusaquillo, barrio totalmente urbanizado, con indicadores socioeconómicos más elevados.

Para la habitabilidad de la calle, se trabajó en la zona del centro, donde el fenómeno es más importante y por lo tanto se concentran más las acciones públicas hacia los habitantes de la calle. Sin embargo, el estudio abarcó a otras localidades al encontrarse los centros de atención integral de habitantes de calle situados en diferentes barrios de la ciudad, para abarcar el territorio de la ciudad de Bogotá de forma más amplia.

En esta fase se identificó el equipo internacional e interdisciplinario de asesores, proveniente de la red de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU y conocedores de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad.

Se seleccionaron dos instituciones colaboradoras de la CISDPDH para este trabajo: el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento de la Ciudad de México. De la primera institución, conocida por su largo trabajo sobre Democracia Participativa y Derechos Humanos y globalización bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos, Giovanni Alegretti y Víctor Huertos fueron los investigadores colaboradores. De la segunda organización, que desde hace 50 años acompaña a los pobladores en la conquista de sus derechos y que participó en la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad en el 2005, Rocía Lombera y Alejandro Luévano fueron los asesores. Todos ellos tenían experiencia previa en la gestión pública.

FASE 1: PROPUESTA METODOLÓGICA: ACOPIO E INTERCAMBIO DE LA INFORMACIÓN SECUNDARIA, MAPEO DE ACTORES Y METODOLOGÍA EN EL MARCO DE LA EDUCACIÓN POPULAR.

En esta fase se co-construyó con el equipo de la SDIS de Bogotá, la CISDPDH y los asesores una metodología de investigación-acción participativa, basada en el acompañamiento de las y los servidores públicos y ciudadanos de Bogotá para valorar el impacto en término de derechos de las políticas públicas desde sus propias experiencias y percepciones.

Las enseñanzas de este estudio se colectaron a partir de datos de información secundaria (planes de acción, diagnósticos, informes de gestión...) y de entrevistas y talleres basados en las herramientas de la educación popular para coleccionar los pareceres de las personas. Se establecieron indicadores tanto cuantitativos como cualitativos para apreciar el cumplimiento de los derechos, desde las experiencias de los Bogotanos y sus propias percepciones.

En esta fase, cabe resaltar las dificultades encontradas a la hora de definir indicadores de cumplimiento de los derechos. En muchos casos, no existían ni guías ni indicadores básicos para medir el impacto en términos de derechos de las políticas públicas. En efecto, los criterios que permiten medir la acción pública recaen en muchos casos en datos socio-económicos o en número de “beneficiarios”.

Este trabajo de construcción de indicadores fue, por tanto, un gran reto a la hora de medir la evolución entre la situación inicial en 2011 y la consecución de derechos en 2015. Pero, a la vez, contribuyó al diseño de indicadores que esperamos que sirvan a otros gobiernos locales a la hora de planificar el seguimiento y la evaluación de sus políticas públicas.



La metodología se describe en el siguiente apartado.

FASE 2: MISIÓN DE TERRENO, ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO PRELIMINAR, VALIDACIÓN DE LOS RESULTADOS Y PROPUESTAS COMPARATIVAS Y RECOMENDACIONES

Durante dos meses, los asesores trabajaron en el análisis de documentos de fuentes secundarias y realizaron una misión de terreno de una semana, donde visitaron equipamientos, se encontraron con los sujetos de derecho, las y los servidores públicos y realizaron talleres colectivos para coleccionar las voces de los bogotanos.

Los resultados de las políticas fueron también comparados con otras políticas públicas de ciudades miembros de la Comisión, como la ciudad de México.

Después de la redacción del primer borrador del informe, los resultados fueron compartidos con el grupo de seguimiento, que, en muchos casos, enriqueció su redacción. Además, se presentaron los resultados del estudio con los servidores públicos y los ciudadanos y electos en ocasión de un seminario internacional donde participaron 16 representantes de gobiernos locales y de la sociedad civil. Esta presencia internacional permitió desarrollar el enfoque comparativo de las políticas públicas.

FASE 3: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, PRESENTACIÓN Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROPIOS DE CGLU

Finalmente, el estudio se publicará y sus resúmenes se traducirán en los tres idiomas de CGLU (francés, inglés y español) para poder recibir una larga difusión entre los miembros de la red de la organización (más de 1000 gobiernos locales y regionales de los 5 continentes y 140 asociaciones nacionales de municipios), así como entre los órganos de Naciones Unidas con los que CGLU está trabajando -como el Consejo Mundial de Derechos Humanos ONU Hábitat.

Se trata también de que la CISDPDH sustente su trabajo de incidencia política para promover el reconocimiento del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Mundial del Hábitat, que será definida en la Cumbre Hábitat III (Quito 2016).



Metodología

Desde el programa de Monitoreo impulsado por la CISDPDH, expresamos un interés especial en hacer un aporte metodológico con enfoque participativo y territorial para el trabajo en la Bogotá Humana, a fin de valorar su utilidad futura y su establecimiento como modelo de acción impulsado por gobiernos locales democráticos, buscando involucrar activamente a los y las ciudadanas comunes y a las organizaciones sociales, civiles y ciudadanas en procesos de monitoreo –y su subsecuente evaluación- de las políticas públicas con enfoque de derechos, así como de sus impactos en el ejercicio de los derechos de las personas que habitan y transitan las ciudades.

En este sentido, se desarrolla una metodología participativa para el monitoreo a nivel territorial de las políticas públicas seleccionadas a tal efecto y de sus impactos en el ejercicio de los derechos humanos en algunas localidades de la ciudad de Bogotá, impulsando un proceso de fortalecimiento de las capacidades ciudadanas y, en particular, de los actores institucionales, sociales y civiles, así como de los sectores poblacionales involucrados en ellas.

Para desarrollar el monitoreo, se partió de la recopilación, revisión, clasificación y tabulación de datos e informaciones surgidas tanto de documentos institucionales proporcionados por la SDIS como de las actividades llevadas a cabo en la misión de terreno – entrevistas individuales y grupales, sondeos de opinión, grupos focales y talleres-, aplicando en el proceso los principios, métodos e instrumentos de la educación popular. Éstos se basan en el respeto y diálogo de saberes entre los sujetos involucrados, para propiciar la construcción colectiva del conocimiento, y con la voluntad de retroalimentar de la práctica social a partir de los nuevos conocimientos construidos.

Un elemento clave fue valorizar la voz de los protagonistas de esta historia, privilegiando metodologías de “storytelling”(narrativas) e involucrando cualitativamente a los propios sujetos de derecho en igualdad con los gestores de las políticas monitoreadas, con el objetivo que las diversas visiones dialoguen en el monitoreo y permitan, en última instancia, que la visión de cada actor pueda transitar desde un ámbito de “vivencia personal” hacia un ámbito de elaboración de lecturas y propuestas de transformación colectiva.

Cabe destacar, los procesos de auto-evaluación avanzados en la Bogotá Humana: desde el diseño de los sistemas de información y monitoreo y la recopilación sistemática de datos en relación con indicadores preestablecidos, hasta el serio debate y análisis colectivo desarrollado en instancias de articulación intersectoriales e interinstitucionales y su publicación. Este es el caso de los informes anuales desarrollados por el Sistema de Monitoreo de Infancia y Adolescencia – SMIA-, emanados del Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia – CODIA -, que sustentan la rendición de cuentas en torno a las políticas planteadas.

Aún con los límites y retos que aún persisten, representan un gran esfuerzo de sistematización que da cuerpo a la memoria institucional y pública de lo que acontece en una ciudad que busca dar cuenta de la garantía de los derechos de sus habitantes.

El objetivo central de esta propuesta metodológica es fortalecer las capacidades públicas y la **27**



participación e incidencia ciudadana en el desarrollo de procesos de monitoreo y evaluación sistemáticos y colectivos. Tales procesos permiten evaluar los avances, límites y retos de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en las ciudades, de modo que puedan ser mejoradas para garantizar el pleno reconocimiento, ejercicio, protección y exigibilidad de todos los derechos en beneficio de la ciudadanía.

Algunos de los principales aportes que resultan de incorporar tal participación ciudadana en todas las fases de las políticas públicas son, a la luz de lo avanzado por la Bogotá Humana:

- La articulación de los derechos con las políticas;
- La construcción de sujetos de derecho y de ciudadanía activa;
- El rescate y reconstitución de lo público;
- La promoción de la integralidad, la interinstitucionalidad y la integración de una diversidad de actores, y
- La territorialización de las políticas públicas

Esto permitirá en el futuro, analizar dichas políticas y su impacto en territorios específicos, definiendo unidades de análisis más cercanas a la comprensión y más útil para la acción de los sujetos de derecho, de las organizaciones de base y de la ciudadanía en su conjunto. También facilitará recabar y difundir información al nivel territorial pertinente, y posibilitará analizar, debatir, rediseñar y aplicar políticas territoriales específicas con enfoque de derechos humanos más acordes con la realidad de cada territorio de la ciudad.



Bogotá Humana, contexto de una experimentación

El Distrito Capital de la ciudad de Bogotá está conformado por 20 localidades, caracterizadas por una gran desigualdad. En este contexto, a partir del 2012, el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, orientó el trabajo del gobierno distrital para erradicar las segregaciones urbanas.

El sistema administrativo del Distrito Capital

Bogotá está administrada como Distrito Capital, goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. Bogotá, como entidad territorial de primer orden, tiene las atribuciones administrativas que la ley le confiere a los departamentos. Está constituida por veinte localidades.

El Concejo de Bogotá es el encargado de ejercer control político al ejecutivo; sus actos administrativos se denominan "Acuerdos". Está compuesto por 45 concejales representativos de las veinte localidades, los cuales son elegidos democráticamente cada cuatro años; de la misma forma, cuenta con 13 Sectores: Sector Gestión Pública; Sector Gobierno, de Seguridad y Convivencia; Sector Hacienda; Sector Planeación; Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Sector Educación; Sector Salud; Sector Integración Social; Sector Cultura Recreación y Deporte; Sector Ambiente; Sector Movilidad;

SECTOR HÁBITAT Y DESDE EL 2012, SECTOR DE LA MUJER.

El Alcalde Mayor de Bogotá es el jefe de gobierno local y de la administración distrital, representando legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital. Debido al número de electores que tiene su circunscripción, se considera el segundo cargo de elección popular más importante del país.

Cada localidad cuenta con una Junta Administradora Local -JAL-, integrada por entre siete y once miembros, elegidos por votación popular para un período de cuatro años que coinciden con el período del Concejo de Bogotá.

Una JAL cumple funciones concernientes a los planes y programas distritales de desarrollo económico y social de obras públicas, la vigilancia y el control de la prestación de los servicios públicos en su localidad y las inversiones que se realicen con los recursos del Distrito Capital, además de todo lo relativo a la distribución de las partidas globales que les asigne el presupuesto distrital. En general, vela por el cumplimiento de sus decisiones, recomienda la adopción de determinadas medidas por las autoridades del Distrito Capital, y promueve la participación ciudadana.

A pesar de estas atribuciones y de sus presupuestos propios, las JAL tienen prerrogativas bastante limitadas y en general el modelo de administración de Bogotá está bastante centralizado alrededor del Gobierno Distrital, que define y coordina las políticas públicas a nivel metropolitano.



Una metrópolis con fuertes desigualdades

A nivel demográfico, Bogotá creció de forma exponencial desde los años 80, pasando de 4,2 millones de habitantes en 1985 a 7,5 millones en 2015.

Bogotá es el centro económico de Colombia, concentrándose el 21% de las empresas registradas en el país. Tiene una economía fuertemente tercerizada, aunque también cuenta con un sector industrial (alimentos, química, farmacéutica, textil, editorial y metalmecánica).

Es el principal mercado de Colombia y de la Región Andina, y el primer destino de la inversión extranjera directa que llega a Colombia (70 %). Bogotá ha crecido de forma exponencial desde el 2003; aunque el índice de crecimiento se haya estabilizado (en el 2013, el PIB tuvo un crecimiento del 3.8%), su participación en el PIB Nacional sigue siendo la más alta (24.7%). En comparación con las 13 áreas metropolitanas, el desempleo en Bogotá ha disminuido más que en todas ellas (7.7%) y si las tasas de ocupación (67.1%) y de participación (72.7%).

Sin embargo, el sector de economía popular sigue siendo un rubro importante de la economía local, marcando grandes diferencias de ingresos. Por tanto, este crecimiento rápido no puede esconder unas desigualdades muy grandes, a las que la Bogotá Humana se enfrentó de forma voluntarista entre el 2012 y el 2015.

Por otra parte, muchos son los desplazados del conflicto que llegaron a Bogotá con la esperanza de una vida libre de violencia y con oportunidades pero que encontraron grandes dificultades para incluirse y que hoy en día siguen sufriendo una situación de gran precariedad económica y social. Hoy en día, se estima que los desplazados del conflicto representan el 3.8 % de la población mundial.

Finalmente, Bogotá sufre también las repercusiones del narcotráfico, con un consumo de sustancias psicoactivas derivadas de los residuos de la cocaína, muy nocivos para la salud. Por tanto, existe un fenómeno de micro-tráfico y de drogodependencia que configura en parte el espacio urbano, dejando algunos barrios problemáticos bajo el dominio de traficantes y mafias – las famosas “ollas”, donde la intervención pública se enfrenta a grandes límites (violencia e inseguridad, dificultades de trabajo con la policía...).

Las prioridades de la Bogotá Humana

Prioridades absolutas del Gobierno de Gustavo Petro, la lucha contra las desigualdades y el cambio climático se enmarcaron en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana. Se define como “un gran acuerdo de ciudad que representa una estrategia integral de acción social y administrativa, que de manera decidida dispuso sus recursos para enfrentar todo tipo de segregación, generar prácticas ambientales limpias que contrarresten el cambio climático y potenciar la capacidad de gestión de lo público, no solo con calidad sino de forma transparente y responsable con el patrimonio de la ciudad, que en últimas debe redundar en apoyar los sueños de la ciudadanía bogotana por una vida digna”.

30 La Bogotá Humana se sustenta sobre el crecimiento económico fuerte de la ciudad con la finalidad de repartir la riqueza a nivel territorial, demostrando así que los modelos económicos y



su crecimiento no son posibles sin tener en cuenta la mejora progresiva de las condiciones de vida de la ciudadanía.

A partir del 2012, la parte del Gasto Público Social pasó a ser una prioridad fiscal absoluta, creciendo progresivamente de 33% entre 2012 y 2014- y representa hoy el 70.16% del presupuesto total de la ciudad.

así pues, sacar adelante el Plan de Desarrollo Bogotá Humana ha significado un gran salto en la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y la realización de derechos. Bogotá pasó de tener un índice de pobreza multidimensional del 12.1% en 2010, a 5.4% en 2014, lo que significa que 465.795 personas la superaron.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL DE LA BOGOTÁ HUMANA SON:

Un plan de desarrollo que se centra en el bienestar de los habitantes. El centro de gravedad de la acción pública son las personas. Más que en las infraestructuras, la Bogotá Humana priorizó la inversión en las personas, desde las personas. Realizó también equipamientos de forma exponencial para albergar jardines y acunares y centros de atención integral para habitantes de calle, e invirtió masivamente en el capital humano.

El enfoque de derechos, siendo el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales la prioridad del Gobierno Distrital. El eje transversal del trabajo de la Secretaría de Integración Social de la Bogotá Humana, fue la Ruta de los Derechos.

El enfoque diferencial, como una forma de reconocer las pertenencias múltiples de género, origen cultural y étnico, situación de desplazamiento y de víctimas del conflicto, recursos económicos, situación de discapacidad, ruralidad, riesgo de vulneración mayor, para adaptar la acción pública a colectivos diferenciados, teniendo en cuenta y reconociendo desde lo público las características colectivas para restablecer la igualdad de derechos y de hecho.

El cambio de imaginarios, con el uso del arte para movilizar los sujetos de derecho. Las y los servidores públicos desarrollaron nuevas herramientas para permitir ir hacia la gente y trabajar así la accesibilidad de los derechos.

La participación ciudadana en todas las fases de construcción de las políticas públicas, desde la construcción de miradas sobre los fenómenos sociales con las personas concernida hasta la implementación y el seguimiento de la política.

La gestión integral: partiendo de los fenómenos sociales, se trabaja la inclusión social desde las personas, movilizándose los recursos de la institución, más allá de la sectorialización de las políticas públicas. El enfoque de atención integral implementado en Bogotá Humana trasciende el enfoque asistencial hacia la garantía de derechos, donde las personas se conciben como sujetos de derechos en su integralidad y no fragmentados, que requieren ser garantizados simultáneamente y no compartimentarse de acuerdo a proyectos particulares de los diversos órganos de gobierno. El modelo aportado por Bogotá Humana propicia el desarrollo de las personas en sus distintas dimensiones, lo que implica la articulación intersectorial de



educación, salud, cultura, deporte y recreación, integrando acciones de prevención, promoción, protección, restablecimiento y respuestas pertinentes, suficientes y oportunas ejercidas por el estado, la familia y la sociedad para garantizar el pleno desarrollo y garantía de derechos.

La territorialización: es un principio correlativo a la gestión integral, según el cual, las acciones públicas parten del terreno y se implementan en el nivel más cercano del ciudadano, correspondiente a su distrito. El enfoque territorial ha sido clave para la localización y despliegue operativo más cercano a los sujetos de derecho. Ha permitido la conformación y cualificación de equipos interdisciplinarios y fortalecimiento de instancias interinstitucionales en las localidades, sumando sinergias y recursos locales valiosos. Potencia la movilización ciudadana y comunitaria en el entorno más cercano a las personas, facilitando su activa participación en los procesos y acciones que se desarrollen.



Por la ruta de los derechos, aprendizajes y resultados

La ruta de Derechos de la Bogotá Humana se fundamenta en nuevas modalidades de trabajo desde lo individual y lo común hacia lo público. Algunas de las características del enfoque de derechos recaen en estos principios.

El ser humano en el centro: construir sociedad no sólo ciudad

La finalidad emancipadora y la construcción de nueva ciudadanía

LA RUTA DE DERECHOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE SUJETOS ACTIVOS DE DERECHOS FRENTE AL ASISTENCIALISMO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS A USUARIOS

La democracia no puede tener otra base que el respeto a los derechos humanos, a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, a la inclusión social, al reconocimiento y respeto a su nacionalidad y credo, a la participación en los asuntos públicos y a la protección de la ley, como pregonera la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

No obstante, aunque estos derechos individuales y sociales están garantizados en las Constituciones de nuestros países, son negados a través de las políticas que la mayoría de los Estados y muchos de los gobiernos, desarrollan actualmente y que conllevan una noción de ciudadanía de matriz autoritaria y liberal, que considera al ciudadano como objeto de la acción, a manera de dádiva del Estado y no como sujeto de derechos garantizados por éste. Igualmente, se plantea la cuestión de los derechos como un problema de los individuos frente al Estado y los actores sociales como tales no encuentran un espacio legítimo, donde los derechos se reconozcan tanto en su dimensión individual como social.

El Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, en cambio, ha colocado al ser humano y sus derechos al centro de las políticas y la acción pública, planteando a las ciudades del mundo algo tan profundo como urgente que es ir más allá de resolver sólo las necesidades de infraestructura y de servicios básicos de una ciudad para construir humanidad y una sociedad basada en la dignidad humana.

Esta decisión y voluntad política ameritó un fuerte trabajo de reconocimiento social de los derechos y de construcción de sujetos de derecho por parte del equipo de Bogotá Humana. Es evidente que en el caso de las políticas monitoreadas hay un avance importante en estas dos esferas.

Un sinnúmero de actividades de sensibilización, formación, cualificación, comunicación y movilización se han llevado a cabo al respecto y como se señala en los monitoreos respectivos, las personas mayores, los habitantes de calle, las madres y los padres, los cuidadores y los profesionales a cargo de operar las políticas conocen y manejan el tema de derechos humanos, de los derechos específicos de su sector y los programas y acciones que está impulsando la Alcaldía para garantizarlos, lo que denota un avance también en términos de construcción de corresponsabilidad y ciudadanía.

Aquí una reflexión clave es ¿qué ciudadanía se está construyendo en la Bogotá Humana?



El enfoque de derechos, sumado a un proceso de democratización de las políticas públicas, debe abrir espacio a una ciudadanía activa y deliberativa, criterio clave para discernir el significado de la participación. Va más allá de una visión asistencial donde las personas se beneficien de las políticas y los servicios públicos y supone tanto el interés de las personas como su posibilidad real para intervenir e influir activamente en los procesos de toma de decisiones que atañen lo colectivo en tanto que sujetos de derechos.

La construcción de una ciudadanía activa debe fortalecer un compromiso cívico y una deliberación colectiva de la comunidad política y sólo tiene posibilidad de ser en el espacio en que se constituye lo público, donde los ciudadanos interactúan y deciden acerca de los temas de interés común.

Dos acciones son claves, las cuales han sido impulsadas por la Bogotá Humana no sin contradicciones, límites y dificultades:

Construir una ciudadanía en lo público vinculada al ejercicio de sus derechos específicos – utilizando metodologías de educación popular –, lo que redundará en autoestima, confianza y dignificación de los sujetos de derechos y desencadena “círculos virtuosos” de construcción y reconstrucción de relaciones entre los sujetos de derechos y su entorno, y entre éstos y otros sujetos de derechos, derribando estigmas y percepciones para construir nuevos imaginarios y proyectos de transformación individual y colectiva, como ha sido la labor en los centros de acogida con los habitantes de calle, así como en el ámbito familiar de atención a la primera infancia con los propios niñas y niños y con sus madres, padres y cuidadores, o bien en los centros día de atención a las personas mayores.

Ampliar los espacios públicos deliberativos en torno a políticas y programas de gobierno, espacios de pedagogía cívica y aprendizaje mutuo que permiten reflexionar y accionar no sólo en torno a qué ciudad sino a qué sociedad se está construyendo y se quiere construir. Es aquí donde los avances han sido más limitados. Aunque ya se cuenta con instancias intersectoriales e interinstitucionales como los consejos de política, los comités operativos y las mesas temáticas, en éstos actúan y deliberan básicamente actores gubernamentales y es muy débil, y a veces nula, la participación de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil interesadas o con experiencia en las políticas y programas que se trate.

CONSTRUCCIÓN DE PODER SOCIAL: PASAR DEL YO AL NOSOTROS Y A LO COMÚN: UNA APUESTA DIFÍCIL

Con todos los avances que trazan el camino hacia una ruta emancipadora en la construcción de sujetos de derechos, aún es necesario dar pasos más significativos para lograr construir mayor autonomía en los sujetos de derechos, que los transformen en ciudadanos activos comprometidos y corresponsables con su entorno comunitario y social, para impulsar y hacer sostenibles verdaderos procesos colectivos emancipadores. Aquí, el núcleo de la participación y acción corresponsable en la transformación social es el poder, entendido como capacidad de intervenir en la toma de decisiones públicas y crear el mundo y la sociedad que se desea.

Leonardo Boff y Marcos Arruda plantean: “...la democracia integral sería el sistema político que garantice a cada uno y a todos los ciudadanos (y ciudadanas) la participación activa y creativa, en cuanto sujetos en todas las esferas del poder y del saber de la sociedad. El sistema que garantice a cada uno (y una) y a todos el derecho de ser coautores del mundo... para eso, cada



uno (y una) y todos los ciudadanos de la sociedad son llamados a participar, en cuanto sujetos, al mismo tiempo singulares y plurales del desarrollo y de todas las instituciones relacionadas con éste, desde la aldea, el barrio y las unidades productivas hasta el Estado”¹⁴.

Disputando el sentido político, colocamos la concepción de construcción de poder social frente a las distintas propuestas de la “familia” del “empowerment”, que parece una expresión bienintencionada, pero que al final resulta excesivamente funcional a una estrategia que tiene mucho que ver con el modo de funcionamiento del poder hegemónico en la sociedad contemporánea, en la lógica de dejar que cada uno se haga cargo de “su” poder, “su” autonomía o “su” reivindicación parcial relegando para un “después” indefinido -en el mejor de los casos- la apuesta a transformar estructuralmente la propia realidad histórica. Similar concepción, muchas veces, encuentra la expresión en boga de “incidencia en políticas públicas”; expresión que deja la política como exterioridad de las y los ciudadanos, como acción incidental, fragmentaria, sin asumir el desafío de apropiarse de lo público y lo político como tarea estratégica y colectiva.

Hablamos de construcción de poder social en el sentido de construcción de mayor capacidad de gestión y decisión política en la base de la sociedad. La recuperación de nuestra capacidad de gobierno, en el sentido amplio de toma de decisiones, conducción y vigilancia de la sociedad sobre las dinámicas que genera, de capacidad de la sociedad para enfrentar positivamente los desafíos, crear condiciones para lograr propósitos comunes, generar consensos en la diversidad y practicar una ética social e institucional realmente democrática, no es ya un lujo de los políticos, es una cuestión de sobrevivencia humana ante esta realidad social y ambiental explosiva.

La construcción de poder social en la sociedad es un proceso que fortalece la construcción de capacidades técnico-políticas de los diversos actores para poder orientar las decisiones y acciones públicas sobre la base de principios claros de participación, pluralidad, pluriculturalidad, equidad y sustentabilidad. Es un proceso de acumulación de saberes y capacidades que integran desde el conocimiento cada vez más profundo y cercano de la realidad de vida y del ámbito de acción de cada actor hasta la concreción de transformaciones positivas de dicha realidad, pasando por la capacidad de análisis crítico y estratégico de la misma, la capacidad de propuesta para transformarla, así como la capacidad de acción para concretar los cambios propuestos. Esto nos lleva a concebir el PODER como la capacidad de ser, pensar y hacer por nosotros mismos; es decir, hablamos del poder ser (identidad), el poder pensar (autonomía crítica) y el poder actuar (decisión) para transformar lo que nos afecta.

Bogotá Humana, en su tiempo, ha dado un primer y fundamental paso en esta ruta, dar identidad y un “poder ser” a los sujetos de derechos de las políticas monitoreadas, quienes muestran un alto grado de satisfacción y felicidad y una capacidad de dignificarse como tales, y asumen su ámbito de vida como “lugar de aprendizaje y escenario de realización de derechos”. Habrá que continuar el desarrollo de estas capacidades, lograr avanzar más en la construcción de un “poder pensar” y un “poder actuar”, como un quehacer permanente, sistemático y multiplicable, profundizando el conocimiento y análisis de la realidad, e innovando propuestas de acuerdo a los cambios realizados y los aún necesarios. La exigencia de transformación siempre está presente intentando mejorar la vida humana en todas sus dimensiones.

14. Referencia a una reflexión de Leonardo Boff y Marcos Arruda en su trabajo “Educação e Desenvolvimento na Perspectiva da Democracia Integral”, publicado en Caderno de Fe e Política, No. 12, 1994, pp. 61 y 66; citado por Pedro Pontual. “Construyendo una Pedagogía Democrática del Poder Local”. Documentos de Trabajo para la REPPOL, junio de 1995



CORRESPONSABILIDAD: EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS INCUMBE A LA ADMINISTRACIÓN, A LOS SUJETOS DE DERECHOS Y A TODOS LA SOCIEDAD

La corresponsabilidad ha sido uno de los componentes sustanciales de las políticas con enfoque de derechos, implementados en el marco del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, que presenta luces y sombras.

La experiencia comunitaria subraya un punto clave y a la vez bastante evidente: la corresponsabilidad implica participación y ésta, a su vez, exige la constitución de sujetos con poder, que en el enfoque de derechos se erigen en sujetos de derechos capaces de ejercerlos y exigirlos. Los sujetos de derechos necesariamente tienen rostro, tienen identidades y proyectos. Cuando los excluidos se constituyen en sujetos de derechos, entonces pueden intentar entrar en la vida ciudadana con todo ese bagaje –como lo expresado en voz de los habitantes de calle-. No basta con abrir canales de participación, si no hay sujetos constituidos y los sujetos no se construyen per se a partir de las instituciones, sino a partir de sus propias vivencias, prácticas y proyectos, que pueden o no tener relación con políticas o acciones institucionales.

El desafío para hacer realidad la corresponsabilidad es, entonces, la constitución de sujetos y el desarrollo de capacidades ciudadanas para incidir, en forma individual y colectiva, como sujetos portadores de derechos en la garantía de los mismos para ellos y para las demás personas.

Las tareas estratégicas, por tanto, van en el sentido de ¿cómo construir sujetos corresponsables que garanticen socialmente la efectiva realización de todos los derechos?

Consideramos tres elementos clave para avanzar en ello, de los que Bogotá Humana da cuenta en las políticas monitoreadas:

Un trabajo amplio de información, promoción, difusión y apropiación social de la realidad práctica y política del ejercicio de los derechos en cada realidad; en este sentido están las acciones comunicativas y las campañas desarrolladas en torno a los diversos derechos por Bogotá Humana, así como las acciones directas de información y formación con los sujetos de derechos en los diversos espacios de servicios y ámbitos de atención, o bien en eventos públicos que ponen a la luz de la ciudadanía bogotana el tema de los diversos derechos, muchas veces a iniciativa de los propios sujetos de derechos.

El desarrollo de capacidades sociales y públicas para la promoción, defensa, ejercicio pleno, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, a partir de procesos de formación e instrumentación concreta para la acción hacia su consecución, denuncia y seguimiento social de violaciones, documentación, análisis e informes públicos sobre su situación real; aquí la experiencia de Bogotá Humana aporta mucho con el trabajo de formación y cualificación tanto del talento humano de la Alcaldía y de los sujetos de derecho, como, por ejemplo, las estrategias y acciones desarrolladas en torno a la detección de casos de maltrato y abuso infantil y la activación de la ruta de atención distrital.

36 La movilización y negociación para incidir en que más allá de garantizar un derecho en la Constitución y las leyes, se garantice también con políticas públicas y recursos presupuestales claramente definidos y transparentes públicamente. En este punto el gobierno de Bogotá Humana ha



sido congruente de principio a fin, desde los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo –una ciudad que reduce la segregación y la discriminación, el ser humano al centro del desarrollo–, hasta el Gasto Público Social que representa el 70.16% del presupuesto total de la ciudad.

Eventualmente, una tarea pendiente es que la rendición de cuentas adquiera igualmente un carácter corresponsable, que permita compartir en forma suficientemente clara a toda la ciudadanía todo lo realizado, por el gobierno y los actores de la sociedad civil, en congruencia con el mandato recibido y ejercido por los bogotanos en este ciclo administrativo.

Con todo, el proceso de incorporación del enfoque de derechos no ha logrado aún un anclaje tal en la sociedad bogotana que permita reivindicar el derecho a la ciudad y el ejercicio de una corresponsabilidad en el hacer ciudad, con el objetivo de ser coautores de una ciudad y de una sociedad justas, equitativas, incluyentes y democráticas. La ausencia mayor aquí es la movilización de la ciudadanía, más allá de los sujetos de derechos particulares (y sus entornos inmediatos, en el caso de la primera infancia), en torno a esta tarea mayúscula de transformación.

Como plantea Enrique Ortiz, para que el derecho a la ciudad sea una verdadera política pública debe existir, además de una voluntad política y una creencia en la democracia participativa, una sociedad que no sólo demande sino que también actúe.

En este sentido, aún quedan muchos esfuerzos por hacer para generar procesos de organización y acción colectiva, no libres de contradicciones, que establezcan una lógica de “fraternización común”, que sirva como base de un nuevo pacto social. Éste ya no debe estar fundamentado en la defensa de la propiedad privada y de los intereses particulares de cada actor y sector, sino en la construcción de un “nosotros urbano” incluyente, conciliador y mediador de los intereses en pugna sobre el espacio y el ámbito público. Una lógica de fraternización común, en definitiva, que sea principio de convivencia e instrumento de reequilibrio frente a las desventajas generadas principalmente por el sistema económico vigente¹⁵.

Una exigencia estratégica para la consolidación de esta ruta de derechos, es el hecho de privilegiar la construcción de esta dimensión colectiva partiendo de la idea de que los y las ciudadanos se conviertan en constructores de su ciudad como espacio de su hábitat. Haciéndolo, se constituyen también en una ciudadanía activa con capacidad de ser un instrumento político que dé sentido y orientación a las luchas sociales diversas que se oponen a la exclusión, marginación y falta de espacios democráticos en la construcción de una nueva sociedad.

El compromiso del gobierno distrital con la ciudadanía: hacia un nuevo pacto social local

PRIORIZAR LOS PROCESOS SOBRE LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS

La construcción colectiva de nuevas miradas sobre los fenómenos sociales

El camino que nos lleva hacia el reconocimiento de las personas como sujetos de derecho,

15. Basado en Alejandra Leal Martínez. “El neoliberalismo, la colectividad y el derecho a la ciudad” en Defensor, año xi, núm. 3, México, cdhdf, marzo de 2013, pp. 13-16, disponible en [←http://bit.ly/1sL5WLe→](http://bit.ly/1sL5WLe)



es una vía todavía en construcción, una ruta sobre la cual se expresan intencionalidades y se asientan imaginarios y percepciones variadas. Se trata de un caminar marcado por continuas rupturas y resignificaciones donde el ser humano vulnerable deja de ser visto desde pináculos sólo por las marcas que le dejó la exclusión o las grietas que ha provocado la pobreza. Abandona, por dignidad, el nombre de asistido y el carácter de objeto de las políticas que sobre él se tejen en el seno del poder público. El sujeto de derechos es agente y protagonista del desarrollo, es también un portador de ideales y ciudadanía. Es, en definitiva, fuente de saber y productor de conocimiento.

La contribución de los sujetos de derecho para el diseño de las políticas no ha sido residual. El enfoque de derechos privilegia los procesos que cuentan con sistemas de participación ciudadana, visibiliza los conflictos inherentes a los espacios de diálogo y negociación democrática y genera insumos de reflexión para la profundización de las propias prácticas desarrolladas en una perspectiva de progresividad, tanto de la participación como de la propia garantía de los derechos y de su universalidad.

También es verdad que, en lo relativo a los conceptos trabajados por la Bogotá Humana y a lo largo de los diferentes ciclos de diseño e implementación de las políticas públicas para la infancia, personas mayores y habitantes de la calle, la dimensión participativa ha encontrado en la dimensión ontológica un punto de desarrollo, a partir del cual deberá formalizar avances más concretos.

La construcción colectiva de nuevas miradas sobre el fenómeno social es un campo de posibilidades y de encuentros donde el modelo de ciudad deseada se encuentra con la visión de sociedad posible.

Es en este momento donde nos preguntamos ¿qué tipo de sociedad necesitamos ser para tener la ciudad que queremos ver?

Es a partir de la emergencia de nuevos saberes, de su visibilidad, de su reconocimiento y validez contributiva que podemos también valorar los avances alcanzados por las políticas sociales implementadas por el gobierno distrital de Bogotá, principalmente desde la dimensión fenomenológica del camino de los derechos. También desde las disyuntivas que provoca discutir conceptos e incorporarlos al lenguaje de un colectivo social que hace de ella condición sine qua non para cualquier modelo de ciudad y de sociedad proyectada.

Salir de la gestión por resultados sin dejar de tener impactos sobre la gente

Históricamente, la ausencia de eficiencia y eficacia por parte de las administraciones públicas fue minando la legitimidad y credibilidad social del sector gubernamental. La capacidad de hacer buen uso de los recursos y transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos, en políticas públicas de calidad y en intervenciones que reviertan en la mejoría de la calidad de vida para la población eran vistos como procesos de gestación demorados, obstruidos por la robustez de la máquina burocrática y su funcionamiento inadecuado.

38 La modernización del Estado y la adopción de una gestión pautada en resultados, capaz de garantizar la eficiencia y la eficacia de la máquina pública, son sin duda, pasos agigantados



hacia un modelo de institución ágil y flexible. La nueva orientación del Estado, aunque colocaba énfasis en nuevas formas de planeación, definición de indicadores, monitoreo y evaluaciones periódicas, pasando de recargados procesos al mérito del resultado, corría el riesgo de no observar episodios derivados de la incertidumbre inherente a toda planeación.

El énfasis excesivo en alcanzar resultados proyectados y el cumplimiento de metas propuestas podría ocultar, desconsiderar o intervenir de forma negativa en el cambio de rutas o en la capacidad de adaptación de la máquina pública para alterar o ajustar sus políticas. Si bien el Estado había ganado en flexibilidad al alterar sus procesos, podría volverla a perder si se centrara exclusivamente en resultados admisibles. El enfoque por resultados, si bien importante, parecía auto imponerse un nuevo corsé de interpretaciones donde el número y la fría estadística ocupaban el lugar del ser humano.

El enfoque de derechos, por la experiencia observada en Bogotá, nos ha permitido volver a equilibrar los pesos entre la importancia de cumplir metas y cotejar proyecciones, la necesidad de ver el proceso como un campo de resultados en sí mismo. Por tanto, la eficacia puede medirse no sólo en función de la efectividad de los planes, sino también por su grado de aproximación hacia la garantía de los derechos de las personas: el ser humano como centro del desarrollo.

Siendo así, parecería impensable celebrar números que podrían denotar ineficiencias por parte del Estado. Es el caso, por ejemplo, del aumento del número de apoyos económicos para personas mayores como garantía a la materialización del derecho a la seguridad económica, cuya cobertura desde 2012, con recursos exclusivos del gobierno, aumentó casi 400%. Este número, por otro lado, viene acompañado del aumento de la demanda desatendida en el caso de nuevas solicitudes. Una evidencia sobre la que pueden incidir diferentes lecturas pero que, desde un nuevo enfoque, solo refuerza la idea que hay derechos que se vuelven exigibles sólo después de acciones concretas que surgen del diálogo entre el gobierno y la sociedad.

La experiencia en Bogotá es emblemática no solo por evidenciar resultados importantes, sino por mostrar que buenas políticas generan nuevas exigencias, mayores demandas y una presión cada vez más intensa por parte de una sociedad que despierta a sus derechos, los entiende y reivindica.

Capacidad de adaptación: lo dialógico

La capacidad de las políticas para adaptarse a los cambios e incorporar valores recogidos a lo largo de sus procesos de implementación, hacen de ellas iniciativas dialógicas permeables a las voces de la ciudad. El carácter situacional de los planes de desarrollo y las políticas públicas del gobierno distrital de Bogotá, han incorporado impresiones y visiones de los sujetos de derecho. Todo ello ha hecho de las políticas algo más que un continente de nuevas propuestas de mejoría: han sido capaces de transformarlas en la medida que han aceptado ajustar sus estructuras, recibir variables nuevas, modificarse y generar iniciativas más próximas a la realidad, más consistentes y alineadas con la gente.

La aceptación de mascotas en los centros de acogida de personas habitantes de la calle, es un ejemplo de este tipo de resiliencia en la política. En el mejor sentido de la Bogotá Humana, este ejemplo muestra como se ha puesto el foco en los procesos y como se ha reconfigurado la



manera como una administración puede trabajar la gestión por resultados a partir de la calidad de vida de las personas.

También es el caso de las modalidades de atención a la primera infancia, que han ido más allá del ámbito institucional y han creado nuevas esferas de respuesta a las condiciones y situaciones diversas. Ejemplo de ello es el programa de ámbito familiar, que implica atención integral directamente en los hogares, así como el programa de ámbitos social y culturalmente no convencionales. Estos últimos atienden a niños y niñas indígenas, víctimas del conflicto y desplazados, a habitantes de zonas rurales o riesgosas y violentas, y a los que se encuentran hospitalizados temporalmente.

Esta permeabilidad para recoger insumos de la realidad, es parte del reconocimiento de la complejidad de la ciudad y de sus habitantes. Cualquier reduccionismo en encasillar la política, es también un reduccionismo a la heterogeneidad, diversidad y riqueza del ser humano y sus manifestaciones. Reconocer a las mascotas como integrantes del núcleo de proximidad con las que se relaciona un habitante de la calle, es valorar su dimensión humana y afirmarla como único centro de todo y cualquier desarrollo posible.

EL ENFOQUE DIFERENCIAL

El enfoque diferencial, entendido bajo la óptica de la Bogotá Humana, se perfila como un ejercicio de valoración de la pluralidad y de las capacidades especiales de las ciudadanas y ciudadanos del Distrito Capital. Diversidades étnicas, culturales, de género, procedencia, condiciones sociales, económicas, o de transcurrir vital, pasan a verse como ejes de una nueva centralidad en las discusiones sobre el desarrollo.

Si bien esta diversidad entre poblaciones es la génesis de la riqueza social de la cual se alimenta la ciudad, es también cierto que de sus asimetrías y vectores particulares, se han erigido y consolidado barreras que, para algunos grupos, han propiciado indeseables situaciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión.

El enfoque diferencial, conforme se ha adoptado en el Gobierno Distrital de Bogotá, ha contribuido a iluminar el interior de las políticas con una perspectiva basada en derechos- Tal enfoque, ha permitido subsanar inequidades al identificar y corregir las dificultades y resistencias que hacen que poblaciones específicas vean sus derechos vulnerados y su acceso a la ciudadanía comprometida por distorsiones, hasta hace poco, invisibles para la política pública.

En este sentido, el enfoque diferencial “descosifica” a los sujetos al reconocerlos, primeramente, y buscar reparar, seguidamente, las inequidades, vulnerabilidades y necesidades desatendidas de los grupos o poblaciones a las que pertenecen. Siendo así, la tarea de consolidación del sujeto de derechos como tal, tropezaba en individuos y colectivos marginalizados por sus diferencias, invisibles por la desinformación y el prejuicio social, y perpetuados en su segregación por círculos viciosos que los excluyeron de la formulación e implementación de las políticas públicas.

No se trata, sin embargo, de reducir o eliminar prácticas discriminatorias con políticas también discriminatorias. La discriminación positiva, de la cual cabe apuntar diferencias, ha provocado



un fértil debate sobre los límites de superar las disfuncionalidades de la inclusión con mecanismos de exclusión. Asignar preferencias en vez de regular las distorsiones de acceso, ha producido resistencias en el conjunto de la sociedad e imaginarios que denigran a sus favorecidos y debilitan el entendimiento del derecho como un patrimonio del ser humano, sin distinciones ni preferencias declaradas.

Por tanto, son necesarios mecanismos correctores y acciones que consigan reequilibrar la balanza sin utilizar los viejos mecanismos de discriminación que, bajo un lema de igualdad, tienden a reproducir lo que enfáticamente se intenta combatir. Sin duda, la connotación negativa de la palabra discriminación, de perfiles peyorativos, nos retrotrae a favoritismos, intolerancias y a la siempre peligrosa ruptura del principio de igualdad entre las personas. El tema va más allá de la tipificación de una trampa lingüística, es una cuestión de derechos sobre el cual resultará siempre peligroso definir medidas que nos digan hasta qué punto una discriminación es o ha dejado de ser positiva, para convertirse en la otra cara del mismo problema.

En definitiva, el enfoque diferencial, como componente de los enfoques de derecho en la ciudad de Bogotá, se presenta como una garantía para reconocer diferencias y diseñar oportunidades desde la esfera pública, así como un eficaz medio para que el Estado se apropie de informaciones y genere respuestas específicas proporcionales al tamaño de la necesidad que deberá ser atendida. Garantizar la inclusión por la ruta de los derechos, es una prerrogativa de la que todos, por el solo hecho de existir, podemos disfrutar, sin distinciones, sin preferencias y en libertad.

NUEVAS POSTURAS DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Sin duda, como también sugiere su nombre “la Bogotá Humana, como proceso de planificación del ser humano para, y con otros seres humanos”¹⁶, no podía dejar de destinar inversiones, tiempo y energía específicos en la mejora de la gestión y en las motivaciones y el abordaje de sus equipos gestores. La capacitación y el refinamiento de la actuación de su “talento humano” (redefinición del concepto para reducir la énfasis instrumental típico de una concepción neoliberal de las políticas públicas), han sido los objetivos de diferentes proyectos inaugurados al inicio del Gobierno, como es el caso del Proyecto 765 “Políticas humanas: servicios sociales con calidad” y del Proyecto 758 “Adopción de un modelo de desarrollo organizacional para el talento humano”.

Es así como, una vez analizado los indicadores transversales elegidos en las tres políticas públicas que se evalúan en esta relatoría, se puede afirmar que el primer objetivo logrado por la Bogotá Humana es el estímulo de los y las servidores y servidoras. Ello ha permitido que asumieran la apuesta del Plan “Bogotá Humana” y se adhirieran a ello con un sentir común y ayudando a los propios ciudadanos a hacer lo mismo.

Este objetivo parece haber sido logrado gracias a una fuerte atención a los aspectos humanos de la relación entre los servidores y la estructura burocrática, para reducir el riesgo que la prevalencia de la lógica de esta última pudiera desmotivar a los primeros.

16. Entrevista a un funcionario de la Alcaldía Mayor en el ámbito de un taller sobre Habitantes de Calle, el 7/10/2015.



Bajo esta perspectiva, los altos niveles decisionales de la Alcaldía Mayor han intentado reelaborar una serie de aspectos complementarios, pero cualificantes, como la formación y el reconocimientos de los agentes públicos desde una perspectiva de dignificación, de corresponsabilidad y de inclusión social de los/las mismos/as. Todo ello se ha hecho con la limitación de no poder alterar de forma estructural el modelo administrativo encontrado, basado en una fuerte precarización del trabajo, con porcentajes bajísimos de funcionarios de planta y un alto nivel de contratistas “spoils-system” –esto es, de sustitución del personal en servicio por indicación de las diferentes gestiones políticas.

Un buen ejemplo de esta política, se puede observar en los jardines acunares: la redefiniciones de los papeles y hasta de su nombre (con la utilización de términos como “directora pedagógica”, “coordinadora de actividades extraescolares” o “responsable del programa de nutrición”), ha generado un mayor sentimiento de pertenencia de las y los trabajadores, en profunda coherencia con los presupuestos filosóficos de la propia “Bogotá Humana”.

Una fuerte atención ha sido puesta también en garantizar la renovación estatutaria de los equipos, creando nuevas oportunidades para jóvenes socialmente empleados-as para participar en una renovación generacional del cuerpo administrativo y de los proveedores de servicios. El objetivo de reorganizar los servicios a imagen y reflejo de la variedad de la sociedad ha incluido varias acciones: desde un mejor trabajo de selección sobre las motivaciones de las y los servidores públicos, hasta medidas de acción afirmativas para aumentar la presencia de personas oriundas de grupos vulnerables dentro de los equipos de los servicios sociales.

En este proceso de cualificación de las y los servidores públicos de la Alcaldía Mayor, en el último cuatrienio se ha puesto en acción un programa de “re-estatización” de la gestión de algunos servicios, retirando varias concesiones en “outsourcing” (tercerización) -reducción de la externalización de la prestación de servicios. Por ejemplo, en el ámbito de la Política para la Habitabilidad en calle, sólo un centro de todos los externalizados se ha mantenido en “outsourcing”, en razón de las cualificaciones profesionales requeridas, dado que atiende a personas habitantes de calle con altos niveles de discapacidad y dependencias.

Vale la pena realzar los aportes a la renovación de las relaciones entre servidores públicos (que representan la institución en su actuación en el territorio) y habitantes/comunidades locales que proceden también de la activación de nuevos servicios de “outreach”. Estos servicios están centrados en la búsqueda de “problemas” (y en la creación o entrega de soluciones) en los lugares donde las personas viven. Se trata de nuevas formas de acercamiento a la marginalidad, con la utilización, por ejemplo, de unidades de servicio móviles. Es el caso de las unidades de atención médico-psicológica y de higiene personal para las Jornadas de autocuidado. Estas jornadas son sólo un ejemplo del enriquecimiento, con notable éxito, del abanico de las modalidades de atención propuestas por la Subdirección de Adultez, que se asemejan a los nuevos ámbitos de atención integral para la primera infancia, señalados más arriba, creados por la Subdirección de Infancia.

Un aspecto importante de la nueva territorialidad de estas nuevas modalidades de aproximación a las y los ciudadanos tiene que ver con la utilización del arte como instrumento atractivo para la población y, al mismo tiempo, como mecanismo capaz de “dar voz” a las preocupacio-



nes y al espíritu cívico de muchos habitantes marginalizados. La música o la pintura mural son utilizadas por varios servicios también con funciones terapéuticas, y para conseguir el acercamiento entre grupos poblacionales muy diferentes.

La SDIS organiza un Festival de Arte Mural que ha producido importantes y reconocidas obras de arte en la ciudad, dando voz a grupos marginalizados. Y no es casualidad que el cuatrienio del mandato administrativo dirigido por el alcalde Gustavo Petro se concluya con la realización de 20 murales, en diferentes zonas de la ciudad (y principalmente en barrios habitados por estratos socio-económicos bajos), que intentan representar el legado del Plan “Bogotá Humana” al concluirse su ciclo político-administrativo.

Finalmente, vale la pena resaltar la importancia atribuida al “cambio de lenguaje” que ha ido acompañado la modificación de las políticas públicas hacia el nuevo enfoque de derechos. La centralidad dada al uso de un nuevo vocabulario puede ser vista como el reflejo, en lo cotidiano, de la nueva filosofía que ilumina principalmente el trabajo con las personas tradicionalmente más marginalizadas, en busca de su dignificación y de nuevas relaciones de respeto mutuo entre ellas y la administración. Este uso de un nuevo lenguaje se ha aplicado tanto a nivel de las relaciones directas entre servicios y habitantes como en la documentación y comunicación producida por la Alcaldía y sus Secretarías y Entidades.

Algunos actores entrevistados han resaltado que dicho lenguaje “tal vez puede representar una jaula, convertirse en una prisión de aquello considerado como politically correct, en contra de la libre expresión democrática de las ideas”¹⁷. Lo que es indiscutible, sin embargo, es que ha tenido una función importante tanto para alimentar la autoestima de actores sociales y servidores públicos, como para reducir algunas tensiones y contrastar los prejuicios durante las dinámicas de oposición de intereses que se confrontan diariamente en los territorios.

Sin duda, la importancia dada a la renovación del lenguaje ha servido para facilitar la absorción del nuevo paradigma “en tránsito” desde las tradicionales gestiones “por servicios” (marcadas por posturas con connotaciones de paternalismo y asistencialismo) hacia una reconfiguración de la relaciones entre los que un tiempo eran definidos “prestadores de servicios”, de un lado, y “beneficiarios” del otro. Todo ello con el objetivo de centrar las atenciones dedicadas a los diferentes grupos etarios y sociales en conceptos relacionados con la capacidad autónoma de maduración, recuperación y crecimiento cívico.

LA GESTIÓN INTEGRAL Y EL ENFOQUE TERRITORIAL

Las políticas sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá se han ido reconstruyendo en las últimas administraciones, a partir de una mirada poblacional (es decir, centrada en los sujetos de derecho) que pretendió definir el campo de acción y promover un trabajo transectorial organizado como un sistema integral que apueste por la dignificación y la resignificación de los fenómenos sociales o a los grupos poblacionales.

El abordaje integral exige que cada política se lleve a cabo, no sólo desde la institucionalidad gubernamental, sino con la participación de la sociedad civil, del tercer sector y de las comuni-

17. Entrevista a un representante de una ONG bogotana durante un taller del 6/10/2015



dades locales y lo haga de manera estructurada. Este abordaje incluye también la “protección integral” de los sujetos a los cuales cada política se dirige, que se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuta en los ámbitos nacional, departamental, distrital y local, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos¹⁸.

Un ejemplo de este abordaje es lo que realizó la Mesa del Plan de Atención Integral al Ciudadano Habitante de Calle – PAIHC. La política estableció como punto central una reinterpretación cuidadosa de la habitabilidad de calle como fenómeno social. Ello conlleva la promoción, protección, restablecimiento, realización y garantía de los derechos tanto de las ciudadanas y ciudadanos habitantes en calle como de la ciudadanía en riesgo o directamente afectada por el fenómeno en el Distrito.

Dicha perspectiva se orienta a resignificar el fenómeno, propendiendo sobre todo a la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situación de vida en calle o con alta permanencia en calle y a su dignificación vital. Todo esto, en el marco de las Unidades de Protección Integral del IDIPRON, en articulación con el ICBF (entidad de ámbito nacional).

Sin duda, ésta visión implica para cada política pública la comprensión de cómo se configuran los círculos viciosos de la exclusión; por ejemplo, el que existe entre el consumo de diferentes tipos de droga y la dificultad de salir autónomamente de la situación de habitabilidad en calle. También requiere un análisis atento sobre su relación con otros fenómenos sociales y una lectura articulada de la gestión territorial que permita abordar cada fenómeno según la dinámica de cada uno de los “territorios sociales”. En Bogotá, estos territorios sociales se definen en función de las estrechas relaciones entre espacios físicos, infraestructuras, equipamientos y sociedades que los habitan y contribuyen a producir y reproducir sus usos y sus significados.

Es interesante observar, como en algunos documentos oficiales de políticas sociales¹⁹ se realiza la necesidad de que la gestión integral esté sustentada por un “enfoque territorial”, recordando el planteamiento de David Harvey según el cual “las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales”²⁰ (Harvey, 1998, p.250). Aquí subyace la idea de territorio como algo que va más allá de un espacio geográfico, configurándose como un lugar donde convergen una complejidad de dinámicas entre las poblaciones que habitan los territorios y las características propias de éste. En última instancia, el territorio contribuye a configurar “los sujetos que lo habitan y lo transitan, así como las poblaciones modifican los territorios con sus deseos, conflictos y posibilidades ubicando límites que enmarcan una territorialidad, una apropiación del territorio”.

Tal perspectiva, no se limita a relacionar un fenómeno con el contexto físico-social en que acontece, sino también con la forma como se aborda la problemática, yendo más allá de los límites de las localidades. En definitiva, trata de consolidar estrategias que identifiquen los corredores interlocales por donde transitan las personas, los lugares comunes de vida y los espacios de socialización, con el objetivo de transformar los conflictos entre los diferentes actores

18. Como lo ordena el Art. 7 de la Ley colombiana Nº 1098 de 2006.

19. Ver SDIS (2015), Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad de Calle 2015 – 2025, Bogotá.

20. Ver Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.



vinculados a cada fenómeno, que en la mayoría de casos están relacionados con cuestiones de territorialidad.

Según las orientaciones dadas por la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (2013), se deben tener en cuenta los siguientes aspectos para el abordaje territorial:

- a) Una lectura compartida e integral del territorio, que se constituya en base de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales;
- b) La gestión conjunta en el territorio para garantizar la coherencia de la intervención pública con la complejidad de los problemas a resolver y por tanto la eficiencia de la gestión pública;
- c) La producción de información sobre los territorios para soportar la transparencia de la gestión y simultáneamente mejorar el conocimiento de las entidades y las comunidades sobre su territorio;
- d) Hacer efectivo el vínculo participativo y decisorio de los ciudadanos con la gestión pública distrital y local;
- e) Facilitar la toma de decisiones y orientar la priorización de políticas e intervenciones estratégicas, generando inversiones complementarias;
- f) Reconocer el papel de las Alcaldías locales como coordinadoras de la acción distrital en el territorio.

En esa medida, el enfoque territorial implica que el Estado en su conjunto (las comunidades, organizaciones sociales, redes de apoyo y las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle) genere espacios de encuentro y participación, donde se vayan consolidando agendas y metas en común y que permitan transformar las situaciones que enfrentan los ciudadanos y ciudadanas que habitan la calle. A la misma vez, van mejorando la convivencia y los lazos que se entretejen en los territorios entre los diferentes actores vinculados al fenómeno. Este abordaje permite también, reconocer las dinámicas de ordenamiento territorial que pueden generar procesos de habitabilidad en calle en poblaciones en riesgo.

Hoy, después de más de cuatro años de políticas públicas con abordaje integral y atención con enfoques diferencial y territorial, el mayor desafío es entender cómo se trasciende la acción de la política desde los sujetos de derecho y sus familias hacia el entorno y la ciudad como un todo.

Según parece, todavía hay un largo recorrido por recorrer para que el desarrollo urbano y territorial sea incorporado en los objetivos del desarrollo social. Esta necesidad resulta clara también para las políticas de la niñez y la vejez, que corren el riesgo de concentrarse en la construcción y la buena gestión de espacios –como los jardines acunares o los centros diurnos y nocturnos– que acaban resultando en estructuras “extraterritoriales” no relacionadas con el continuum de la vida de las personas que lo frecuentan.

Ocurre lo mismo para las políticas distritales hacia el fenómeno de la habitabilidad en calle. En este último caso, por ejemplo, ha sido hasta ahora poco trabajada la relación de aprendizaje mutuo entre las familias de los y las habitantes en calle, que podrían constituirse en redes de aliados para apoyar el trabajo de atención y prevención del riesgo de la administración. Para



ello, se necesita reforzarlos procesos de sensibilización de las comunidades en relación con la presencia y la lectura de problemas y potencialidades de las personas habitantes en calle, que hacen permanencia en sus barrios.

Los límites

La rotación de las y los servidores públicos: un límite para la continuidad de la progresividad de los derechos.

Como hemos visto, es posible y recomendable que los gobiernos inviertan en alternativas creativas para hacer coincidir la gestión por resultados con el enfoque de derechos, de manera que la administración pública pueda, sin perder el centro de las atenciones que nos demandan los derechos humanos, continuar acompañando la evolución estadística y socioeconómica traída por las lecturas de los ciclos históricos, su desempeño y generalidades a la luz de las transformaciones sociales. Es un matrimonio del que dependerá buena parte de la nueva formulación de indicadores que habremos de trabajar en el futuro para visibilizar los lados oscuros de la política, sus poblaciones, sus derechos y la vía que nos llevará a consolidarlos.

De igual modo, la transición política y los cambios de gobierno en ciclos democráticos, lejos de comprometer la continuidad de las buenas prácticas implementadas, deberían alentar el desempeño e insuflar nuevas ideas y perspectivas sobre la forma de avanzar y profundizar los logros y conquistas celebradas por la participación ciudadana.

Si bien la voluntad política es parte consubstancial para la acción en el territorio, también es verdad que la disponibilidad y apropiación de la política por parte de las y los servidores públicos se revela como elemento fundamental para dotar a la estructura de gobierno de la suficiente masa crítica y memoria histórica en la tarea de proseguir, sin rupturas o discontinuidades, hacia la construcción del derecho a la ciudad.

Una radiografía de las y los servidores de carrera administrativa en la administración pública, nos puede dar la dimensión del grado de contenido que su estructura conservará a lo largo de los sucesivos ciclos de implementación de la política, después de cambios de gobierno o alternancias en el modelo de gestión. Alta rotación y baja adherencia pueden ser también indicadores que conlleven a bajos niveles de eficiencia y eficacia. Es verdad que la lógica de la gestión pública hace necesario la contratación de asesores de confianza en temas específicos. Esto es frecuente y recomendado para la gobernabilidad del Estado. La descompensación entre unos y otros, sin embargo, puede ser tan peligrosa para la continuidad de una política como la propia ausencia de la misma.

En todo caso, es evidente que respecto al Gobierno Distrital de Bogotá, la distancia entre las y los servidores de carrera administrativa y las y los servidores contratados bajo condiciones temporarias, prácticamente de 9 a 1, es una cuestión de fondo que ha de ser apreciada desde las diferentes aristas sobre las que se discuta la estructura del Estado, su modernización o la siempre deseable valorización de la carrera pública y sus probables impactos en la eficacia de las políticas.



“Homeostasis” de las estructuras de gestión. ¿Qué factores para que la política no sea regresiva?

El principio de progresividad es uno de los supuestos fundamentales de los derechos humanos. Se refiere a la gradualidad con la que se aplican las medidas adecuadas que llevan a la mayor extensión y protección de los derechos fundamentales. El desarrollo progresivo hacia la materialización de los derechos enfrenta el reto de vencer la regresividad o reversibilidad de los niveles de protección alcanzados. La afectación de este principio tendiente a retrotraer y menoscabar derechos implica un deterioro de la calidad de vida de las personas y un retroceso en el reconocimiento y valoración de la dignidad del ser humano.

La irreversibilidad de los derechos que ya han sido reconocidos implica que no puedan ser disminuidos, por lo que es necesario referirse a los mecanismos que los sustentan dentro de las estructuras del Estado, generalmente tensionadas por presiones multidimensionales, entre los que se destaca la propia estructura funcional. Nos referimos al principio de homeostasis que, como concepto importado de las ciencias naturales, afirma que las estructuras vivas (individuales u organizacionales, como es el caso), tienden a recuperar sus estados anteriores de equilibrio, precedentes al ingreso de un nuevo parámetro de cambio o transformación que las hizo acomodarse y sobre la cual es común se hayan ofrecido resistencias –esto es, la tendencia a volver al estado anterior a un cambio.

El enfoque de derechos es un nuevo paradigma dentro de las administraciones públicas, y sus valores y carga conceptual ejercen sobre cualquier estructura de organización que la implemente no sólo requerimientos de acción externa, sino también exigencias de modificación interna. Estas necesidades demandan alteraciones y ajustes en su arquitectura funcional, y supone una nueva forma de pensar, de observar, de generar información, de acopiarla, de procesarla y de trabajarla en favor de las personas.

El enfoque de derechos dentro de una administración pública, tiende a reconfigurar imaginarios, a alterar flujos, a cambiar los ejes de gravitación del desarrollo, sus valores y prioridades.

Garantizar la no regresividad de los avances, es combatir la homeostasis dentro de las organizaciones públicas y sociales y en el interior de la arquitectura de pensamiento individual preconcebido. Es avanzar con corresponsabilidad hacia la materialización de los derechos humanos-en el caso de las políticas monitoreadas en Bogotá, hacia la consolidación de los derechos de la infancia, de las personas mayores y de los habitantes en calle.



El diálogo con la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad

“Cuenta tu aldea y contarás el mundo”, SatyajitRay

La Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad tiene por objetivo la promoción y consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan todas las ciudades del mundo, de forma individual y colectiva, sin discriminación. Se funda en los principios de dignidad, libertad, igualdad, no discriminación, reconocimiento a la diferencia, inclusión y justicia social, democracia y participación ciudadana, sostenibilidad social y ambiental, cooperación y solidaridad, responsabilidad compartida y diferenciada. Enarbola una agenda de derechos y obligaciones, y sugiere una serie de acciones a corto y mediano plazo como referentes para las ciudades y sus gobiernos en su misión de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de sus habitantes.

Buscando reconocer cómo las políticas públicas de Bogotá Humana monitoreadas dan cuenta de lo planteado por la Carta-Agenda Mundial y pueden ser referente que oriente e interactúe internacionalmente frente a sus pares, pudimos constatar que lo planteado y realizado por Bogotá Humana es un aporte realmente sustantivo, que da contenido concreto e incluso amplía lo desarrollado en la Carta-Agenda Mundial en estos temas. Se convierte, de hecho, en un referente mundial que abona, sin duda, a la generación de políticas públicas locales con enfoque de derechos.

El hecho que el enfoque de derechos, se constituya en el marco ético y político primordial de la Bogotá Humana resulta primordial. Desde este enfoque se construyen y sustentan todas las acciones de carácter público, colocando en centro al ser humano como sujeto titular de derechos y la consecuente necesidad de construir las condiciones de inclusión y equidad sin distinción alguno para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de sus derechos. Para ello resultan esenciales los enfoques diferencial y territorial.

Bajo estos preceptos, las políticas monitoreadas aportan a la Carta-Agenda Mundial otros elementos sustantivos a adicionar a la misma, como son la consideración de nuevos derechos, nuevos sujetos de derecho, nuevas concepciones y modelos de acción con sus respectivos componentes. Por otro lado, los enfoques antes mencionados abonan, a su vez la innovación de la gestión pública local, superando la sectorialidad y transitando hacia políticas poblacionales integrales. El objetivo es dirigirse a las personas en su unicidad, su diversidad y diferencias de edad, origen étnico, condición social y cultural, situación de vida singular. Todo ello conlleva la exigencia de una gestión pública integral, coordinada y articulada intersectorial e interinstitucionalmente. En este sentido, tal modelo de gestión ya ha sido puesto en práctica con avances importantes en las políticas sociales implementadas por la Bogotá Humana, dando luces y certezas del horizonte de sentido y la ruta de derechos a seguir por otras ciudades del mundo que buscan igualmente alcanzar la dignidad y plenitud humana.



Las recomendaciones

Finamente, más allá de las tres políticas estudiadas y que dan lugar a recomendaciones en sus ámbitos, el monitoreo resaltó algunas de las recomendaciones transversales para profundizar el enfoque de derechos.

Trabajar la parte presupuestaria

Uno de los aspectos relevados por la mayoría de los actores entrevistados en la análisis de las tres políticas tiene que ver con un aspecto específico de la participación: su substantividad. Una percepción común es que –en los tres sectores analizados– durante el último cuatrienio se han ido construyendo subjetividades más maduras, capacidades críticas y un espíritu cívico que constituyen condiciones suficientes para “osar” trabajar la participación a un nivel más ambicioso y elaborado, que entregue a las ciudadanas y a los ciudadanos papeles decisorios e, incluso, sobre temas estructurantes.

En este sentido, se escucha hablar mucho de una necesidad de dar forma concreta y real a ese horizonte de “presupuesto participativo” que –en la comunicación institucional– ha sido varias veces indicado en el ámbito de la “Bogotá Humana”, pero que nunca, hasta ahora, ha tomado forma más allá de algunas experimentaciones realizadas en el ámbito de las políticas juveniles.

Un aspecto interesante es que, según algunos testimonios y entrevistas, la falta de un verdadero proceso de Presupuestación Participativa es percibida como un factor de “bloqueo” del crecimiento de los actores sociales. Esto se explica en la medida que el hecho de no apostar por las capacidades que han adquirido para tomar decisiones maduras también en cuestiones importantes representa un desestímulo a la institucionalización del abordaje participativo. Además, también supone una “oportunidad perdida” para llamar a las ciudadanas y los ciudadanos a un mayor grado de co-responsabilización en la estructuración de las políticas públicas.

Esto es todavía más cierto frente a la clara percepción de una progresiva reducción de la disponibilidad de recursos por parte de la Alcaldía Mayor, que implica frenar gradualmente el incremento de inversión en políticas sociales. Sin embargo, tal inversión había representado una realidad importante en los últimos años para el refuerzo del enfoque de derecho de las mismas, y al cual algunos actores sociales se estaban habituando.

Algunos entrevistados, imaginan que discutir en espacios participativos sobre el destino de los recursos distritales, no sólo podría representar un instrumento de maduración para las ciudadanas y los ciudadanos, sino que también sería una oportunidad importante para las agendas públicas de encontrar nuevas aportaciones económicas. Éstas podrían proceder de acuerdos de cooperación con entidades sociales y empresariales, de compensaciones para la otorga de permisos en ámbito urbanístico/arquitectónico, de ahorros de costes en algunos sectores del gasto público y de una mejor gestión de los talentos humanos contratados (muchas veces con fórmulas precarias y desestimulantes).

En consecuencia, y como recomendación al futuro gobierno de la Alcaldía Mayor, podría ser sugerida la hipótesis de dar forma a procesos inspirados al modelo que fue por varios años



recientes utilizado en el municipio brasileiro de Fortaleza. Este modelo se caracteriza por el trabajo sectorial, o sea con una fuerte presencia en el proceso de algunos grupos previamente organizados de actores vulnerables (mujeres, niños, niñas y jóvenes, grupos LGBTI, habitantes de calle, mayores, inmigrantes, discapacitados), específicamente abordados y formados con métodos específico y técnicas de “acción afirmativa”.

De hecho, la idea se tornaría muy positiva, no solo por el crecimiento del nivel de intensidad democrática del abordaje participativo, más también al fin de la producción y divulgación de los materiales producidos en la SDIS, que hoy parecen faltar de una componente económica-financiera que los vuelva más realistas y atractivos.

Tal experimentación, sobre todo en el ámbito de la juventud, de la niñez y de la habitabilidad de calle, podría traer consigo otras metodologías innovadoras de diálogo social basadas – por ejemplo – en simulaciones, “role-play” y representaciones teatrales (teatro-estatua; teatro del oprimido).

Vale la pena subrayar que también una mayor participación de servidoras y servidores públicos en el análisis y toma de decisiones relativas al gasto público, podría tener efectos positivos de mayor vinculación y pertenencia del personal, especialmente del personal más precario como de los bajos escalones administrativos, como se demostró a través de varias teorías y estudios empíricos internacionales²¹.

Sin duda, se puede imaginar que la adopción de un sólido (aunque gradual) proceso de involucración en las decisiones a través de un presupuesto participativo, podrían completar la construcción de una sólida perspectiva de inclusión social, añadiendo a la fuerte componente del “reconocimiento” (bien trabajada hasta ahora, sea en relación a las y los ciudadanos sea en relación a las trabajadoras/as) una mayor “redistribución”²² basada en el potenciamiento de relaciones solidarias y de corresponsabilización.

Trabajar la planeación de los barrios

Proponemos considerar el barrio como unidad elemental de proposición de la política, acercando las discusiones sobre las estrategias de desarrollo para las esferas más próximas a los sujetos de derecho. Ello implicaría dotar a las personas de capacidad de participación en los procesos de planeación descentralizada, y hacerlo a partir de las vivencias cotidianas y especificidades territoriales.

Los principios del Derecho a la Ciudad deberían ser considerados como base conceptual:

i) el derecho a la ciudad y la ciudadanía, entendida como la participación de los habitantes de la

21. VerChong, V. K. and D. Bateman. 2000. The effect of role stress on budgetary participation and job satisfaction-performance linkages: A test of two different model. *Advances in Accounting Behavioral Research* 3: 91-118; vertambien Chong, V. K. and Chong, K. M. 2000. A Test on the Effects of Motivational and Informational Roles of Budget Participation on Performance: A Structural Equation Modeling Approach. A paper presented at the 2000 Management Accounting Research Conference & Case Symposium, Mesa, Arizona, U.S.A. Tambien se pueden leer online estos dos textos: Chong, in <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.4488&rep=rep1&type=pdf> y MelekEker, THE IMPACT OF BUDGET PARTICIPATION ON MANAGERIAL PERFORMANCE VIA ORGANIZATIONAL COMMITMENT: A STUDY ON THE TOP 500 FIRMS IN TURKEY, in http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/64/4/8_Eker_Melek.pdf.

22. Ver Fraser, N. y Honneth, A. [2003], *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, Verso, London, UK.



ciudad en la conducción de sus destinos y en el acceso a sus derechos; ii) la gestión democrática de la ciudad, entendida como la forma de planificar, producir, operar y gobernar las ciudades con control social y participación deliberativa; y iii) la función social de la ciudad, entendida como la prevalencia del interés común sobre el individual hacia la construcción de territorios de ciudadanía y de derechos.

Necesidad de redefinir descentralización e incrementar la participación comunitaria

Los espacios locales son verdaderos semilleros de experiencias que profundizan nuestras democracias. El nivel territorial local representa oportunidades valiosas para sustentar procesos de democracia participativa y participación ciudadana con capacidad de incidir en la construcción de políticas públicas para la garantía de derechos y poner en la discusión pública temas “de la gente”, incluido el de la distribución de la riqueza y los recursos. Impulsar procesos efectivos de descentralización es una estrategia clave en este sentido.

Si concebimos el proceso de descentralización no como elemento funcional al modelo para desconcentrar funciones y privatizar responsabilidades, ni como estrategia de dispersión de conflictos, sino como una forma de democratización del Estado, del gobierno y de la propia sociedad, del conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, es fundamental plantear acciones claras para transferir efectivamente una serie de decisiones, atribuciones y competencias. Este proceso debe ir acompañado de los recursos necesarios a niveles de gobierno y acción cada vez más cercanos a la sociedad, de modo que se distribuya el poder de manera efectiva entre los actores sociales y se fortalezca la democracia participativa. En el caso de Bogotá, las entidades descentralizadas son las Alcaldías Locales.

Hablamos de descentralización, también, como recuperación de lo público -principal ámbito donde puede ser ejercida la participación ciudadana y una práctica de deliberación y consenso de los diversos actores con sus identidades, intereses y propuestas propias. Y también como una ruptura de la privatización que las estructuras políticas autoritarias han hecho del Estado y de lo público, que es derecho y patrimonio de toda la sociedad, y no sólo de unos cuantos.

Una tal descentralización ha de fomentar un principio descentralista, instrumentando la capacidad política, económica, financiera y administrativa, tanto de los niveles de gobierno más cercanos a la población como de las diversas instancias ciudadanas, para que sean capaces responder por sí mismos a sus propias necesidades.

Una descentralización, entendida como un proceso de dos vías donde el que descentraliza debe, necesaria e indiscutiblemente, capacitar y apoyar al que se le descentraliza, y éste debe asumir y ser capaz de responder a los retos de su comunidad con este apoyo y capacitación. Esto es necesario tanto entre los diversos niveles de gobierno, como desde el gobierno hacia la ciudadanía y organizaciones locales.

Actualmente, es en el plano de los gobiernos locales donde se desarrollan las prácticas más fecundas de concreción de políticas públicas eficaces, entendidas como aquellas capaces de garantizar el ejercicio de derechos, promover una redistribución del ingreso y propiciar una



efectiva democratización en las relaciones Estado-Sociedad Civil, a través de las más diversas prácticas de participación ciudadana en la elaboración, gestión y control de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito local.

Es decir, en lo local se posibilita un entrenamiento tanto en el ejercicio del servicio público, como de la ciudadanía para la consolidación de la democracia participativa y una gobernabilidad que procura incluir los aspectos económicos y sociales dentro del esquema de relaciones entre actores. Todo ello tiene mucho que ver con la necesaria capacitación y preparación de éstos para conducir y consolidar procesos de democracia integral.

Sin embargo, el gran desafío está en seguir fortaleciendo a las sociedades civiles locales para que alcancen mayores niveles de organización y movilización que permitan una incidencia más profunda y permanente en la toma de decisiones en torno a los asuntos públicos. Mientras ello no ocurra, la descentralización tendrá mucho de forma o discurso institucional.

En el caso de Bogotá Humana, aunque se han desplegado esfuerzos en el sentido de conformar, cualificar y fortalecer equipos e instancias locales, éstas dependen totalmente del Gobierno Distrital y la presencia de las Alcaldías Locales es muy frágil en ellas.

Igualmente, con la implementación del enfoque territorial se ha potenciado la movilización ciudadana y comunitaria en el entorno más cercano a las personas, facilitando su activa participación en diversos procesos y acciones que se desarrollan. Sin embargo, la participación de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil es aún bastante débil. A esto se suma que las Alcaldías Locales no cuentan con autonomía de ningún tipo dado el modelo político administrativo vigente, de corte totalmente centralista.

El impulso de una reforma política que propicie la elección directa de los Alcaldes y Concejos Locales, e instituya procesos de democracia participativa que permitan el ejercicio del derecho de ciudadanía y participación a sus habitantes, se coloca, por tanto, como una necesidad urgente para profundizar la democracia y el ejercicio de derechos en Bogotá.

Establecer mecanismos de exigibilidad de derechos humanos con participación ciudadana

Finalmente, también es importante poder establecer mecanismos de protección local de derechos humanos, al alcance de los ciudadanos y en co-gestión con ellos.

Implementar una carta de derechos humanos con mecanismos de monitoreo ciudadanos, poner en marcha un observatorio de derechos independiente que pueda en recibir denuncias de violaciones de derechos humanos individuales y colectivos a proponer reformas, organizar formaciones ciudadanas para la protección de los derechos humanos... Son muchos los mecanismos que permiten profundizar en el enfoque de derechos, no sólo desde la Administración pública, sino también potenciando la exigibilidad de los derechos, y fortaleciendo la conciencia ciudadana.



CAPÍTULO 2

MONITOREO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2011-2021 – PPIA CON ÉNFASIS EN PRIMERA INFANCIA

Metodología implementada

La propuesta metodológica parte de la definición de un conjunto de dimensiones, variables e indicadores, que nos permitan, por un lado, una mirada crítica de los resultados de 24 indicadores cuantitativos seleccionados del Sistema de Monitoreo de las condiciones de la infancia y adolescencia– SMIA-23, a la luz del enfoque de derechos, basados en las cuatro categorías de derechos propuestas por la Convención de los Derechos del Niño –CDN-: i) existencia; ii) desarrollo; iii) protección integral; y, iv) finanzas públicas; correlacionadas a su vez con la realización de los diversos derechos humanos considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación.

CATEGORIAS	DERECHOS	VARIABLES	INDICADORES ¹
Existencia	Derecho a la vida	Vida/ supervivencia	1) tasa de mortalidad infantil (menos de 1 año) 2) tasa de mortalidad de la niñez (menores de 5 años) 3) Cinco primeras causas de mortalidad de NN entre 0 y 5 años 4) tasa de mortalidad de NN entre 0 y 5 años por causas externas (homicidio, suicidio, accidentes, violencia)
Existencia	Derecho a la alimentación	Nutrición	5) % NN entre 0y 5 años con desnutrición crónica 6) % NN entre 0 y 5 años con desnutrición global 7) % NN entre 0 y 6 meses con control de crecimiento y lactancia materna exclusiva 8) % NN con bajo peso al nacer 9) % de mujeres gestantes con diagnóstico de anemia nutricional
Existencia	Derecho a la salud y medio ambiente sano	Salud	10) % de cobertura de inmunizaciones diversas 11) tasa de morbilidad por EDA en NN entre 0 y 5 años 12) tasa de morbilidad por ERA en NN entre 0 y 5 años 13) % NN entre 0 y 5 años que asisten a control de crecimiento y desarrollo 14) cobertura agua potable, alcantarillado y saneamiento
Existencia/ Ciudadanía	Derecho a la identidad y familia, y ciudadanía	Registro	15) Número de NN entre 0 y 5 años registrados
Existencia	Derecho a una familia	Lazos familiares/ familia	16) número de NN entre 0 y 5 años declarados en situación de adoptabilidad 17) % NN entre 0 y 5 años declarados adoptables, dados en adopción 18) Número estimado de NN entre 0 y 5 años en situación de calle

23. El SMIA está alineado a la Estrategia Hechos y Derechos, para cumplir con la obligación de la Rendición Pública de Cuentas establecida a nivel nacional. **53**



CATEGORIAS	DERECHOS	VARIABLES	INDICADORES ¹
Desarrollo	Derecho al desarrollo integral	Educación	19) Porcentaje NN 0-5 en educación inicial 20) Número y porcentaje de NN entre 0 y 2 años 11 meses 29 días atendidos por la SDIS
Protección integral	Derecho a la integridad personal, protección contra las violencias	Maltrato/abuso/violencia	21) Número de casos denunciados de maltrato de NN entre 0 y 5 años 22) Número de casos denunciados de abuso sexual de NN entre 0 y 5 años 23) % NN entre 0 y 5 años desplazados por la violencia
Finanzas públicas		Gasto público exclusivo	24) Para la primera infancia (% respecto del total del gasto en política social y del gasto público total)

A su vez, derivado del análisis de los datos e informaciones surgidas en el transcurso del proceso de monitoreo, consideramos relevante destacar cuatro dimensiones sustantivas que permiten una observación cualitativa de la política con relación a su misionalidad y a los efectos e impactos de la misma en la transformación tanto de las condiciones de vida de los sujetos de derecho, en este caso la población en primera infancia, como de la gestión pública en su visión, modelos y prácticas al incorporar el enfoque de derechos en la política pública: i) ejercicio real de derechos; ii) transformación cualitativa de las políticas y la gestión pública; iii) participación efectiva de los sujetos de derecho; y, iv) construcción de ciudadanía, cultura democrática y acción social con enfoque de derechos.

Finalmente, se sintetizaron e incorporaron, derivado del enfoque transversal sugerido en la propuesta metodológica, cinco indicadores cualitativos transversales a las tres políticas monitoreadas, configurados a manera de preguntas:

- ¿Cómo los servidores públicos responsables de la implementación de las Políticas las encarnan en sus prácticas junto con el enfoque de derechos?
- ¿Se han implementado procesos de formación e información hacia la ciudadanía y al interior de la administración para promover y garantizar el enfoque de derechos?
- ¿Cómo se implementa la cultura de derechos a nivel de los servidores como de la ciudadanía?
¿Qué acciones permiten pasar del asistencialismo a las dinámicas de autonomización de los sujetos de derechos?
- ¿Cómo los derechos se viven en el diario de los ciudadanos? ¿Qué relación establecen los ciudadanos entre las situaciones que viven y los derechos humanos?
- Incremento de la participación de las y los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la definición, el desarrollo y la implementación de las Políticas.

Para desarrollar el monitoreo de los referentes definidos arriba, partimos de la recopilación, revisión, clasificación y tabulación de datos e informaciones surgidas tanto de documentos institucionales proporcionados por la SDIS como de las actividades llevadas a cabo en la misión de terreno²⁴, aplicando en todo el proceso los principios, métodos e instrumentos de la

24. La misión de terreno en Bogotá realizada del 4 al 13 de octubre 2015, incluyó visitas a espacios y servicios relacionados con la política de primera infancia en las localidades de Bosa y Chapinero, además del Hospital de Engativá, así como un(1) conversatorio inicial con el equipo de la SDIS, 12 entrevistas individuales, una entrevista grupal, una dinámica grupal con los sujetos de derechos, y 3 grupos focales.



educación popular, con base en el respeto y diálogo de saberes entre los sujetos involucrados, tomando como punto de partida la práctica social, propiciando la construcción colectiva del conocimiento, e intencionando la retroalimentación de la práctica social a partir de los nuevos conocimientos construidos.

Contexto de la Política de Infancia y Adolescencia 2011-2021 con énfasis en primera infancia en el marco de Bogotá Humana

Marco normativo, institucional y de política pública

En Colombia existen cuatro puntales normativos de los derechos de los niños y niñas: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ratificada mediante la Ley 12 de 1991, El Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 115 de 1994 y el Código de la Infancia y la Adolescencia Ley 1098 de 2006, que establece que los niños y las niñas desde la primera infancia son titulares de derechos reconocidos e impostergables tales como la salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra peligros físicos y la educación inicial.

La movilización por la primera infancia a nivel nacional tuvo su origen en 2002 con la Alianza por la Política pública de infancia y adolescencia²⁵. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” enfatiza la cobertura a niños y niñas menores de 5 años, por medio de programas de desarrollo infantil, y adopta los Consejos de Política Social como mecanismo para asegurar la coordinación²⁶. El PND 2006-2010 “Estado comunitario, desarrollo para todos” continúa los programas dirigidos a infancia y adolescencia, ampliando cobertura y criterios de calidad, así como la Estrategia Hechos y Derechos; se fortalece la construcción de hogares múltiples, y se establece la importancia de aprobar la Política Pública Nacional de la Primera Infancia “Colombia por la primera infancia”²⁷.

En respuesta a esto, en Bogotá se construye la Política por la calidad de vida de Niños, Niñas y Adolescentes de Bogotá 2004-2008 “Quiéreme bien, Quiéreme hoy” en aras de materializar el ejercicio de los derechos de sus niños, niñas y adolescentes²⁸.

Como resultado del proceso de análisis y actualización de la política 2004-2008, se expide el Decreto 520 de noviembre de 2011 que reglamenta y adopta la Política Pública de Infancia y

25. Esta Alianza formó un grupo de trabajo conformado por: IBCF, DABS, CINDE, SavetheChildren y Unicef, que en 20014 se amplió a 19 instituciones bajo la coordinación del ICBF (BID, CERALC, DNP, MEN, MPS, OPS, Universidad Javeriana, Nacional de Colombia, de Manizales, UPN, Visión Mundial, Plan Internacional, Fondo para la acción ambiental y niñez.

26. En ese periodo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estableció diversas acciones de política para la infancia: desarrollo de programas con participación de los municipios; construcción participativa de política pública de infancia; adopción de la modalidad de hogares múltiples; implementación de “Creciendo y Aprendiendo” como uno de los ejes misionales de la política institucional. También, junto con la Procuraduría General de la Nación y Unicef diseñaron e implementaron la Estrategia “Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia”, comprometiendo a gobernantes locales con el cumplimiento de los objetivos y metas dirigidas a mejorar las condiciones de ese sector.

27. Documento Conpes Social 109. Política Pública Nacional de la Primera Infancia “Colombia por la primera infancia”. Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión aprobada. 3 de diciembre de 2007.

28. Otras políticas públicas que marcan rumbo para el trabajo con primera infancia en Bogotá son: Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio- Guía para los Alcaldes (2007); Política pública nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia” – CONPES 109 (2007); Política educativa para la primera infancia – Ministerio de Educación Nacional; Política pública para las familias en Bogotá 2011-2025; Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá 2007-2015; Política pública de discapacidad para el Distrito Capital; Política pública de ruralidad para el Distrito Capital; Política pública de mujer y géneros 2004-2016.



Adolescencia de Bogotá, DC 2012-2021, así como la Resolución 1613 por la que se establece el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA), para asistir al Consejo Distrital de Política Social en sus funciones consultivas. Sus ejes son: 1) Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena; 2) Bogotá construye ciudad con los niños, niñas y adolescentes; y, 3) Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y adolescencia²⁹.

Acorde con la batería de indicadores de la Estrategia Hechos y Derechos de cara al proceso de rendición Pública de Cuentas que sobre la infancia y adolescencia se desarrolla a nivel nacional y distrital anualmente, en 2012, Bogotá cuenta con 67 indicadores de resultado –la mayoría- y de gestión. El Sistema de Monitoreo para la Infancia y Adolescencia, SMIA, es la herramienta no sólo para esa obligada rendición de cuentas, sino fuente de información privilegiada para llevar a cabo el proceso de monitoreo, evaluación y actualización de esta política.

En coherencia con todo lo anterior, el Plan de Desarrollo Distrital “BOGOTÁ HUMANA 2012-2016”³⁰, establece como Objetivo general: Mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial a sus políticas, lo que expresa claramente el compromiso de la ciudad con la primera infancia. En el Eje 1 “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, define como una de las prioridades de gobierno, la atención integral a la primera infancia. Y, destaca en el Artículo 7 el Programa Garantía del desarrollo integral de la primera Infancia “Ser feliz, creciendo feliz”, programa estratégico, intersectorial y prioritario para la Bogotá Humana, que vincula al conjunto de la Administración Distrital, liderada por la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- para que de manera coordinada genere acciones institucionales que garanticen a esta población el cuidado calificado, el fortalecimiento del desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación, la promoción de la vida saludable, la alimentación saludable, la generación de ambientes seguros y protectores y la construcción de espacios sensibles y acogedores. Son 4 los componentes que lo integran: i) Creciendo saludables; ii) Educación inicial diferencial, inclusiva y de calidad; iii) Corresponsabilidad; iv) Ambientes adecuados y seguros para el desarrollo integral. Este Programa se implementa a través de diversos proyectos, de los que destacamos el Proyecto 735 Atención Integral a la Primera Infancia –API- que inició en 2013 y ha establecido diversas sinergias internas y externas.

Situación general de los niños y niñas en primera infancia en Bogotá

De acuerdo a las proyecciones DANE 2015, en Bogotá habitan 7'878,783 personas, de las cuales 723,156 son niñas y niños menores de 5 años, lo que representa el 9.2% del total de habitantes. Entre 2012 y 2014 se evidencia una reducción de niños y niñas de 0 a 4 años dado el descenso de la tasa de fecundidad. El 24% de hogares se integra con al menos un menor de 5 años, y

29. Los componentes del Eje 1 son: ciudad, familias y ambientes seguros; alimentación nutritiva; creciendo saludables; igualdad de oportunidades; sexualidad y recreación de la vida; felices de ser quienes son; educación para disfrutar y aprender; expresión auténtica desde el disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte; participación con incidencia. Los del Eje 2: escenarios para la ciudadanía; movilización social; redes de cuidado calificado desde la gestación; interacción y diálogo intergeneracionales en condiciones de equidad; promoción y difusión de lenguajes y estéticas infantiles y adolescentes sobre la ciudad en el espacio público. Del Eje 3: acciones intencionadas y diferenciales de protección gestionadas de manera integral; sociedad civil, personas y organizaciones corresponsables de la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia; familias con vínculos seguros corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

30. Adoptado mediante el Acuerdo 489 del 12 de junio de 2012.



muestra un índice de calidad de vida de 83.9 y un coeficiente de Gini de 0.472. El 17.6% de estos hogares vive en pobreza y el 2.6% en pobreza extrema; el 25% de este sector de edad se califica como pobre³¹. En cuanto a ambientes habitables y seguros, en 2013, 10.26% de niños y niñas en primera infancia viven en hacinamiento, 70.22% habitan cerca de lugares riesgosos como basureros, expendios de drogas, prostíbulos, y 66% viven cerca de parques y zonas verdes, aunque descuidadas en muchos casos.

La dinámica demográfica y poblacional señala que existe menor nivel de crecimiento año con año, aunado a una ampliación de la esperanza de vida. Predominan los hogares nucleares integrados por ambos padres. Se han venido mejorando los indicadores de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En términos generales, para la ciudad de Bogotá se observó una reducción en casi todas componentes del NBI. El hacinamiento crítico bajó de 2.4% en el año 2011 a un 1.8% en el año 2014. Los servicios inadecuados también presentaron una reducción al pasar de 0.2% a 0.1%, y la alta dependencia económica se redujo de 1.9% en el año 2011 a 1.6% en el año 2014. Así mismo, se han reducido las brechas entre los quintiles de bienestar y riqueza. Se ha reducido la tasa de desempleo. Se ha reducido la tasa de analfabetismo y en promedio las personas alcanzan el nivel básico educativo. Se cuenta con altos niveles de cobertura de los servicios públicos y buena calidad del agua y del aire. No se ha superado aún la situación de déficit de vivienda y de garantía de vivienda digna. Para 2014, el 54% del total de hogares en Bogotá percibe que mejoró su situación actual de vida³².

Análisis de los indicadores desde las dimensiones sustantivas propuestas

A partir de la revisión de informes de monitoreo y rendición de cuentas (2011, 2012, 2013, 2014), así como del Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia (2012) que fue insumo clave para la planeación de la PPIA en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, construimos la evolución histórica de los indicadores seleccionados³³ para referir la situación de los niños y niñas en primera infancia de la ciudad de Bogotá y las localidades de Chapinero y Bosa.

Este apartado busca aportar, a partir de la observación de los datos obtenidos, al análisis de los indicadores cuantitativos, identificando los límites y avances en la implementación de la progresividad de los derechos. Análisis al que se integran, además de una mirada crítica a los resultados sistematizados de los indicadores cuantitativos, las inferencias que surgen a partir de las percepciones recuperadas en las diversas entrevistas, encuentros grupales, y grupos focales.

Cabe aclarar que no se tiene certeza del grado de asociación del comportamiento de los indicadores de la progresividad de derechos y las acciones de política desarrollada, aunque se infiere

31. Fuente: Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015. Los datos corresponden a 2013.

32. Fuente: Encuesta Multipropósito 2014. Principales resultados en Bogotá y la Región. Secretaría Distrital de Planeación Bogotá.

33. En algunos casos fue necesario ajustar o modificar el indicador sin perder el espíritu inicial que llevó a su selección. Algunos indicadores fueron eliminados por falta de información actual disponible. Se ordenó un histórico de 2007 a 2014 con indicadores lo más aproximados a los 24 indicadores sugeridos en la propuesta metodológica, con vacíos de datos en diversos indicadores y años, debido a la diversidad en el contenido y forma de registro en los documentos revisados, al nivel de desagregación de datos y a la disponibilidad de la información.



que intervienen en éste en alguna medida. Para este análisis hemos organizado la reflexión alrededor de cuatro dimensiones sustantivas:

Ejercicio real de Derechos

“La niñez debe gozar a plenitud de la totalidad de los derechos: a la salud, a la educación, a la alimentación, al afecto, al juego y a la vida”

PLAN DE DESARROLLO 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA, P. 9

La realización de los derechos de los niños y niñas en primera infancia en Bogotá Humana es ya una realidad para 250,348 niños y niñas en este ciclo vital que participan de la PPIA en el Programa de Atención Integral para la Primera Infancia – AIPI-, que representan el 43.8% de la población entre 0 y 5 años³⁴. Esto no quiere decir que es el universo total de niños que ejercen sus derechos, ya que habría que sumar los niños y niñas que fuera de este programa público, logran la realización de sus derechos, aún de forma parcial, en otros escenarios más vinculados a la acción del gobierno nacional y el sector privado. El análisis de los resultados, que desarrollamos abajo, busca dar cuenta del estado de la progresividad en la realización de los derechos vinculados a la política pública para la primera infancia.

EXISTENCIA

Derecho a la vida. Todos vivos

De acuerdo a los datos observados en la Tabla 1, podemos constatar que la mortalidad materna, infantil y de la niñez ha tenido una disminución progresiva importante. La mortalidad materna ha disminuido notablemente –más de 12 puntos-, al igual aunque en menor medida la mortalidad infantil y de la niñez en niñas – 5 y 6 puntos-, después de puesta en marcha de la política y programas aplicados en Bogotá Humana en torno a la primera infancia, lo que nos permite inferir que se están dando resultados exitosos y que la progresividad en este derecho primordial de los niños y niñas menores de 5 años y de las madres gestantes es una realidad.

Tabla 1. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la vida

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	TASA DE MORTALIDAD MATERNA (1/ 100.000 NV) EN BOGOTÁ	48.6	41.7	48.4	39.1	38.6	39.2	23.5	27.3
1	TASA MORTALIDAD INFANTIL NN (MENORES DE 1 AÑO) (1/ 1.000 NV)	13.8	13.3	12.1	11.7	11.4			
1	TASA MORTALIDAD INFANTIL NIÑAS (MENORES DE 1 AÑO) (1/ 1.000 NV)		14.8	13.2	12.9	13.2	12.0	10.7	8.0
1	TASA MORTALIDAD INFANTIL NIÑOS (MENORES DE 1 AÑO) (1/ 1.000 NV)		11.7	10.9	10.8	11.0	10.2	8.5	10.2
2	TASA MORTALIDAD INFANTIL (MENORES DE 5 AÑOS) (1/ 10.000 NV)	31.4	30.4	26.9	24.6	23.0			
2	TASA MORTALIDAD NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS (1/ 10.000 NIÑAS 0-5 AÑOS)		34.0	29.1	27.3	26.7	23.7	22.3	15.9
2	TASA MORTALIDAD NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (1/ 10.000 NIÑOS 0-5 AÑOS)		26.6	24.7	23.5	22.3	20.7	20.9	20.5
2	TASA MORTALIDAD NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS (CHAPINERO)							23.4	30.3
2	TASA MORTALIDAD NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (CHAPINERO)							36.1	33.1
2	TASA MORTALIDAD NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS (BOSA)							16.7	15.1
2	TASA MORTALIDAD NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (BOSA)							20.6	23.5
4	MUERTES POR HOMICIDIO NN 0-5 AÑOS	16	14	12	8	12			
4	MUERTES POR ACCIDENTES TRANSITO NN 0-5 AÑOS	10	8	8	6	12			
4	MUERTES POR OTRO TIPO ACCIDENTES NN 0-5 AÑOS	16	22	14	22	15			
	TASA MORTALIDAD POR DESNUTRICION EN NN MENORES DE 5 AÑOS (1/100.000)	4.1	2.7	3.0	0.8	0.3			
	TASA MORTALIDAD POR DESNUTRICION EN NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS (1/100.000)		3.0	2.3	0.7	0.7	0.7	0.0	
	TASA MORTALIDAD POR DESNUTRICION EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (1/100.000)		2.4	3.8	1.7	1.0	0.7	0.0	

Fuentes:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a junio 2010. CODIA, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá, DC, 2011. 98 pag.
 Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012
 Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014
 Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015



De acuerdo a datos disponibles, en el periodo de 2005 a 2010, se identifican las siguientes cinco primeras causas de mortalidad en niños y niñas menores de 5 años (Indicador 3): 1) trastornos respiratorios periodo perinatal; 2) malformaciones congénitas del sistema circulatorio; 3) malformaciones congénitas, deformidades y anomalías congénitas; 4) infecciones específicas del periodo perinatal; 5) neumonía³⁵. Es necesario actualizar esta información para tener certeza de las definiciones y estrategias a tomar a partir de datos actuales y precisos.

Esto es resultado de la atención integral de los niños y niñas en los Acunares y Jardines infantiles de ámbito institucional (AI) y ámbitos no convencionales (ANC) en cuanto a alimentación, dotación de micronutrientes y vigilancia nutritiva – la tasa de mortalidad por desnutrición llegó a cero en 2013-, cobertura de vacunación. En ámbito familiar (AF) se realizan visitas médicas de atención, especialmente el seguimiento y acompañamiento a madres gestantes y lactantes y niños y niñas entre 0 y 3 años, además de contar con un bono alimenticio mensual. Factor importante es la formación y capacitación a familiares y cuidadores en temas de crianza, nutrición y factores de riesgo en el hogar, así como sobre su rol y el cuidado que se debe brindar a los niños y niñas en esa edad, lo que se observa en la disminución de la tasa de mortalidad por otro tipo de accidentes, que frecuentemente ocurren en casa.

Derecho a la alimentación. Ninguno desnutrido.

Se garantizó la alimentación en un 70% del requerimiento calórico diario a los niños y niñas atendidos en los jardines infantiles y los jardines Acunar de la SDIS, además de realizar la vigilancia nutricional de peso y talla de todos ellos y acciones de promoción de la alimentación saludable y nutritiva y de la lactancia materna exclusiva. Durante los periodos vacacionales se proporciona apoyo alimentario mediante bonos canjeables por alimentos. Para estas acciones se ha cualificado al personal de las unidades operativas y del equipo de ámbito familiar, así como a las madres, padres y cuidadores para propiciar los cambios necesarios para preservar el adecuado estado de nutrición y salud de los niños y niñas a su cuidado. Igualmente se han generado redes de madres que promueven la lactancia materna en las comunidades.

En la Tabla 2 podemos observar que, en general, los datos de desnutrición crónica muestran una disminución progresiva a lo largo de los años, salvo el de desnutrición crónica en niñas (sin desagregar edad) que de 2008 a 2014 tuvo una disminución importante de 7 puntos, al contrario de los niños que venía disminuyendo en el mismo sentido y repunta en 2014 para quedar más alta que en 2008, cuestión a analizar con más profundidad, ya que en las cifras a nivel localidad³⁶ se constata el mismo fenómeno.

Mientras las cifras relativas a lactancia materna exclusiva (promedio 3 meses) y bajo peso al nacer se mantienen prácticamente igual en 2008 y 2014. Una causa puede ser que el componente de alimentación haya sido priorizado desde esos años más que otros componentes. Aquí sería importante para la evaluación de la política poder relacionar estos indicadores con los indicadores de gasto social ejecutado así como con un indicador con relación a las coberturas logradas en este componente en particular.

35. Fuente: Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012

36. En Chapinero el porcentaje de niñas valoradas con desnutrición crónica es de 14.9%, mientras que de los niños es de 21.6%; en el caso de Bosa, para las niñas es de 15.8% y para los niños de 19.2%.



Tabla 2. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la alimentación

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
5	% NN 0-4 AÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION CRONICA	12.5	12.3	12.3	11.0				
5	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION CRONICA (NO DESAGREGA EDADES)		23.5	22.8	21.2	19.9	20.0	19.2	16.2
5	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION CRONICA (NO DESAGREGA EDADES)			19.1	18.8	17.3	16.2	16.4	15.6
5	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION CRONICA (CHAPINERO)								16.0
5	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION CRONICA (CHAPINERO)								17.1
5	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION CRONICA (BOSA)								14.5
5	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION CRONICA (BOSA)								18.3
6	% NN 0-4 AÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION GLOBAL	9.2	8.9	9.1	8.4				
6	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION GLOBAL (NO DESAGREGA EDADES)		6.4	6.1	5.4	5.4	5.2	5.0	5.0
6	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION GLOBAL (NO DESAGREGA EDADES)		6.0	5.8	5.1	5.0	5.0	4.7	5.1
6	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION GLOBAL (CHAPINERO)								4.5
6	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION GLOBAL (CHAPINERO)								5.0
6	% NIÑAS VALORADAS CON DESNUTRICION GLOBAL (BOSA)								4.1
6	% NIÑOS VALORADOS CON DESNUTRICION GLOBAL (BOSA)								4.2
	NN ALIMENTADOS EN JARDINES INFANTILES DISTRITALES			54,792					
	NN CON BONOS ALIMENTARIOS VACACIONALES			42,931					
	NN CON SUPLEMENTACION DE MICRONUTRIENTES			219,022					
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA EN NN 0-6 MESES	2.6	2.9	3.1	3.0	3.0	2.95	2.9	3.05
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA EN NIÑAS 0-6 MESES		3.0	3.0	2.9	3.0	2.9	2.9	3.0
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA EN NIÑOS 0-6 MESES		2.8	3.1	3.0	3.0	3.0	2.9	3.1
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCL NIÑAS 0-6 MESES (CHAPINERO)								2.9
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCL NIÑOS 0-6 MESES (CHAPINERO)								2.6
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCL NIÑAS 0-6 MESES (BOSA)								3.0
7	MEDIANA MESES LACTANCIA MATERNA EXCL NIÑOS 0-6 MESES (BOSA)								3.0
	NUMERO DE SALAS AMIGAS DE LA FAMILIA LACTANTE						16	43	80
	NUMERO DE SALAS AMIGAS DE LA FAMILIA LACTANTE -AMB INSTITUCIONAL						10	30	64
	NUMERO DE SALAS AMIGAS DE LA FAMILIA LACTANTE -AMB LABORAL						6	13	16
	PROF SALUD Y MAESTRAS CUALIFICADAS EN LACTANCIA Y ALIMENTACION SALUDABLE								1,825
	FAMILIAS CUALIFICADAS EN LACTANCIA Y ALIMENTACION SALUDABLE (AF)								4,680
	FAMILIAS CUALIFICADAS EN LACTANCIA Y ALIMENTACION SALUDABLE (AI)								2,754
8	% NN CON BAJO PESO AL NACER	12.4	12.4	12.8	13.2	13.2	12.9	12.8	12.3
8	% NN CON BAJO PESO AL NACER (CHAPINERO)								13.1
8	% NIÑAS CON BAJO PESO AL NACER (CHAPINERO)								12.0
8	% NIÑOS CON BAJO PESO AL NACER (CHAPINERO)								10.6
8	% NN CON BAJO PESO AL NACER (BOSA)							12.3	
8	% NIÑAS CON BAJO PESO AL NACER (BOSA)								11.5
8	% NIÑOS CON BAJO PESO AL NACER (BOSA)								10.8

Fuentes:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a junio 2010. CODIA, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá, DC. 2011

Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

El que se provea el 70% de los nutrientes a los niños atendidos en el Programa AIPI en las diversas modalidades de atención –ámbito institucional, ámbito familiar y ámbitos no convencionales- da cuenta del estado que guarda la progresividad de este derecho. El Proyecto “Alimentando Capacidades”, que desarrolla habilidades y otorga apoyo alimentario, cumple también un papel destacado para la garantía de este derecho.

El reto que se tiene enfrente es la cobertura al 100%, lo que depende claramente del límite en la disponibilidad de recursos públicos. Límite que puede ayudar a superarse cambiando y flexibilizando ciertas normas para permitir el desarrollo de estrategias y la integración de otros componentes que maximicen el uso de los recursos existentes a la vez de generar beneficios a sectores de población con más carencias redistribuyendo los mismos recursos; estrategias tales como “De la ruralidad a los jardines” que vinculen los productos producidos por los campesinos bogotanos a la producción de alimentos en los jardines infantiles, o bien la promoción de los huertos escolares como proveedores de alimentos orgánicos y sanos en cada uno de los jardines, donde los familiares y cuidadores pueden participar.

Derecho a la salud y a un medioambiente sano. Todos saludables.

Dentro del componente “Creciendo saludables”, además del cuidado de la alimentación, se prioriza el cuidado del sueño y descanso, así como de la higiene, y se incorpora la actividad física como parte de los rituales de una vida saludable. Existe un seguimiento periódico al esquema de vacunación de los niños y niñas en los jardines infantiles y la implementación de



campañas de vacunación para actualizar el esquema y garantizar su buena salud, como lo muestra el porcentaje de cobertura de las diversas inmunizaciones.

En ámbito familiar se realizan visitas médicas de atención, especialmente el seguimiento y acompañamiento a madres gestantes y lactantes, y niños y niñas en primera infancia. Se realiza igualmente formación de profesionales de las unidades operativas en identificación y atención a enfermedades prevalentes de la primera infancia (AIEPI). Dentro del equipo operativo interdisciplinario en los diversos ámbitos de atención del Programa AIPI, existen profesionales de la medicina y la psicología que realizan y promueven este componente, articulados principalmente con otros sectores del distrito e instituciones públicas y privadas vinculadas a la salud.

Tabla 3. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la salud y a un medioambiente sano

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
10	% CUMPLIMIENTO PROMEDIO COBERTURA VACUNACIÓN PAI	63.6	82.70	96.36	88.12	91.66	88.4	99.3	90.2
11	NUMERO DE CASOS NN MENORES DE 5 AÑOS CON EDA			149.519	181.988				130.689.0
11A	TASA DE MORTALIDAD POR EDA (1/ 100,000 NN)	2.5	1.5	1.0	1.0	1.3			
11A	TASA DE MORTALIDAD POR EDA NIÑAS MENORES 5 AÑOS (1/ 100,000 NV)		2.3	0.3	1.0	1.6	1.3	0.3	0.3
11A	TASA DE MORTALIDAD POR EDA NIÑOS MENORES 5 AÑOS (1/ 100,000 NV)		1.0	1.7	0.7	0.7	1.0	0.3	0.6
12	NUMERO DE CASOS NN MENORES DE 5 AÑOS CON ERA		297.461	385.823	449.442				514.594.0
12A	TASA DE MORTALIDAD POR ERA NN MENORES 5 AÑOS (1/ 100,000 NV)	17.6	21.0	17.6	15.3	9.6			
12A	TASA DE MORTALIDAD POR ERA NIÑAS MENORES 5 AÑOS (1/ 100,000 NV)		23.2	18.2	19.7	12.8	9.1	8.8	5.8
12A	TASA DE MORTALIDAD POR ERA NIÑOS MENORES 5 AÑOS (1/ 100,000 NV)		18.7	17.0	14.5	8.9	11.0	5.5	8.7
12B	NUMERO DE CASOS DE MORTALIDAD POR ERA NN MENORES DE 5 AÑOS					102	113.0	80.0	65.0
13	NN CON CONTROL DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO		20.728	32.060	39.279	49.216	71.866	73.809	62.793
13A	NN AFILIADOS AL REGIMEN SUBSIDIADO DEL SGSSS				560.036	810.430	418.571	414.434	
14	PROMEDIO COBERTURA SANEAMIENTO BASICO Y AGUA POTABLE	99.40	99.50	99.49	99.65	99.7			99.5

Fuentes:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a junio 2010. CODIA,

Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

La existencia de coberturas prácticamente universales en la ciudad en cuanto a servicios públicos (acueductos, agua potable, alcantarillado y saneamiento básico) así como el incremento en la calidad del agua, producen un mejoramiento real de las condiciones de salud y calidad de vida de las niñas y niños, como lo demuestran los datos relacionados con casos de EDA³⁷ que disminuyeron en un 28% de 2010 a 2014. Lo que llama la atención es que a pesar de los avances declarados en materia de reducción de problemas ambientales en la urbe, principalmente de la contaminación atmosférica, los casos de ERA tengan un aumento progresivo año con año, mostrando un aumento del 14.8% entre 2010 y 2014. En este caso, habrá que identificar las causas que están generando estos resultados para encontrar respuestas más efectivas que permitan salvaguardar la realización efectiva del derecho a la salud de los infantes.

Derecho a la identidad, familia y ciudadanía. Ninguno sin familia.

Con relación a las niñas y niños menores de un año no registrados, no hay suficientes datos para tener alguna conclusión respecto a la realización de los derechos inherentes arriba señalados. Esto, sin embargo, nos lleva a la reflexión de relevar la importancia de este tema, ya que se traduce en que los niños y niñas en esta condición no sólo son invisibles sino inexistentes en el mundo y para el Estado. Levantar una campaña fuerte vinculada a la categoría de Existencia en cuanto al derecho a existir y a una identidad, puede ayudar a llegar a la meta de “Todos los niños y niñas con registro” ó “Cero niñas y niños sin registro”.

37. EDA – Enfermedad diarreica aguda.

Tabla 4. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la identidad, la familia y la ciudadanía

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15	PROPORCIÓN DE NIÑAS MENORES DE UN AÑO REGISTRADAS								23.996
15	PROPORCIÓN DE NIÑOS MENORES DE UN AÑO REGISTRADOS								25.351
16	NNA CON DECLARATORIA DE ADOPTABILIDAD	1.092	1.616	1.793	1.474	1.592			
17	NNA DADOS EN ADOPCION	613	477	346	497	351			
17	NN 0-5 AÑOS DADOS EN ADOPCION	383	297	215	261				
18	NUMERO ESTIMADO DE NIÑAS 0-5 AÑOS EN SITUACION DE CALLE			1.637					
18	NUMERO ESTIMADO DE NIÑOS 0-5 AÑOS EN SITUACION DE CALLE			1.313					
18	NUMERO ESTIMADO DE NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES EN SITUACION DE CALLE		825	899	1.556	826	894	2.031	2.908
18	NUMERO ESTIMADO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES HOMBRES EN SITUACION DE CALLE		3.678	4.333	4.363	4.559	3.647	3.374	3.870
18	NUMERO ESTIMADO DE NA MUJERES EN SITUACION DE CALLE (CHAPINERO)							4	62
18	NUMERO ESTIMADO DE NA HOMBRES EN SITUACION DE CALLE (CHAPINERO)							3	74
18	NUMERO ESTIMADO DE NA MUJERES EN SITUACION DE CALLE (BOSA)							247	353
18	NUMERO ESTIMADO DE NA HOMBRES EN SITUACION DE CALLE (BOSA)							383	376

Fuentes:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a junio 2010. CODIA, Secretaría de Planeación, Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012
 Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014
 Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

Con relación a los niños y niñas en primera infancia en situación de adoptabilidad, sólo contamos con datos que incluyen a todo el espectro de niñas, niños y adolescentes. Aquí apuntamos dos reflexiones: la primera, con relación al ejercicio de derechos de los infantes en esta situación, que aunque están bajo la protección del Estado, sería importante, en el futuro próximo, articular esfuerzos con las instancias responsables para garantizar su realización, por lo que sería un nuevo sujeto a incorporar en el enfoque diferencial; la segunda, con relación a la necesidad urgente de contar con datos desagregados para la primera infancia para todos los indicadores aplicables que trabaja la Estrategia Hechos y Derechos, de modo de contar con los elementos necesarios al momento de diseñar, planear, monitorear y evaluar la política pública de primera infancia.

DESARROLLO

Derecho la educación. Todos en la escuela.

La atención en educación inicial a niñas y niños en primera infancia en Bogotá Humana es responsabilidad de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS-, Secretaría de Educación Distrital –SED-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, e instituciones educativas pertenecientes al sector privado. Los datos muestran que en cuanto a la garantía del derecho a la educación, y otros más, vinculados a la atención integral, la cobertura conjunta de la SDIS y la SED en Bogotá es de 250,348 niños y niñas, lo que representa el 43.8% del total de población en ese rango de edad en la ciudad.

Tabla 5. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la educación - cobertura atención integral

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
20	TOTAL NN CON ATENCION INTEGRAL CONJUNTAMENTE POR LA SDIS Y LA SED					123.928	125.189	177.752	250.348
20	NN PRIMERA INFANCIA CON ATENCION INTEGRAL POR LA SDIS	43.038	47.645	54.864	51.648	60.290	64.185	102.987	129.470
20	NN PRIMERA INFANCIA CON ATENCION INTEGRAL POR LA SED			66.356	66.236	63.638	61.004	74.765	83.740

Fuentes:

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

Nota: El dato del Total de NN con atención integral conjuntamente por SDIS y SED es con corte a diciembre 2014; los dos últimas líneas son con corte a octubre 2014, por lo mismo no suman.

En 2013 se cumplió el 100% de la meta planificada en cobertura de educación inicial en ámbito institucional, en jardines infantiles y Acunares de la SDIS: 28,091 de 0-3 años y 40,058 entre 3 y 5 años. La matrícula de educación inicial, a diciembre de 2014, es de 83,702 niñas y niños entre 3 y 5 años en el sistema escolar distrital, de los cuales 17,758 cuentan con el “Currículo para la excelencia académica y la formación integral 40x40. Este dato muestra un aumento extraordinario de más del 100% respecto de 2013, lo que muestra el comprometido esfuerzo de la Bogotá Humana en la realización del derecho a la educación de los niños y niñas en primera infancia.



Tabla 6. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la educación - cobertura educación inicial

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
19	COBERTURA TOTAL EDUCACION INICIAL SDIS					59.165	64.185	117.689	156.171	166.742
19	COBERTURA EDUCACION INICIAL SDIS (JARDINES AMBITO INSTITUCIONAL Y NO CONVEN)	43.038	47.675	54.864	51.648	56.799	55.104	68.149	67.136	66.976
19	COBERTURA EDUCACION INICIAL SDIS (AMBITO FAMILIAR)					2.366	9.081	49.540	89.035	99.766

Fuentes:

Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

Presentación PPT del CODIA, septiembre 2015

Nota: Los datos a 2015 son con corte a agosto.

Con relación al derecho a una educación de calidad, el Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial -fruto de dos años de trabajo permanente de maestras, maestros, de académicos y expertos en infancia, dado a luz en 2010- que propone al juego, el arte, la literatura y la exploración del medio como pilares de la educación para la primera infancia, es un aporte fundamental, comprometido con el potenciamiento del desarrollo integral y con la garantía de derechos de los niños y niñas en primera infancia³⁸. Éste se complementa con los Lineamientos y Estándares Técnicos de Educación inicial.

En cuanto a la atención integral, ésta implica, además de la educación inicial, la alimentación nutritiva, el cuidado calificado y el disfrute del arte y la cultura. Se implementa en 3 modalidades tratando de llegar al universo de niños y niñas en el territorio: ámbito institucional, ámbito familiar, y ámbitos no convencionales.

En el Ámbito institucional se cuenta con cuatro modalidades de contratación para ampliar la cobertura y brindar atención integral y de calidad a los niños y niñas: 1) jardines infantiles SDIS; 2) jardines infantiles de operación mixta (antigua casas vecinales que operan en convenio con Asociaciones Comunitarias en cuanto a aseo, cafetería y preparación de alimentos); 3) jardines sociales (en convenio con Cajas de Compensación Familiar); y 4) jardines cupos cofinanciados (en contratos con Organizaciones de la Sociedad Civil – OSC).

En la Tabla 7, se puede observar como se ha fortalecido la infraestructura de la SDIS pasando de contar con 106 jardines en 2011, a 306 en 2015, fortaleciendo así los bienes públicos; en sentido contrario a las Casas Vecinales que de ser la misma cantidad, 106, en 2011, a 2015 han desaparecido, dejando de cumplir una importante función comunitaria que varias veces consideran fundamental recuperar fortaleciendo el vínculo de los agentes corresponsables directos (familias y profesionales) de la PPIA con las comunidades.

Tabla 7. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la educación - jardines por tipo de contratación

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
20A	JARDINES INFANTILES DE LA SDIS TOTAL	251	284	366	364	357	362	384	408	430
20A	JARDINES INFANTILES - SDIS	83	88	97	105	106	109	146	196	308
20A	JARDINES INFANTILES - CASAS VECINALES	113	113	108	106	106	103	99	89	0
20A	JARDINES INFANTILES - JARDINES SOCIALES	30	30	30	27	24	24	23	24	28
20A	JARDINES INFANTILES - CUPOS COFINANCIADOS	25	53	131	126	121	126	116	99	94

Fuentes:

Informes de gestión DABS y SDIS 2012-2015

Presentación PPT del CODIA, septiembre 2015

Nota: Los datos a 2015 son con corte a octubre

Del total de niños y niñas con atención integral de la SDIS en la modalidad de Ámbito Institucional, a octubre 2015, el 53.4% entra en los 3 primeros niveles (maternal, caminadores y

38. "...el lineamiento pedagógico no es un documento prescriptivo, pero si es...provocador... invita a los jardines infantiles a mirarse a la luz de los avances teóricos y prácticos y se constituye en un referente fundamental para repensar y reorganizar su práctica pedagógica acorde a las características y particularidades de las instituciones, los niños, las niñas y las familias". Modelo Distrital de Atención Integral en Ámbito Institucional. p. 22.



párvulos) en coherencia con la prioridad marcada en el Plan Bogotá Humana: maternal, 4.297; caminadores, 10.827; párvulos, 22.023; prejardín, 17,573; jardín, 14.78039.

Chapinero, por ejemplo, localidad pequeña de 13,870 habitantes, y 5,716 niños y niñas en primera infancia (2013), cuenta con 59 unidades en el ámbito institucional⁴⁰, garantizando la atención integral a 2,087 niñas y niños de 0 a 5 años (36.5%), mientras que en la modalidad de ámbito familiar y ámbitos no convencionales (ruralidad) se están atendiendo 483 (8.4%), logrando así un total de atención de 2,570 niños y niñas de 0 a 5 años, es decir el 45.5% del total de la población en esa edad en la localidad⁴¹. La cobertura de matrículas de nivel pre-jardín y jardín es de 100% en Chapinero (2014), 245 matrículas de atención integral (SDIS Y SED), garantizando el derecho a la educación inicial a niños y niñas de 3 a 5 años⁴².

Las madres, padres y cuidadores de niños que asisten al Jardín Ojo de Perdiz en Bosa entrevistados, opinan que los derechos de la infancia están respetados: el derecho a la familia, a la salud, a la educación, alimentación, trato digno, a la igualdad, a la seguridad y a la protección. Estar aquí, les proporciona diversos beneficios y cambios positivos en su vida que estiman en mucho como seres vivos integrantes de una sociedad: disfrutan más con su familia, se han vuelto más respetuosos, mayor tranquilidad y unión familiar, han adquirido más conciencia de igualdad, aprenden y se enriquecen con otros padres, tienen más oportunidad de estudiar y/o trabajar, de superarse. Un cambio trascendente es ver a los niños felices, saber que a largo plazo con mejor educación y otros fundamentos está asegurado el desarrollo de sus hijos para que puedan transformar la realidad. Saben que deben ser corresponsables como familia para tener éxito. Señalan que algunos no participan por falta de tiempo o de ganas. En una palabra describen el principal valor de la política: alegría, esperanza, agradecimiento, comunicación, fortaleza, luchar por seguir adelante, confianza, apoyo, amor, TODO.

En la modalidad de ámbito familiar a 2015, existen 113 Nodos pedagógicos. De las niñas y niños con atención integral por la SDIS en Ámbito Familiar, a diciembre de 2014. 88,802 son de 0 a 3 años; y, 233 son de 3 a 5 años⁴³.

En este ámbito se trabaja no sólo el derecho de los niños sino también el de las mujeres. Las madres y padres entrevistados estiman en mucho lo que les provee esta modalidad: dar tiempo de calidad y compartir más con sus hijos, disminución del maltrato y el estrés familiar, compartir más como familia; en el caso de las madres, darse tiempo para ellas mismas, aprender que se tienen derechos, a expresarse y habilidades manuales, ser personas más educadas con más valores, socializarse con otras mamás logrando más amistades, intercambio de saberes, formarse como lideresas (casa de Igualdad y Oportunidad – CIO de la Secretaría de la Mujer).

39. Fuente: Dirección de Análisis y Diseño Estratégico DADE. A diciembre 2014, en Chapinero, total 742 niños y niñas: 78 maternal; 165 caminadores; 208 párvulos; 158 prejardín; 133 jardín. En Bosa, total 7,012 niños y niñas: 322 maternal; 1,115 caminadores; 1,967 párvulos; 1,971 prejardín; 1,637 jardín.

40. 5 son jardines de la SDIS, 3 de la SED, 47 son hogares y jardines de ICBF y 3 son de carácter privado para estratos 1, 2 y 3. Informe 2014 Subdirección Local en Chapinero – Ámbito Institucional. SDIS. p. 3.

41. Informe 2014 Subdirección Local en Chapinero - Ámbito Institucional. SDIS. p. 3.

42. Ibid, p. 2

64 43. En Chapinero, total 973: 970 de 0-3 años y 3 de 3-5 años. En Bosa, total 13,600: 13,552 de 0-3 años y 48 de 3 a 5 años. Ya para 2015 se atienden 99,766 niños y niñas de 0 a 3 años en este ámbito.



Yuraina Martínez de 28 años, ama de casa con tres hijos de 10 meses, 4 y 10 años, de la comunidad de El Porvenir en Bosa, opina que “las madres también tenemos derecho a experimentar” y afirma que el principal aporte del Programa –al que se incorporó hace 2 años- es “AMOR”, y propone que se extienda por todos lados, además de incorporar un programa para que los jóvenes “no se desvíen”. Para Juan Camilo Rodríguez, de 27 años, también de El Porvenir, Bosa, mecatrónico y técnico en publicidad, con una niña de 22 meses que inició en el programa a los 6 meses, la garantía de los derechos humanos de las niñas y niños son obligación del Estado y responsabilidad de la familia, el Programa garantiza el derecho a la familia, a la alimentación, a la nutrición, a la educación, y es un complemento para el desarrollo infantil; propone que se construyan centros más cercanos y cubrir otros factores que afectan a las familias como la falta de empleo y los bajos ingresos.

En la zona del Jardín La Paz, las madres y cuidadoras de ámbito familiar entrevistadas tienen suma claridad de lo que son los derechos humanos y los derechos de la infancia. También conocen bastante de la política y los diversos programas que se llevan a cabo por la Alcaldía. El trabajo realizado por el equipo territorial es un factor en esto y es muy bien valorado por ellas. Opina que esto les ha traído cambios en sus vidas individuales y familiares como crecimiento personal, reflexión de diversos aspectos de la vida, buen trato, no dejar solos a los niños, mayor orientación y convivencia familiar. Manifiestan preocupación por los problemas en sus barrios – movilidad, drogadicción, maltrato, violencia entre hinchas- que los colocan como entornos inseguros para la garantía de derechos de los niños y niñas y de las personas en general. Proponen fortalecer el Programa contando con más espacios físicos, ampliar actividades recreativas, continuar la capacitación a madres y cuidadoras, y ellas contribuir con sus conocimientos para el desarrollo de más actividades con los niños y entre ellas. Lo que más valoran del Programa es su aporte en educar y garantizar los derechos de los niños y niñas.

En la modalidad de Ámbitos No Convencionales –ANC-, vinculados al enfoque diferencial, en 2015 se cuenta con 49 espacios de atención: 16 culturalmente no convencionales (8 jardines indígenas – Casa de Pensamiento Intercultural- y 8 jardines rurales – CEDIFR44), y 33 socialmente no convencionales: 24 jardines y acunares nocturnos, para garantizar atención integral a niños y niñas cuando sus madres, padres o cuidadores, deben estudiar o trabajar por las tardes y noches, reconociendo que “Bogotá es otra de noche”; dos jardines infantiles – Casa de Desarrollo La Libelulosa y Casa Esperanza, en el Bronx- para atención a habitantes de calle; 8 salas Sana que sana, para la atención de niños hospitalizados temporalmente); y, el Jardín Esplendor, ubicado en la penitenciaría de El Buen Pastor, la primera cárcel en Colombia que le brinda a los bebés de las internas un jardín infantil atendido por pedagogos, psicólogos, médicos y nutricionistas. Esta modalidad ha extendido la cobertura y por tanto la garantía de derechos a niños y niñas en situaciones diversas a las tradicionales, innovando en mucho la forma de gestionar la política pública y los modelos de atención.

En 2013, la Subdirección de Infancia inició la ampliación de cobertura en jardines infantiles y fortaleció sus equipos interdisciplinarios tanto de ámbito institucional como de ámbito familiar. Para agosto de 2015, ya se cuenta con 430 jardines de ámbito institucional y no convencional, 113 nodos pedagógicos de ámbito familiar y 9 salas Sana que sana.

Tabla 8. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la educación - espacios por modalidades de atención

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
20B	JARDIN INFANTIL	246	276	358	355	342	347	337	317	314
20B	JARDIN ACUNAR (ANTES SALA CUNAS)	5	5	5	5	5	5	36	63	74
20B	CDIFR - RURAL	0	3	3	4	4	4	4	7	8
20B	CASA DE PENSAMIENTO INTERCULTURAL - INDIGENA	0	0	0	0	6	6	6	8	8
20B	CASA DE DESARROLLO INTEGRAL . CHC	0	0	0	0	0	0	1	1	2
20B	JARDIN NOCTURNO	0	0	0	0	0	0	0	12	24
20B	SALAS SANA QUE SANA	0	0	0	0	0	0	0	6	8
20B	NODOS PEDAGOGICOS DE AMBITO FAMILIAR									113

Fuentes:

Informes de gestión DABS y SDIS 2012-2015

Presentación PPT del CODIA, septiembre 2015

Nota. Los datos de 2015 corresponden a cortes en agosto

La Tabla 8, nos muestra la importancia que han adquirido algunas modalidades del Ámbito No Convencional como son los Acunares y los Jardines Nocturnos, dado que responden a necesidades concretas de diversas familias, otorgando así garantía de sus derechos a las niñas y niños en esas situaciones.

El principal límite identificado, más bien, está vinculado a la universalidad del derecho, y es la necesidad de ampliar coberturas de educación inicial en jardines y jardines Acunar, lo que enfrenta un problema primordial que es contar con infraestructura adecuada y acorde a los lineamientos técnicos establecidos para ello. En el caso de Bosa la demanda es la más alta en Bogotá (15.6%45), mientras que en Chapinero existe la necesidad de ampliar cupos de 3 a 5 años por parte de la SED y presenta una sobreoferta de cupos del nivel de párvulos (2 y 3 años), aunque en dos sectores están sin atención a los niños y niñas46. Como respuesta alternativa se están implementando las escuelas modulares con tecnología de rápida construcción, como es el caso del Jardín “El Torito Feliz” en Bosa. En Chapinero se propuso habilitar la Escuela del Paraíso, cerrada hace varios años por presunto riesgo de deslizamiento47. Este fue el principal problema señalado, a pregunta expresa, también por personas vinculadas al proceso de las casas vecinales.

Derecho a la cultura, el arte y la recreación.

La Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte –SCRD- y el Instituto Distrital de las Artes –Idartes-, se articulan al programa intersectorial Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia “Ser feliz, creciendo feliz” en el Eje 1 del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” que busca superar la segregación y la discriminación social, con el proyecto prioritario de intervenciones artísticas para la primera infancia, buscando involucrar al 100% de los niños y niñas menores de cinco años, en ámbito familiar y ámbito institucional, de las zonas urbana y rural de Bogotá, en el disfrute, apreciación, apropiación y creación artística.

Despertar la curiosidad para indagar, conocer y cuestionar con juegos, exploración, creatividad y el afecto mediante la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas, las artes audiovisuales y literatura bajo los principios de interculturalidad, libertad, afecto, arraigo y responsabilidad, es el objetivo fundamental de estas acciones. La danza, música, títeres y teatro son algunas de las experiencias que experimentan niños y niñas en los espacios creados por

45. Encuesta Multipropósito 2014. Principales resultados en Bogotá y la región. Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

46. Ibid, p. 3

47. Visitadas ambas en la Misión de Terreno



el Proyecto. Aplicando los enfoques diferencial y territorial se adquirieron 3 espacios móviles para la atención en ruralidad y zonas sin infraestructura, cubriendo el 100% de las localidades, siendo Bosa la segunda localidad con mayor vinculación de niños y niñas a las actividades desarrolladas. Para ello se crearon 428 nuevos empleos (2013) y participaron 328 artistas comunitarios.

Idartes participa en el Proyecto con la exploración, apropiación y creación artística en niños y niñas de primera infancia, en edades comprendidas entre cero y cinco años y madres embarazadas, por medio de actividades en espacios intervenidos artísticamente y encuentros grupales en 20 localidades de la ciudad de Bogotá. En el 2014 se han realizado 379 encuentros grupales en el ámbito familiar y 35 en el ámbito rural. De igual manera fortalece la exploración y creación artística en las localidades para niños y niñas de primera infancia en espacios no convencionales como parques, bibliotecas, casas de cultura, ludotecas y centros de desarrollo comunitario.

En este momento Bogotá cuenta con 13 intervenciones y 3 Nidos de Kike para disfrutar experiencias artísticas que invitan a cantar, reír, bailar, jugar, pintar, explorar y vivir el arte para crecer felices, todo ello gracias a la labor de 118 artistas comunitarios Tejedores de Vida. En el año 2013, con el apoyo de Idartes se atendieron 31.330 niños, niñas y adolescentes, pasando en el 2014 a 45.575 niños, niñas, fortaleciendo alianzas y articulaciones sectoriales en los territorios y con la Secretaría de Educación. Participa, además, con un componente de generación de contenidos para la primera infancia, que incluyeron los materiales, los juguetes, los libros y los contenidos virtuales, donde reúne obras, música, literatura, videos, programación y demás elementos culturales y artísticos en un solo lugar 48.

El acompañamiento artístico pedagógico de artistas comunitarios, influye en la construcción de identidad, autoestima y autonomía de los niños y niñas, y sus familias, incorporando la interculturalidad y el desarrollo de la afectividad, la libertad y la corresponsabilidad. La atención de Idartes en la garantía de este derecho ha sido clave, sin embargo es muy limitada dado el escaso presupuesto que se destina a este sector. Siendo este derecho un elemento central para el desarrollo de la libertad y creatividad humana en su máxima expresión, además de vincularse intrínsecamente a los escenarios y lenguajes más propios de este sector poblacional, es fundamental integrarlo a todas las acciones que se lleven a cabo, principalmente con la población en primera infancia, con relación a los demás derechos (salud, alimentación, educación, participación, etc.).

Cabe destacar respecto al derecho a la cultura, el trabajo que se realiza en las Casas de Pensamiento, ya que además de reivindicar y trabajar para fortalecer los derechos, usos y costumbres y cultura de los pueblos indígenas locales, puede permitir, con un trabajo claramente intencionado, al resto de la comunidad del entorno y al conjunto de la sociedad bogotana, recuperar parte de su memoria histórica e identidad perdida y proyectar un sentido común y un imaginario en torno a la multiculturalidad de la ciudad, como un bien común que los enriquece.

En cuanto al derecho al disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte para los niños y niñas de primera infancia y madres gestantes y lactantes, existe el reto de resignificarlos pasando de meros instrumentos a constituirse en ejes sustantivos del

48. Ver link: www.creciendoconkike.com



desarrollo humano desde lo individual y colectivo. Aquí existe una demanda de las madres⁴⁹ de recuperar y ampliar acciones, como son los paseos a sitios de interés cultural, ambiental y recreativo en la ciudad para esta población, así como contar con parques y espacios públicos cercanos y de calidad.

PROTECCIÓN INTEGRAL

Derecho a la integridad personal y protección contra las violencias. Vida libre de violencia.

Para la garantía de este derecho, se han diseñado estrategias específicas y desarrollado diversas acciones. Se formaron 1,100 integrantes del talento humano de los servicios de primera infancia de la SDIS para detección de casos de maltrato y abuso sexual infantil y la activación de la ruta de atención distrital, a diciembre de 2014. La Escuela de Formación junto con la Defensoría del Pueblo ha desarrollado 3 grupos de formación con 60 y 85 funcionarios/as certificados. 125 funcionarios han culminado el proceso. Para 2015 la SDIS cuenta con 34 comisarías de familia fijas, 2 móviles y una virtual⁵⁰. En 2014 aumentaron en 56% las medidas de protección impuestas (a octubre de 2014 llegaron a 12,433) siendo la violencia física la mayor con 72% seguida de la violencia psicológica con 20%; de éstas 11,821 corresponden a mujeres incluidas niñas y adolescentes.

La Tasa de maltrato infantil de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años ha disminuido progresivamente. El monitoreo periódico de casos notificados al Sistema de Vigilancia de la Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Violencia Sexual -SIVIM- canalizados y con seguimiento, permite garantizar su atención integral. En 2013 se atendieron integralmente 12 casos de NN de 0-5 años en riesgo o explotación sexual comercial. Otras acciones relevantes han sido la Asesoría inicial en salud mental en ámbito escolar institucional (jardines) y servicios de salud colectiva y el apoyo y asesoría mediante la línea 106.

Tabla 6. Evolución indicadores vinculados al Derecho a la integridad personal y a la protección contra las violencias

No.	INDICADORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
21	CASOS DENUNCIADOS POR MALTRATO INFANTIL (COMISARIAS DE FAMILIA)	4.243	1.698	3.584	3.945	4.413	3.574	3.457	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑAS 0-17 AÑOS		21,5	14,1	21,40	20,0	20,82	18,6	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑOS 0-17 AÑOS		22,2	14,0	20,00	19,2	18,74	17,6	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑAS 0-17 AÑOS (CHAPINERO)							16,3	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑOS 0-17 AÑOS (CHAPINERO)							13,7	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑAS 0-17 AÑOS (BOSA)							17,4	
21	TASA DE MALTRATO INFANTIL EN NIÑOS 0-17 AÑOS (BOSA)							18,6	
22	CASOS DENUNCIADOS POR ABUSO SEXUAL EN NNA 0-17 AÑOS (COMISARIAS DE FAMILIA)	794	2.378	2.482	2.127	1.974	1.798	1.795	
21A	NUMERO DE CASOS DE VIOLENCIA A NN 0-4 AÑOS (INMLCF)	615		591					
21A	NUMERO DE CASOS DE VIOLENCIA A NIÑAS 0-4 AÑOS (INMLCF)	264		260					
21A	NUMERO DE CASOS DE VIOLENCIA A NIÑOS 0-4 AÑOS (INMLCF)	351		331					
21B	FAMILIARES DE NN EN JARDINES DISTRITALES CUALIFICADOS EN DERECHOS							32.015	31.616
23	NN 0-5 AÑOS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO	5.458	5.944	3.479	2.549	2.549			
23	% NNA MUJERES DE 0 A 17 AÑOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA					11.395	13.600	5.996	3.963
23	% NNA HOMBRES DE 0 A 17 AÑOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA					10.087	14.733	7.643	5.700
23	NN PRIMERA INFANCIA VICTIMAS Y DESPLAZADOS ATENDIDAS POR SDIS							1.874	4.008
	NN PRIMERA INFANCIA VICTIMAS Y DESPLAZADOS ATENDIDAS POR SDIS (CHAPINERO)							7	
	NN PRIMERA INFANCIA VICTIMAS DE Y DESPLAZADOS ATENDIDAS POR SDIS (BOSA)							199	

Fuentes:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a junio 2010. CODIA, Secretaría de Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. CODIA. SMIA. Marzo 2012

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

De los indicadores de Tasa de Maltrato Infantil en niñas y niños entre 0 y 5 años y Casos denunciados por abuso sexual en niñas y niños entre 0 y 5 años, no hay datos disponibles, ya que sólo

49. Grupo focal con familiares y cuidadores de ámbito familiar en Chapinero y de ámbito institucional en Bosa.

50. 24 Comisarías de familia funcionan en modalidad diurna, 8 en modalidad semipermanente y dos permanentes (24 horas de lunes a domingo) y 6 comisarías atienden en el área urbana y rural (Suba, Usme, Chapinero, Santa Fé, Ciudad Bolívar, Sumapaz). Para la atención de las violencias hacia niños y niñas se cuenta con seis (6) Centros Proteger que ofrecen protección integral a niños, niñas y adolescentes institucionalizados con medida de protección, de restablecimiento de derechos o de emergencia adoptada por una Comisaría de Familia o Defensoría de Familia. Se atienden niños, niñas y adolescentes desde los 0 a los 18 años.



se trabajan para 0 a 17 años. Para identificar y posteriormente diseñar políticas y estrategias más eficaces en este tema es importante desagregar la información para el ciclo vital correspondiente a primera infancia.

Derecho a la igualdad y no discriminación

El modelo de inclusión y el enfoque diferencial que caracteriza a la PPIA, además de garantizar los derechos particulares y comunes de los niños y niñas con condiciones y en situaciones diferentes – discapacidad, grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, en riesgo de trabajo infantil, enfermos temporales- incorporando estrategias pedagógicas adecuadas, aporta a la transformación de los imaginarios sociales vigentes respecto a estas poblaciones, promoviendo no únicamente el reconocimiento y el respeto sino “la celebración” de la diferencia, concepto por demás motivador y motor de un cambio humano y social de actitudes frente a los diversos y lo diferente. “Se reconstruyen en los miembros de la comunidad educativa imaginarios asociados a la discapacidad, las víctimas del conflicto, la diferencia étnica y se resimbolizan para lograr ambientes de convivencia incluyentes y prácticas pedagógicas innovadoras pensadas desde la diferencia”⁵¹.

En este tema hay un gran esfuerzo de diagnóstico, análisis, creatividad y trabajo realizado por la SDIS, digno de ser conocido, reconocido y replicado en otras latitudes. Aplicando los mismos principios, objetivos, enfoques y modelos sustantivos, se han diseñado diversas estrategias particulares para cada condición y situación de los niños y niñas, que hoy permite la garantía de sus derechos a más de 13,400 niños y niñas en primera infancia, que de otra forma difícilmente hubieran accedido a ellos.

Tabla 9. Evolución indicadores vinculados al Derecho de igualdad y no discriminación

No.	INDICADORES	2009	2013	2014	2015
20C	NN INDIGENAS 0-5 AÑOS CON ATENCION DIFERENCIAL	90	1,216	1,775	1,910
20C	NN CON DISCAPACIDAD 0-5 AÑOS INCLUIDOS CON ATENCION DIFERENCIAL	694	1,860	2,072	2,040
20C	NN DE TERRITORIOS RURALES 0-5 AÑOS INCLUIDOS CON ATENCION DIFERENCIAL		465	889	917
20C	NN DEL BRONX 0-5 AÑOS INCLUIDOS CON ATENCION DIFERENCIAL		73		
20C	NN 0-5 AÑOS VICTIMAS CONFLICTO Y DE DESPLAZAMIENTO ATENDIDOS BOGOTA	54	1,983	4,006	3,531
20C	NN 0-5 AÑOS VICTIMAS CONFLICTO Y DE DESPLAZAMIENTO ATENDIDOS CHAPINERO		7	23	26
20C	NN 0-5 AÑOS VICTIMAS CONFLICTO Y DE DESPLAZAMIENTO ATENDIDOS BOSA		199	708	573

Fuente:

Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva, Consolidado 2009 a

junio 2010. CODIA, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá, DC. 2011. 98 pag. Datos de 2009

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2013. CODIA. Marzo 2014

Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, DC. Informe 2014. CODIA. Marzo 2015

SIRBE 31 diciembre 2014

SIRBE 30 junio 2015

Mauricio Lozada, Subdirección de Infancia. Datos a octubre 2015

Nota: Los datos de 2015 corresponden a cortes en junio y octubre de acuerdo a la fuente utilizada

La inclusión de niños y niñas en condición de discapacidad en los jardines infantiles de la SDIS con la estrategia “Entre pares”, generó la atención a agosto de 2015 de 1,854 niños y niñas con discapacidad y alteraciones en el desarrollo en 388 jardines y 54 territorios. Se han desarrollado también 1888 encuentros pedagógicos con niñas y niños en discapacidad. Con el Programa Tiempo Libre, Tiempo activo, de recreación a personas con limitaciones, se han atendido 12,896 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 301 son primo infantes. Se han puesto en marcha escuelas inclusivas, diversas y libres de discriminación que van creciendo y sumando también

51. Informe 2014 Subdirección Local en Chapinero - Ámbito Institucional. SDIS. p. 12.



a colegios particulares con este modelo. Existen 636 profesionales y docentes de la SED de apoyo a la inclusión. Aquí existe un límite importante, ya que la infraestructura de las unidades, especialmente las que operan en predios en arriendo no cuentan en su mayoría con las adaptaciones necesarias para hacerlas totalmente inclusivas. También un reto que es construir indicadores de impacto pertinentes con relación a discapacidad más allá de los de gestión, ya que no se cuenta con ellos en la Estrategia hechos y derechos.

Con las Casas de Pensamiento Intercultural⁵² se busca favorecer en el aprendizaje de los niños la revitalización y el fortalecimiento de su cosmovisión – en la que la madre tierra es central –, su cultura, lengua, usos y costumbres –música, canto, danzas, medicina, comidas, utensilios– como pueblos indígenas, en el marco de los principios de interculturalidad, reconocimiento, respeto y celebración de la diferencia; donde son los propios cabildos indígenas y “los sabedores” quienes definen la ruta a seguir, utilizando sus conocimientos, símbolos y lenguajes singulares, acompañados por las docentes de la SDIS, no sin dificultades.

La Estrategia Atrapasueños en la que participan niños y niñas víctimas del conflicto armado, conlleva diversas fases: i) identificación de los menores en esa situación; ii) tejido de confianza mediante la acogida afectiva y la búsqueda de singularidades a través de historias de vida (celebración de la diferencia); iii) reconstrucción de mundos posibles desde los sueños y esperanzas (reparación y sueños), con acciones que inciden en los proyectos pedagógicos y estrategias inclusivas; y, iv) más allá de los sueños (duelo y continuación de la vida), que resguardan memoria e identidad. Cuenta con 10 equipos territoriales –Papalotl de Sueños–, 8 Casas de Memoria y Lúdica en sitios establecidos, y una más itinerante⁵³; además de estarse incorporando progresivamente en más de 30 jardines infantiles. Es un aporte significativo al proceso de reparación integral de derechos y de ejercicio de ciudadanía para prevenir nuevas vulneraciones y re victimizaciones, y una herramienta de transformación real de vidas y relaciones sustentadas en el tejido de la paz desde las nuevas generaciones. En la coyuntura actual se convierte en un camino a profundizar para aportar sustantivamente al proceso de paz en Colombia, desde los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Existe también una modalidad de atención en las zonas rurales, que parte de entender la “ruralidad” en una ciudad metropolitana para construir parámetros claros de trabajo que superen la segregación social y territorial. Se trabaja con 3 estrategias: i) “camino a tu hogar” que es la atención integral en el ámbito familiar; ii) círculos familiares, procesos de socialización de buenas prácticas de desarrollo infantil, cuidado calificado, desarrollo comunitario, manejo de cultivos; y, iii) espacio rural de atención de aulas abiertas que son los CDIFR. Con el objetivo de fortalecer la identidad e idiosincracia campesina, se colocan 3 ejes transversales: arraigo campesino; transmisión de conocimiento; y, cultura campesina. Aquí, existe un conflicto de derechos, entre la conservación de áreas protegidas y la restitución de derechos de uso de tierras para producción a los que han habitado ahí siempre.

Entre 2012 y 2015 se han atendido en estas modalidades: 5.802 niñas y niños víctimas de conflicto armado, 1.270 niños y niñas pertenecientes a territorio rural, 2.571 niños y niñas perte-

52. Se visitó la Casa de Pensamiento Intercultural UbaRhua (“espíritu de la semilla” en muisca), entrevistándose a los sabedores presentes, Profesor Oswaldo Galeano.

70 53. Datos a octubre de 2015: 9 Casas de Memoria y Lúdica ubicadas así: 6 casas de Memoria, 2 en Fiscalía y 1 itinerante con cuatro profesionales en Plaza de la Hoja



necientes a grupos étnicos y 3.772 niñas y niños en condición de discapacidad. Y, se han desarrollado 1.950 Encuentros Pedagógicos dentro de la Estrategia Entre Pares.

Las condiciones de trabajo de los profesionales que trabajan en procesos diferenciales para garantizar la igualdad y la no discriminación, son diferentes también a las de un jardín infantil – se requiere emplear más tiempo y recursos, además de exponerse más en términos de salud física y mental, y riesgos de violencias- por lo que deben contar con todo el apoyo necesario para el buen éxito de estas estrategias y modalidades.

Transformación cualitativa de las políticas y la gestión pública

De cara a superar las condiciones de inequidad que afectan la materialización de los derechos de las personas y por ende su calidad de vida, se hace patente la necesidad de contar con políticas públicas integrales con perspectiva poblacional y territorial, como es el caso de la PPIA, que respondan más eficaz y eficientemente a la multidimensionalidad y multicausalidad de dichas condiciones. En el presente monitoreo constatamos que el planteamiento, modelos y enfoques de la PPIA, en general, perfilan la posibilidad de pensar y hacer de modo diferente las políticas públicas, así como la necesidad de una transformación radical en la forma de gestionar la cosa pública, como se analiza en los siguientes rubros.

ENFOQUE DE DERECHOS

El enfoque de derechos se constituye en el marco ético y político de la Bogotá Humana, desde el cual se dibujan y construyen todas las acciones de carácter público, colocando al centro al ser humano, como sujeto titular de derechos y la consecuente necesidad de construir las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de sus derechos. El Plan Distrital de Desarrollo es muestra contundente de esto, así como el presupuesto y ejercicio del gasto son datos duros que permiten medir la concreción de una voluntad política en hechos concretos y en cumplimiento de derechos.

El enfoque de derechos marca la pauta para transitar de políticas sectoriales a políticas poblacionales, que ponen al centro a las personas en su singularidad y la indivisibilidad de sus derechos; políticas que exigen a su vez, por su propio carácter, una gestión integral de las mismas, lo que demanda la articulación de las diversas instancias de gobierno, de la sociedad civil, las familias y comunidades.

Para la política de primera infancia, el enfoque de derechos cobra un lugar prioritario para materializar la mejoría real de las condiciones integrales de vida de los menores y sus familias, trascendiendo la simple atención de los requerimientos de los y las bebés, niños y niñas, para generar condiciones horizontales que favorezcan el desarrollo de la libertad, la autonomía y el ejercicio pleno de su ciudadanía⁵⁴.

MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL

El enfoque de atención integral trasciende el enfoque asistencialista hacia el de garantía de derechos, donde los niños y niñas se conciben como sujetos de derechos en su integralidad y

54. Modelo de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos. p. 27.



no fragmentados, que requieren ser garantizados simultáneamente. El modelo aportado por Bogotá en el marco del Programa Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia, “Ser feliz, creciendo feliz”, propicia el desarrollo del niño en sus distintas dimensiones y su motivación hacia el aprendizaje, evitando la presión de los currículos tradicionales, a través de una pedagogía relacional participativa y corresponsable⁵⁵; y, se define como el conjunto de acciones de prevención, promoción, protección, restablecimiento y respuestas pertinentes, suficientes y oportunas ejercidas por el estado, la familia y la sociedad para garantizar el pleno desarrollo, el cuidado calificado, la alimentación saludable, experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el arte, el juego, la generación de ambientes seguros y acogedores, y el ejercicio pleno de derechos de las niñas y niños en primera infancia⁵⁶, sin discriminación y en igualdad de condiciones, buscando así disminuir la segregación espacial y social histórica de la ciudad, potenciando el desarrollo de seres humanos, más comprometidos con sí mismos, con sus semejantes y con su entorno.

Reconoce la necesidad de superar imaginarios, social y culturalmente construidos, que han desdibujado el significado de ser niño y ser niña y la importancia de vivir felices y protegidos, y han convertido a los niños y niñas en víctimas silenciosas de vulneración de sus derechos prioritarios.⁵⁷ Implica la articulación intersectorial de educación, salud, cultura, deporte y recreación, constatando que las necesidades de niños y niñas no deben compartimentarse de acuerdo a las preocupaciones de los diversos órganos de gobierno y sus proyectos particulares⁵⁸. Añadimos aquí, que también debe involucrar la vinculación con otros sectores que se han mantenido intencionadamente distantes y que son, estructuralmente, los más relevantes, como el caso del sector económico y el urbano-territorial-ambiental; vinculando a la vez, otras políticas poblacionales centrales, como en este caso es la política de familias.

Además de los esfuerzos en términos de cobertura, se han implementado acciones relevantes para mejorar la calidad de la atención: expedición del lineamiento pedagógico y curricular y los lineamientos y estándares técnicos de educación inicial, cualificación de personal educativo, familiares y cuidadores en temas relevantes al desarrollo integral de la primera infancia con base en el enfoque de derechos; inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio; implementación del Sistema de calidad de los servicios sociales. Es relevante el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos para la implementación de los programas para que las unidades operativas obtengan el registro de educación inicial con enfoque AIPI, lo que garantiza la protección integral de los niños y niñas.

En la implementación del modelo es destacado, aunque aún limitado, el papel que juega el Idartes en el ejercicio del derecho al arte y la cultura por parte de la primera infancia, dado el mínimo presupuesto que tiene asignado. No se cuenta con una batería de indicadores de re-

55. Basado en el Sistema Reggio Emilia, que considera a la escuela como “un único organismo vivo, un lugar de convivencias e intercambio relacional entre adultos y niños...en el que se piensa, discute, se trabaja tratando de reconciliar lo que se sabe con lo que no se sabe, las dificultades, los errores, las expectativas, los éxitos, las dudas y los problemas de elección...”. Plantea que los maestros y maestras irán a la escuela a aprender con los niños y niñas, siendo...un investigador permanente...con un perfil profesional dispuesto a la escucha, experimentación y documentación de proyectos reales, humanos, culturales y sociales...otorgando a la escuela la responsabilidad para la transformación social. Modelo Distrital de Atención Integral en Ámbito Institucional. Agosto 2014. p 20.

56. Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012. Basado en Secretaría Distrital de Integración Social. Modelo de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos. p.26.

57. Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia 2012, p.318. Basado en Secretaría Distrital de Salud. Hospital Tunjuelito. Localidad Tunjuelito. Diagnóstico local para la construcción del PIC 2010. Bogotá, 2009.

58. Como señala Henry Labouisse, 1968. Modelo de Atención Integral en Ámbito Institucional. p. 21.



sultado e impacto, sólo con un único indicador de gestión, que es el número de niños y niñas vinculados a programas y acciones de cultura, arte, recreación y deporte, lo que también indica que este componente aún tiene poca prioridad, a pesar de ser un componente fundamental para la política de primera infancia y en general para la PPIA.

ÁMBITOS DE ATENCIÓN

Dada la meta y necesidad de ampliar la cobertura de atención a los niños y niñas tomando en cuenta su condición o situación de vida, aunado a la limitación de recursos públicos, se idearon estrategias pertinentes e innovadoras para darles la atención integral planteada en la PPIA.

El lugar donde más permanecen los niños y niñas menores de 5 años durante el día es su propia casa⁵⁹, por lo que destaca la importancia del Ámbito familiar, y por ello su crecimiento mayor en los últimos años, que ya representa el 60% del total de niños y niñas atendidas por la SDIS. Prácticamente es una atención personalizada de gran calidad en su propio domicilio. Los familiares o cuidadores son más participativos, corresponsables y están más apropiados del enfoque de derechos y protección integral que los vinculados al Ámbito institucional, que prácticamente entran en relación, aunque diaria, muy momentánea sólo al entregar y recoger a sus hijos en los jardines, y ocasionalmente en actividades escolares para las que son requeridos. Esta cercanía se debe al modelo aplicado, donde los familiares o cuidadores deben estar e interactuar con el niño o niña durante la visita en casa, estableciendo un vínculo especial con las docentes y técnicas a cargo, además de socializarse en los Encuentros Pedagógicos mensuales que se organizan por grupo nodal.

Los Ámbitos no convencionales – cultural y socialmente-, aunque con coberturas limitadas, representan una ruta hacia la garantía de los derechos de los niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos, víctimas del conflicto armado, en riesgo de trabajo infantil, o que habitan en ruralidad o en entornos inseguros y violentos. Esta modalidad de atención es realmente una respuesta totalmente creativa, basada en el conocimiento directo de la realidad que viven las familias y los niños en esas condiciones y situaciones, mostrando gran sensibilidad e inteligencia para dar soluciones reales a problemas reales. El reto principal aquí, es justo como lograr coberturas universales a estas poblaciones. Es de valorarse en mucho el trabajo comprometido de todas y todos los profesionales y técnicos involucrados en la atención de niños y niñas en éstos ámbitos que les exigen, además de la cualificación especializada en el modelo y los enfoques de la PPIA, una voluntad y disposición especial para trabajar en condiciones más difíciles.

ENFOQUES: PROTECCIÓN INTEGRAL, DIFERENCIAL Y TERRITORIAL

Estos enfoques han implicado la transformación de imaginarios sociales segregadores y discriminatorios que restringen el acceso y la participación de “los diferentes”, hacia imaginarios de diversidad e inclusión, exigiendo la generación de estrategias particulares para incorporarlos en todos los escenarios institucionales y de la ciudad. La acción de Bogotá Humana va en el sentido de la inclusión y no de generar ámbitos específicos exclusivos y segregados para los sectores diferentes, de trascender la sensibilización hacia la toma de conciencia eliminando barreras sociales y culturales.

59. 62% de niños y niñas permanecen durante el día en casa; 31% en guardería o jardín; 6% en otra casa; 1% en el lugar de trabajo de sus padres o cuidadores.



El enfoque diferencial se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad de situaciones, condiciones y formas de estar en la vida, lo que exige una revaloración de las identidades, subjetividades y expresiones particulares de los sujetos de derecho a fin de encontrar respuestas pertinentes para garantizar efectivamente sus derechos. Por ello, este enfoque se basa en los principios de equidad y justicia, y es un imperativo ético y una práctica política que subvierte la lógica hegemónica, homogeneizante y monocultural impuesta, para profundizar la democracia y superar las brechas de inequidad. Aquí, las historias vitales son instrumentos clave para fortalecer identidades y subjetividades, y construir proyectos de vida dignificantes⁶⁰. En este enfoque es clave la perspectiva de género y la educación intercultural. La suma de las diferencias en una persona, exige una lectura y una respuesta compleja.

Esto conlleva el enfoque de protección integral, ya que es necesario no sólo reconocer a niñas y niños como sujetos de derechos y prevenir situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos, sino, en su caso restablecer en forma efectiva e inmediata derechos vulnerados, derivados de un trato discriminatorio y desigual; cuestión que se agrava en personas con condiciones y situaciones de vida particulares que les impiden una vida con respeto y dignidad.

El enfoque territorial ha sido clave para la y localización, así como para un mejor despliegue operativo más cercano de los sujetos de derecho. Ha permitido la conformación, cualificación y fortalecimiento de equipos interdisciplinarios e instancias interinstitucionales también en las localidades, haciendo sinergias y no dilapidar recursos valiosos que muchas veces es más fácil que se sumen a nivel local. Este enfoque también puede potenciar la movilización ciudadana y comunitaria en el entorno más cercano a las personas, facilitando su participación más activa en los procesos y acciones que se desarrollen. A pesar de estos avances, se requiere impulsar un verdadero proceso de descentralización, y no centralizar toda la política y la acción pública a nivel del Distrito, que permita que las alcaldías locales, que son los gobiernos más cercanos a la población, sean electas por sus habitantes y cuenten con más atribuciones y responsabilidades, que les permitan dar respuesta efectiva a los diversos problemas que les atañan, siempre en coordinación con la Alcaldía mayor y el resto de alcaldías locales. Esto representa impulsar una reforma política de gran calado en la ciudad, tal como se impulsó en la Ciudad de México y que aún busca profundizarse más.

CONSTRUCCIÓN DE AMBIENTES SEGUROS Y AGRADABLES

Bogotá Humana entiende los derechos de la primera infancia como un asunto primordial que no permite dilaciones, ya que en esos primeros meses y años el cerebro hace las conexiones neuronales que serán claves en el desarrollo futuro; si no se hacen todas y de forma correcta, después no se harán, lo que limita las condiciones de vida de las personas en el futuro. Por ello, Bogotá Humana plantea atención integral inmediata en donde están las niñas y los niños y cuando lo requieren.

Los lineamientos técnicos con relación a la infraestructura educativa exigen a la administración distrital contar con más recursos para aumentar la cobertura a los niños y niñas en jardines de Ámbito institucional mediante la construcción de nuevos planteles y/o mejoramiento y acondicionamiento de inmuebles. Este es uno de los problemas centrales para lograr llegar



a los niños y niñas que no tienen atención alguna. Para avanzar en soluciones reales en este tema, se han utilizado diversas estrategias: arrendar las antiguas casas vecinales, adecuación de predios, destacando el revolucionario modelo de aulas modulares, construidas con estructuras modulares móviles con los mayores estándares de calidad, adaptables a cualquier terreno y con flexibilidad para el diseño de los espacios, cuya instalación tarda de 4 a 6 meses frente a las convencionales que alcanzan los 4 años. El poder dar cobertura con más espacios de atención integral, garantizando los derechos de los niños y niñas en primera infancia, lo más pronto posible, por lo dicho arriba, es vital.

Otra gran preocupación, planteada en las entrevistas por familiares, cuidadores y docentes, es el entorno comunitario y los espacios públicos de la ciudad que, en muchos casos, han sido ganados por la delincuencia; donde los niños y niñas, así como las madres gestantes y lactantes, son sujetos a la vulneración de sus derechos por las personas adictas y delincuentes que actúan regularmente en parques, jardines, predios baldíos, calles y otros espacios públicos. El generar ambientes seguros y acogedores, trasciende el tener jardines infantiles de calidad y agradables, más aún por el drástico contraste que representa, para los niños y niñas que acuden a ellos, la vivencia en sus jardines frente a la vida en sus hogares y en sus barrios. La mejora en los hogares, así como en el espacio público comunitario es un reto fenomenal para cualquier administración, lo que implica pensar estrategias de acción en estos ambientes para hacer de ellos igualmente ambientes seguros, agradables y acogedores.

MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL

La PPIA establece la gestión integral como estrategia para que las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, desde cada uno de sus ámbitos definan los planes, programas y servicios de carácter intersectorial, interinstitucional y multiactoral asociados a esta política, asegurando así el adecuado uso de recursos, la articulación y la coordinación de sus acciones, adecuen sus competencias y cualifiquen sus equipos a favor de la garantía de los derechos de los niños y niñas. Bogotá Humana en concordancia con los parámetros de la PPIA establece una intervención intersectorial en donde concurren la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría de Educación Distrital, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deportes y el Instituto Distrital para las Artes, articulados mediante el Programa Garantía del desarrollo integral de la primera infancia “Ser feliz, creciendo feliz”, y a través de mesas intersectoriales periódicas y sistemáticas. Así, el abordaje estatal supera el enfoque sectorial de atención y ubica la garantía y promoción de los derechos de las niñas y los niños en el centro de la intervención, de forma articulada, coordinada y complementaria, tanto a nivel central como a nivel local.

Para la puesta en práctica de este modelo se han creado diversos mecanismos -CODIA, COLIA, Consejos y Mesas distritales, locales e intersectoriales⁶¹- que se han ido consolidando y cualificando, no sin dificultades por los desniveles de apropiación del sentido de la política, sus modelos y enfoques, así como en la armonización de procedimientos e instrumentos que

61. Contamos con referencias de las siguientes instancias: mesa distrital de los COLIA; mesa intersectorial para la garantía del desarrollo integral de la primera infancia Programa “Ser Feliz, creciendo feliz”, mesa distrital de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador; consejo distrital de atención a víctimas de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual; mesa de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá; mesa para la superación de la discriminación vivida por NNA; mesa para la explotación sexual.



permitan una buena coordinación, articulación y acción conjunta. La construcción colectiva de referentes compartidos en estos espacios es una apuesta interesante para superar estos problemas y avanzar más allá de la coordinación interáreas y las acciones “conjuntas” hacia una gestión efectivamente integral.

La presencia y participación de las Alcaldías Locales, las organizaciones de la sociedad civil y de la academia en dichas instancias es percibida débil, aunque se señala, que en algunas localidades existe buena participación de entidades de la sociedad civil, como declara Chapinero. Esta situación, también muestra los límites del papel y utilidad de estas instancias, cuestión que es necesario solucionar para lograr mayores avances e impactos en los objetivos propuestos por esta política.

A nivel de las localidades se ha avanzado en este proceso de articulación y coordinación a nivel intrasectorial e intersectorial con diversos agentes internos y externos para realizar acciones con las familias, comunidades o bien en las unidades operativas que coadyuvan a la garantía de los derechos de los niños y las niñas.

El caso de Chapinero nos muestra cómo a nivel local, desde las instancias de articulación como la Mesa Intersectorial de la Primera Infancia, la SDIS ha impulsado acciones conjuntas con diversos agentes que van concretando la articulación y coordinación buscando avanzar hacia la gestión integral: en salud, con el Hospital Chapinero se realizan campañas de vacunación, vigilancia nutricional, suministro de micronutrientes, promoción comunitaria de hábitos saludables, cursos de manejo higiénico de alimentos e identificación y atención de enfermedades prevalentes, verificación de afiliación a ARS o EPS, atención odontológica e higiene oral; en educación, con la SED, procesos de matriculación en niveles de pre-jardín y jardín; en arte, recreación y cultura, con Idartes, acompañamiento lúdico-pedagógico de artistas comunitarios para familias usuarias de ámbito familiar, y con el IDR, actividades recreativo-pedagógicas periódicas en los jardines para el disfrute de los hábitos que les dan autonomía y garantizan sus derechos, salidas pedagógicas a parques recreativos; con ICBF, cruce de bases de datos para evitar duplicidades y atender a familias sin cobertura; con universidades, institutos y fundaciones, cualificación técnica y cursos a cuidadores (para cubrir el sistema básico e intermedio, de administración, inglés, talento humano, corresponsabilidad, buen trato y protección de los derechos de los niños) y a docentes (p.e. en inclusión asertiva con primera infancia en discapacidad auditiva y visual), atención psicológica, así como investigación de diversos temas (p.e. en desarrollo psicomotor); con bibliotecas, bomberos, jardín botánico, para salidas pedagógicas y promoción de diversas acciones en forma lúdica para las niñas y niños y sus familias (lectura, agricultura urbana, prevención de incendios, planes de emergencia)

La apuesta en este modelo es fundamental para transitar hacia nuevas formas de gestionar y administrar la cosa pública que implica grandes retos para desmontar la cultura de gestión sectorial, tan costosa en todos sentidos para la ciudadanía y la sociedad, y avanzar en cambios de fondo que permitan sumar todas las sinergias a favor de una vida humana digna para todas las personas. Sin embargo, aún está anclado parcialmente por la inercia del modo de hacer vigente, donde se ponen en juego intereses y ejercicios de poder concretos de los diversos sectores y agentes involucrados.

Habría que añadir aquí, la necesidad de trascender también de un modelo de gestión gubernamental, por el fuerte y central papel que aún juegan las instancias gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas y programas, hacia un modelo de gestión efectivamente



pública. Impulsar y concretar la participación real de los diversos actores sociales, políticos e institucionales en todo el ciclo de las políticas es lo que les dará su carácter público, y continúa aún siendo un reto fuerte en este gran y acertado esfuerzo que lleva a cabo la Bogotá Humana.

FINANZAS PÚBLICAS Y GASTO SOCIAL

Bogotá Humana ha establecido el Gasto Público Social –GPS– como prioridad fiscal, por lo que ha venido creciendo progresivamente –33% entre 2012 y 2014– y en 2014 asciende a 7.485.402.581.726 pesos, lo que representa el 70.16% del presupuesto total de la ciudad y el 4.4% del PIB departamental; el GPS per cápita es de 1'024,750 pesos. En tanto, el Gasto Público en Niñez –GPN–, que incluye la inversión en niñas, niños y adolescentes, ascendió a 3.243.160.647.168 pesos, que concentra el 43.3% del GPS, lo que se ha reflejado en mejores condiciones de este sector poblacional en las coberturas de educación, afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, acueducto y alcantarillado, recreación deporte y cultura y en los resultados de los indicadores analizados arriba. La financiación del GPN proviene en un 51% de participaciones nacionales y en un 49% de recursos propios de la Alcaldía de Bogotá.

El GPN se distribuyó en 2014 como sigue: 76% en educación; 10.5% en salud; 12% en atención a grupos vulnerables–promoción social; 1% en deporte y recreación, 0.44% en cultura y 0.04% en justicia y seguridad. Con relación a la primera infancia las principales acciones realizadas giran en torno a la construcción de nueva infraestructura de atención, reforzamiento estructural de la infraestructura existente, suministrar el 70% de calorías y nutrientes al total de niños y niñas atendidos en los jardines infantiles, suministro de bonos canjeables por alimentos a mujeres gestantes, gestión de la ampliación de nuevos cupos para la atención integral de calidad en los servicios de educación inicial, atención gratuita del 100% de los servicios de salud demandados por la población de 1 a 5 años afiliada al régimen subsidiado en niveles 1 y 2 del SISBEN, autorizar el 100% de servicios de salud contratados con la red adscrita y complementaria para menores de 5 años, promoción de la salud y prevención de enfermedades – Creciendo saludables– y asesoría integral a familias por equipos territoriales de salud⁶².

Participación sustantiva de los sujetos de derecho

La participación, principalmente de la primera infancia, aún no es un derecho que cobre importancia para la mayoría de los adultos, que piensan que la opinión de ese sector, prácticamente invisibilizado, no tiene un sustento para ser tomada en cuenta. En este sentido, el ejercicio de este derecho pasa por una ruptura necesaria de las estructuras patriarcales tradicionales que han definido la crianza de los niños y niñas y su relación sometida a los adultos. En este sentido se ha valorado por la Bogotá Humana la necesidad de hacer un trabajo paralelo: por un lado, con los niños y niñas, que les permita conocer, apropiarse y ejercer su derecho a la participación; y, por otro, un trabajo con los adultos (agentes educativos, familias y cuidadores) para desarrollar capacidades para propiciar espacios adecuados para que los niños y niñas ejerzan este derecho, que rompan las estructuras verticales y propicien diálogos democráticos e interlocuciones válidas entre los propios niños y niñas y entre ellos y los adultos. Uno de los retos más relevantes que se señalan para generar condiciones para el ejercicio de este derecho en la

62. Fuente: Informe de Gestión del Alcalde Gustavo Petro Urrego para la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes 2012-2015. pp 27 a 31.



primera infancia es el desarrollo de capacidades de todos los involucrados que propicien una participación genuina que trasciendan ejercicios públicos decorativos de una mera expresión de lo que les gusta y no les gusta, buscando que sean efectivamente parte sustancial de su propio desarrollo en todos los ámbitos de su vida cotidiana, partiendo del espacio primario que es su familia⁶³.

En este contexto, cabe señalar que existe de parte de Bogotá Humana, un énfasis discursivo en la garantía del derecho a la participación infantil como derecho central que posibilita y promueve no sólo el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos activos, titulares de derechos, sino la garantía de los demás derechos, además de reconocerse como asunto público y escuela de ciudadanía. Desde esta mirada, se han impulsado algunos ejercicios que vale la pena destacar.

El primero es el Encuentro Distrital de Niños y Niñas realizado en 2012; proceso de participación de niños, niñas y adolescentes, entre 4 y 17 años, con su opinión y propuestas, en la formulación participativa del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, donde participaron 5,915 niños y niñas de 4 a 8 años de 15 localidades⁶⁴. Recientemente se desarrolló la Primera Cumbre de Infancia y Adolescencia frente al Cambio Climático, desarrollada del 20 al 23 de septiembre de 2015 en la que niñas, niños y adolescentes representantes de Bogotá y Colombia, así como de Ecuador, Perú y Buenos Aires, compartieron sus experiencias ambientales frente al cuidado, conservación y/o formación ambiental que lideran con su comunidad frente a las afectaciones ambientales a su territorio como pérdidas de ríos, tala de árboles, recuperación de zonas verdes, entre otras. Culminó con una Declaratoria con propuestas y compromisos y la conformación de la “Red de niñas, niños y adolescentes de las Américas” con tres nodos –agua, tierra y vida– apoyada por la Alcaldía de Bogotá⁶⁵.

De acuerdo a lo expresado en el grupo focal con integrantes del CODIA, con relación al derecho de ciudadanía, la participación de los niños y niñas en primera infancia es un elemento en construcción que falta concretar con mayor efectividad y eficacia, y aún es mínima la presencia de los niños y niñas en los espacios de participación.

A nivel institucional se ha avanzado ya en un Proyecto que contiene 4 componentes: desarrollo técnico; político-normativo; movilización, comunicación y visibilización; y, fortalecimiento de escenarios de participación infantil⁶⁶. Logrando ya algunos resultados importantes como es el

63. Derecho a la participación. Documento de trabajo.

64. Inicialmente participaron cerca de 2,000 niños y niñas expresando lo que les gusta y no les gusta de Bogotá; en una segunda fase, participaron alrededor de 15,000 e hicieron propuestas sobre el medio ambiente, agua, basuras, vivienda, revitalización urbana, participación y control social, educación y sociedad del conocimiento, salud preventiva y red hospitalaria, economía popular, seguridad alimentaria, movilidad y transporte, seguridad humana y servicios. Encuentro Distrital de niños y niñas y el CTP. Marzo 2012. p. 1.

65. Ver <http://issuu.com/infanciasconvoz/docs/pdfcumbreininfantil?e=12052010%2F30064076>

66. 1) Desarrollo técnico: formulación, implementación y evaluación de un lineamiento de participación infantil para Bogotá; investigación y sistematización de experiencias locales desarrolladas; análisis de procesos de participación infantil con incidencia en la agenda pública. 2) Político-normativo: vinculación y fortalecimiento del CODIA, los COLIA y las mesas intersectoriales e interinstitucionales a nivel local, distrital, nacional e internacional; articulación de equipos internos de la SDIS; articulación con Plan de Desarrollo y metas para la construcción cuidado y defensa de lo público; formulación de indicadores de impacto para el seguimiento y monitoreo de la garantía de este derecho. 3) Movilización, comunicación y visibilización: sensibilización, información y formación a adultos; posicionamiento en medios de comunicación y nuevas tecnologías; identificación de redes comunitarias y académicas en pro de este derecho; seguimiento a acuerdos ciudadanos de primera infancia; promoción de espacios públicos que visibilizan la participación infantil desde lenguajes propios; impulso a iniciativas infantiles. 4) Fortalecimiento de escenarios de participación infantil: Consejos de niños, niñas y adolescentes; Consejos tutelares; instancias de participación escolar; revisión e identificación de otros escenarios discriminados por territorios, temas y ciclos vitales. Proyecto de participación infantil en la Bogotá Humana. Equipo de participación infantil. Subdirección para la infancia. SDIS. Marzo 2013. ppt.



contar con una propuesta de lineamiento técnico de participación infantil y la implementación de campañas para posicionar la participación infantil como un derecho fundamental de igual importancia que la educación, salud y nutrición, a través de medios masivos de comunicación y nuevas tecnologías, tal como muestra el Proyecto #Infancias con voz. También se han desarrollado intervenciones infantiles en el espacio público, impulsando iniciativas infantiles desde lenguajes propios como han sido las Mundiales de La Golosa y de La Cometa, surgidas de procesos de participación de los niños, niñas y adolescentes desde sus localidades.

Vale mencionar que los indicadores desarrollados en este tema involucran solamente a niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, y son únicamente indicadores de gestión, por lo que habrá que desarrollar como señalan en el Proyecto de participación infantil, en su componente político-normativo, indicadores de impacto que permitan monitorear la garantía de este derecho central.

Construcción de ciudadanía, cultura democrática y acción social con enfoque de derechos

FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN DE INSTANCIAS Y SERVIDORES PÚBLICOS, FAMILIAS Y ACTORES SOCIALES

Proceso importante ha sido el trabajo permanente y sistemático con las familias y redes sociales para contribuir a la cualificación de su relación con los niños y niñas en primera infancia con base en el enfoque de derechos, involucrándolas en procesos de formación y orientación en temas de crianza positiva, nutrición, protección y educación.

También los esfuerzos destinados a familias, cuidadores, maestras jardineras y madres comunitarias en temas como prevención de violencias, protección integral, la inclusión de la primera infancia con discapacidad, orígenes étnicos y condiciones socioeconómicas diversas, además de los que se encuentran en situaciones desventajosas o de riesgo como los niños hospitalizados, en entornos de adicción y violencia, víctimas del conflicto armado y desplazamientos, la gestación y la lactancia materna. En sólo dos años (2013-2014) se formaron más de 63,000 familiares. Es fundamental continuar fortaleciendo los procesos formativos ciudadanos y de los servidores públicos.

CORRESPONSABILIDAD DE LAS FAMILIAS Y LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO

Contar con una familia⁶⁷ y un entorno social que acoja, proteja, se solidarice, respete, genere espacios seguros de vida para los niños y niñas en primera infancia, son condiciones mínimas para que los seres humanos inicien y cursen sus vidas en forma más estable, armónica y feliz, lo que a su vez requiere de sociedades y personas más humanas, incluyentes y democráticas. Por ello, el papel de la familia y los entornos sociales más próximos a la primera infancia juegan un papel clave en su desarrollo integral. La PPIA desarrollada en Bogotá hacia la primera infancia incorpora esta necesidad y ha desarrollado líneas de acción para involucrar a la familia y los cuidadores en el proceso.

67. Importante resaltar aquí cómo concibe a la familia la Bogotá Humana, ya que en muchos casos las familias no pueden desarrollar un proyecto de vida en condiciones de equidad e igualdad por múltiples y complejos factores de índole social, económica y cultural que vulneran sus derechos. Por ello, Bogotá Humana plantea contar con "una Política Pública dirigida a las Familias como sujetos colectivos de derechos, que permita el reconocimiento de su diversidad en cuanto a las formas, arreglos y configuraciones familiares que coexisten hoy en día en los territorios, muchas de las cuales son objeto de discriminación y trato desigual ante la ley, acentuando condiciones de exclusión social". Fuente: http://www.integracionsocial.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=34



Es de destacar lo desarrollado en la modalidad de *Ámbito familiar*, ya que las familias, madres, padres y cuidadores entrevistados demuestran haber asumido claramente el enfoque de derechos y la importancia de su papel en el desarrollo integral de los niños y niñas. Yendo más allá, se han formado en diversos temas, y muestran interés de continuar vinculados y contribuir desde sus saberes en los diversos escenarios y actividades que se desarrollan a favor de los niños y niñas.

A nivel comunitario se promueven talleres de corresponsabilidad a cuidadores y líderes comunitarios con relación a su papel en la garantía de derechos de los niños y niñas de su familia y comunidad, aportando también a su reconocimiento como sujetos de derechos y deberes, al reconocimiento de problemáticas en sus barrios y comunidades, y al sentido de pertenencia a su localidad, abonando a su construcción como ciudadanos y su capacidad de incidencia. Ejemplo de esto es la *Práctica Significativa de Formación de Familias "Si me cuido, te cuido"*, implementada en Chapinero, como estrategia para disminuir el maltrato infantil, experiencia que obtuvo en 2014 el segundo lugar a nivel distrital en este carácter.

Destacan tres eventos importantes en donde se fomentó y se fortaleció la corresponsabilidad de las familias y la sociedad en su conjunto: la ya mencionada *Primera Cumbre de Infancia y Adolescencia Frente al Cambio Climático 2015*, la *"Tetatón"*, realizada en el marco de la *Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015*⁶⁸, y las jornadas *"A Jugar por Bogotá"* 2014 y 2015. Esta estrategia generó a su vez las jornadas masivas *Carnavales de Juegos y Sonrisas*, el *Mundial de La Golosa* y el *Mundial de Las Cometas*.

En el grupo focal de integrantes del CODIA, se comentó que una gran dificultad ha sido la relación corresponsable de la sociedad civil en materia de infancia y adolescencia. Mencionan que existe la convocatoria pero no hay respuesta, ni fuerza de parte de las organizaciones de la sociedad civil, no se ha logrado que las organizaciones, los colegios privados, las iglesias y las universidades reporten nada en torno a sus acciones con este sector de población, por lo que hay un subregistro en esta materia.

Un tema relevante a destacar en este punto es el devenir de las antiguas *Casas Vecinales*, desarrolladas bajo la conducción de las madres comunitarias, voluntarias al inicio, y valorar su rol a nivel comunitario. A pesar de la experiencia de trabajo de 30 años con la primera infancia, y haberse cualificado con apoyo de becas de la Alcaldía como pedagogas a nivel técnico o universitario, no fueron incorporadas en el proceso de construcción de la política pública. Más aún, al buscar superar la terciarización de sus servicios y definir que el Estado debe atender a los niños, se les absorbe en la SDIS bajo contratos de prestación de servicios, sin ninguna estabilidad laboral, cerrando las Casas vecinales.

68. La Cumbre, realizada en el marco del Encuentro de las Américas por la Justicia Climática, fue posible gracias a un largo proceso de trabajo articulado con instancias de participación, con niñas y niños de las 20 localidades de Bogotá y otros sectores públicos que se sentaron para reflexionar por qué Bogotá debe ser líder nacional en la implementación de políticas amables con el ambiente. La "Tetatón", realizada en el periodo de 2014 a 2015, logró celebrar dos jornadas masivas -locales y distritales- con ocasión de la Semana Mundial de Lactancia Materna. En su segundo año, la Tetatón logró consolidarse como evento cumbre de movilización social en torno a la lactancia materna, con la participación total, en sus dos jornadas, de más de 6.000 mujeres lactantes y sus bebés. Además de la participación de las redes locales de apoyo a la lactancia materna y el posicionamiento del tema en la agenda mediática, la Tetatón 2015 incidió de manera directa en la discusión pública que antecedió a la radicación en el Congreso de un proyecto de ley para ampliar la licencia de maternidad a seis meses. Las Jornadas "A Jugar por Bogotá" 2014 y 2015, tuvieron su desarrollo a nivel local en los Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA) y unidades operativas de los servicios sociales de sectores como Salud, Educación, Integración Social, ICBF, en los que participaron más de 20.000 niñas, niños, adolescentes y sus familias en torno a los derechos de la niñez mediante el juego en las calles de la ciudad.



Aunque la cualificación ha traído muchos beneficios a las mujeres y a los niños y niñas atendidos por ellas, la desaparición de las Casas Vecinales y las organizaciones que las sostenían es una pérdida de capital social, que cumplía un papel relevante, más allá de la atención y educación a los infantes, en el fortalecimiento del tejido social comunitario, impulsando diversos proyectos que articulan a la infancia con la vida y los actores comunitarios: por ejemplo, hacia las mujeres, el proyecto de capacitación “Abriendo caminos” y “Mujer escucha” para la conciliación familiar, o bien “María Paz” para la reconciliación entre niños pares; creación de grupos y organizaciones de jóvenes – “Videos y Rollos”- y formación de líderes y lideresas juveniles, las “jornadas alternas” reivindicando el derecho al tiempo libre; apoyo a las abuelitas e interacción de éstas con los infantes.

Algunas exintegrantes de Casas Vecinales consideran importante seguir trabajando con las personas mayores, los jóvenes y sobre todo las mujeres, buscando la transformación social. Desde sus saberes sugieren el trabajo más cercano con las familias para evitar problemas al futuro de adicciones y embarazos en adolescentes; también el mejorar la seguridad de los parques, los espacios públicos y los barrios, en general; aumentar el fondo de desarrollo local para surtir oportunamente los insumos necesarios –dotación de material de aseo, material didáctico, juegos- en sus labores en los jardines; contar con seguridad social y pensión justa; y, la unificación del tiempo de jardines y colegios; entre otras sugerencias.

CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UNA CULTURA DE RECONOCIMIENTO Y RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN PRIMERA INFANCIA

Si bien se diseñan y realizan estrategias y acciones intencionadas con este objetivo –como los espacios de formación a familias ó círculos de la palabra, la interacción y diálogos intergeneracionales en equidad, o como en Chapinero la práctica significativa “Si me cuido, te cuido”, denominada “Vivo mis derechos junto a ti” en 2015-, existen aún retos importantes que salvar para posicionar este tema en el conjunto de la sociedad bogotana.

La sensibilización a la comunidad en general y a las organizaciones barriales para que reconozcan los derechos infantiles e incorporen la participación de los niños y niñas en su funcionamiento cotidiano, la formación de formadores, de dirigentes y de servidores públicos respecto a los derechos infantiles, la reforma a las estructuras organizacionales para incorporar la participación efectiva de la infancia, visibilizar las iniciativas infantiles, amplificar las voces de los niños y niñas en escenarios cotidianos de la vida de los barrios y de la ciudad, generar interacciones de escucha y diálogo entre niños y adultos, son algunas estrategias, bien planteadas por el equipo de la Subdirección de Infancia, en las que hay avances reconocibles y que deben continuar permeando permanentemente a toda la ciudad con un trabajo sistemático de movilización y visibilización en pro del reconocimiento, respeto y garantía, para transformar la cultura patriarcal vigente, lo que requerirá aún algunos años. Lo importante es decir que, en Bogotá Humana, esta ruta está ya iniciada y va caminando con fuerza, congruencia y convicción.

Diálogo con la Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las ciudades

La Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad tiene por objetivo la promoción y consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan todas las ciuda-



des del mundo. Destaca, como uno de los derechos fundamentales de la misma, los derechos de niños y niñas. A su vez, sugiere una serie de acciones como referentes para las ciudades y sus gobiernos en su misión de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de sus habitantes. En este sentido, buscamos reconocer cómo la Política Pública de Infancia y Adolescencia con énfasis en primera infancia de Bogotá Humana da cuenta de lo planteado por la Carta Agenda Mundial y puede ser referente que oriente e interactúe internacionalmente frente a sus pares en este tema por demás relevante hoy en el mundo.

Carta Agenda Mundial	Bogotá Humana
V. Derechos de niños y niñas	
1. Todos los niños y niñas de la ciudad tienen derecho a condiciones de existencia que les permitan su desarrollo físico, mental y ético y a disfrutar de todos los derechos reconocidos en la Convención internacional de derechos del niño (CIDN) de 1989.	El plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 y la PPIA 2011-2021, reconocen a los niños y niñas como sujetos de derechos y establecen el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos sobre los de las demás personas. “Garantía del desarrollo integral de la primera infancia” es un Programa emblemático de la administración actual, que busca la realización de todos sus derechos.
2. La ciudad asegura a todos los niños y niñas condiciones de vida dignas y, en particular, la posibilidad de seguir una escolarización normal que contribuya a su desarrollo personal en el respeto a los derechos humanos.	La atención integral y la educación inicial son modelos y acciones integrales, inclusivos y de calidad, que brinda Bogotá Humana al 43.8% de niños y niñas de 0 a 5 años directamente. El resto es atendido por instituciones nacionales y privadas.
3. En el ejercicio de su responsabilidad, los habitantes de la ciudad actúan con respeto hacia la dignidad y los derechos de los niños y niñas, incluyendo aquellos con discapacidad.	La Corresponsabilidad es un componente esencial de la PPIA, y se trabaja consistente y permanentemente a nivel de las familias y la sociedad en su conjunto, buscando generar una cultura de reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos y de respeto a todos sus derechos –incluyendo no sólo aquellos con discapacidad, sino a todos los que se encuentran en condiciones o situaciones social y culturalmente diversas: pertenecientes a grupos étnicos, que habitan las zonas rurales, en situación de riesgo y violencias, víctimas del conflicto armado-, así como ambientes seguros, agradables y acogedores en los hogares y en la ciudad.
Programa de acción sugerido	
a) Establecimiento de una red pública de acompañamiento a la crianza, incluyendo escuelas infantiles y equipamientos para la atención integral de los niños, niñas y jóvenes, de acceso universal, distribuidas de manera equilibrada en toda la ciudad.	Bogotá humana cuenta con 430 jardines infantiles y diversas modalidades de atención para incluir los niños y niñas en condiciones diversas: discapacidad, grupos étnicos, víctimas y desplazados, ruralidad, hospitalizados y en vulnerabilidad extrema, además de los que permanecen en sus hogares y se atienden ahí directamente, organizados en una red de nodos territoriales, atendidos por equipos multidisciplinarios.



Carta Agenda Mundial	Bogotá Humana
b) Establecimiento de una red de alerta que permita a la ciudad intervenir en los casos en que las personas menores de 18 años se encuentren en situación de riesgo, confrontadas al peligro y la violencia	Existen diversos mecanismos para denunciar cualquier vulneración a los derechos de los niños y niñas, tanto a nivel de instituciones nacionales y locales, como a nivel Distrital las Comisarías de Familia de la SDIS y la Línea 106, donde pueden comunicarse las 24 horas, además de la cualificación en rutas de atención a la violencia intrafamiliar y a la violencia y explotación sexual de las y los profesionales de la SDIS que atienden a las niñas y niños en ámbito institucional y familiar.
c) Apertura y/o reforzamiento de centros de acogida para niños/as con servicios sanitarios y psicológicos y de ayuda a las familias.	Existen centros de acogida para personas habitantes de calle, además de los Acunares y Jardines nocturnos que ayudan a las familias en el cuidado y atención de sus hijos/as, añadiendo alimentación.
d) Diseño y aplicación de acciones de apoderamiento de la ciudad por parte de los niños y las niñas.	La Mundial de la Golosa, es una actividad lúdica y creativa ejemplo de lo realizado en este punto, donde han participado los niños y niñas de 4 años en adelante en todos los barrios de Bogotá. También se dio el Encuentro Distrital de niños, niñas y adolescentes donde vertieron sus opiniones sobre la ciudad que quieren, desde sus localidades.
f) Lanzamiento de una campaña informativa sobre la Convención internacional de los Derechos del Niño.	Existe un componente de comunicación que promueve constantemente los derechos de los niñas y niños y la CIDN
g) Establecimiento de medidas específicas de asistencia a los niños y niñas con discapacidad.	Los niños con discapacidad se incluyen totalmente en los jardines y acunares bajo un enfoque diferencial, que ubica la diversidad como un enriquecimiento de la realidad social y cultural de los niños y niñas y sus familias.

La experiencia mexicana en contraste. Derechos y política de niñez en la Ciudad de México

El objetivo de este apartado es evidenciar las innovaciones y los límites de la Política Pública de Infancia y Adolescencia con énfasis en primera infancia, llevada a cabo en Bogotá Humana en contraste con experiencias desarrolladas en lugares con características similares. En este caso, colocamos el caso mexicano y, en particular, de la Ciudad de México, dada su similitud en cuanto a carácter y tamaño de ciudad, ser capital nacional, y haber desarrollado políticas sociales relevantes en diversos temas, algunos reconocidos internacionalmente.

Los derechos de los niños en el marco federal

México ratificó la Convención de Derechos del Niño (CDN) en septiembre de 1990, superando la visión tutelar, reconociendo a las niñas y niños como sujetos de derechos así como el interés superior del niño como principio rector. Diez años después, en 2000, se expidió la “Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes”, consecuencia de la reforma al artículo 4º Constitucional en materia de protección y garantía de los derechos de este sector. Esta ley, que no rebasa el umbral de una ley proteccionista y antidiscriminatoria hacia la niñez, mandata el diseño de un “Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y



Adolescencia”, así como el contar con “instancias” de procuración de los derechos de la niñez, que involucren a los diversos órdenes de gobierno, así como al sector privado y social.

En el país ha prevalecido hasta ahora la “ausencia de un Órgano o una Institución que dé pleno seguimiento, monitoreo y una visión integral sobre la infancia, desde un enfoque de derechos humanos”⁶⁹, así como la de un sistema integral de protección de los derechos de la infancia, política pública con planes y programas, que garantice la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de niñas y niños, que cuente con órganos administrativos y judiciales y mecanismos de acceso a la defensa de la niñez y que garantice la transversalidad del enfoque de derechos de la infancia en las acciones de gobierno.

Hasta el 4 de diciembre de 2014, se expide la nueva “Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, que incorpora ya el espíritu de la CDN y dispone la creación de un “Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”⁷⁰, en aras de “garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos” en la acción de gobierno, en la instrumentación de sus políticas y programas. La ley representa un gran paso en los compromisos del Estado Mexicano ya que incluye un amplio catálogo de derechos de la niñez, la obligatoriedad de articular las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno; establece diversas instancias de protección de la niñez, los CAS –Centros de Asistencia Social–, las Procuradurías de Protección en las entidades federativas y la Procuraduría de Protección Federal, redefine las atribuciones del Sistema Nacional DIF –Desarrollo Integral de la Familia– y garantiza la participación de niñas y niños en los asuntos de su municipio.

Desarrollo Social con Equidad e Inclusión. La Política Social de la Ciudad de México

A 18 años de gobiernos emanados de la izquierda y con una ciudadanía activa, la ciudad aspira a profundizar su marco legal con leyes que fortalezcan el ejercicio de los derechos y el enriquecimiento de nuevos programas y políticas de beneficio social. Como establece la Ley de Desarrollo Social del DF, la Política Social de la Ciudad de México se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Esta política busca hacer valer los derechos sociales, proponer acciones, programas y servicios que permitan crear condiciones más equitativas para la población que menos tiene. Y, con ese propósito, trabajar de forma interinstitucional⁷¹, eficientar recursos, articular acciones y programas para la conformación de un sistema de protección social integral y consolidar a la ciudad como la capital de los derechos, la Capital Social del país.

69. REDIM. “La Infancia Cuenta en el Distrito Federal 2011”. México, 2011; 184p.

70. A la fecha existen en el país algunos sistemas relativamente integrales sobre derechos de las mujeres, o de los Pueblos Indios o el de atención a discapacitados, etc.

71. El Programa Sectorial de Desarrollo Social se basa en la acción articulada de más de veinte entes públicos del gobierno del DF: las secretarías de salud, educación, cultura, desarrollo rural, desarrollo social, ciencia, tecnología e innovación, protección civil y gobierno; consejería jurídica, procuraduría social, Desarrollo Integral de la Familia, consejo para prevenir y eliminar la discriminación, consejo de evaluación del desarrollo social del DF, subsecretaría de participación ciudadana, fondo para el desarrollo social; así como de los institutos de la juventud, de las mujeres, para la atención y prevención de adicciones, integración al desarrollo de las personas con discapacidad, de asistencia e integración social, atención de los adultos mayores; la dirección general de igualdad y diversidad social y la del registro civil, coordinados por la secretaría de desarrollo social.



Hoy, la política social en el DF se enmarca en el Eje “Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano” del Programa General de Desarrollo 2013-2018 y en uno de 8 enfoques transversales: “Derechos Humanos”. Se desarrolla bajo la estrategia “Capital Social”. A la fecha se cuenta con una legislación local que incluye los derechos a la alimentación, educación, salud, empleo, vivienda, cultura y esparcimiento, así como a una vida libre de violencia, el respeto a la diversidad cultural, a la sexualidad y la protección de los derechos de la población LGBTTTI, como el matrimonio y la adopción entre parejas del mismo sexo⁷².

El Plan Sectorial se estructura en tres grandes retos: “Discriminación y Derechos Humanos”, “Violencia” y “Alimentación”. A partir de ello, se definen los programas, acciones y presupuestos. Existen 154 programas sociales que, en función del tipo de apoyo entregado, pueden clasificarse en: programas de transferencias monetarias (72) o en especie (41); de prestación de servicios (12); de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social; de otorgamiento de subsidios directos o indirectos (1); o bien mixtos (28)⁷³.

Con respecto al Eje de Alimentación, en octubre de 2013, el Gobierno del Distrito Federal dio a conocer el Acuerdo por el que se crea el “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”, mediante el cual se articulan en un programa integral los diversos programas que se venían desarrollando en este rubro: desayunos escolares; comedores comunitarios, públicos y populares; entrega de despensas a población en situación de vulnerabilidad; y apoyo a madres solteras; además del programa Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años. El marco legal que garantiza el derecho a la seguridad alimentaria se establece en la Ley de Desarrollo Social y la ley de Seguridad Alimentaria, ambas del Distrito Federal.

A continuación una breve mirada a los programas del Sistema, que dan cobertura a la población de 0 a 5 años, aunque no son dirigidos específicamente a ella:

72. Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013 - 2018. Distrito Federal, México, 2014.

73. “Capital Social – Programas Sociales Ciudad de México. Reglas de Operación 2015”. GDF – CDMX 190 Años/ SEDES0/ Evalúa DF. Ciudad de México, julio de 2015; 1731p.



Desayunos Escolares. Se contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional de la niñez inscrita en el sistema oficial de educación que corresponde a la educación inicial y preescolar. Para su ejecución, el DIF-DF se articula con el DIF nacional. Consiste en otorgar una ración alimentaria diaria, de lunes a viernes, durante el ciclo escolar, mediante desayunos fríos diseñados con criterios de calidad nutricional, y acompañados de orientación alimentaria, para contribuir a su crecimiento y desarrollo adecuados³. Respecto al cumplimiento a los derechos de alimentación, salud y educación de niñas y niños, en los niveles de educación inicial y preescolar se atiende anualmente a una población aproximada de 178,909 infantes de 1,031 escuelas de la Ciudad de México, con la distribución de 105 millones de raciones alimenticias. Para el ciclo escolar 2012-2013, se estimó un presupuesto anual de \$499, 996, 486 pesos (aprox. 30 millones USD). Para su acreditación, los padres de familia deben aportar una cuota de recuperación de \$0.50 por cada desayuno escolar consumido o solicitar la exención de la cuota si son familias en alta marginalidad. Así mismo, en caso de insuficiencia de recursos públicos, se dará prioridad a escuelas que se localicen en Unidades Territoriales de muy alta, alta y media marginación. Se promueve la ampliación de la cobertura del programa mediante acuerdos institucionales con universidades, instituciones públicas, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil.

Comedores Populares. En cuanto a la población que nos ocupa, éste es un programa complementario que aplica el GDF en la Unidades Territoriales (UT) de más alta, alta y media marginación. Son operados por la comunidad, con oferta de alimentos calientes a bajo costo, con calidad e higiene⁴. En su planteamiento destaca la importancia de involucrar a la población activamente en la consecución del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Para el año 2013, se alcanzaba una cobertura de 200 mil raciones mensuales. Es necesario considerar que a éstos acuden personas en lo individual, pero sobre todo madres con sus hijos a la hora de finalización de clases en las escuelas. Entrega de Despensas. Es un programa de apoyo mensual, complementario a la canasta básica, dirigido a personas y familias en situación de vulnerabilidad social; entre ellas, a niñas y niños menores de 6 años en estado de desnutrición severa, moderada y leve que cursen estudios en el nivel preescolar en planteles de educación del DF y sean inscritos al subprograma “Crecer Sanos y Fuertes”. Apoyo a madres solas. Entrega de apoyo alimentario hasta a 20 mil madres solas, sus hijas e hijos menores de 15 años, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

Formación y actualización en educación inicial y preescolar. La Secretaría de Educación lo implementa con personas que ofrecen Atención Educativa Asistencial, a niñas y niños matriculados en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI), Centros Comunitarios de Atención a la Infancia (CCAI) y Centros de Educación Inicial (CEI) del DF. Con un presupuesto de \$ 1'704,640 pesos (aprox. 105 mil USD), se realizan cursos de actualización y profesionalización para 500 docentes de nivel licenciatura y 150 asistentes.

Sistema Integral de Protección de Derechos de Niñas y Niños en la Ciudad de México

En el Distrito Federal, capital de la República, en 1999, la recién estrenada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (I Legislatura) emitió la “Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal”, publicada el 31 de enero de 2000, siendo la segunda entidad federativa del país⁷⁴ en contar con la ley de la materia; ley pionera que sirvió de base a las otras entidades para la protección de la infancia en el resto del país. Un segundo instrumento normativo y de carácter vinculatorio para el gobierno del DF es el “Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” (PDHDF), sancionado por la Asamblea Legislativa en 2007 y que establece Líneas de Acción en el corto y mediano plazo para garantizar diversos derechos humanos, entre éstos los de niñas, niños y adolescentes.



Para el sector de nuestro interés⁷⁵, cabe destacar que el 19 de agosto de 2011, se publicó la “Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) para el Distrito Federal” con la finalidad de disciplinar las bases, lineamientos, condiciones y procedimientos mínimos para la instalación, operación y administración de estos centros y su respectivo Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia (CODIACI). Existen 3 tipos de CACI: públicos, privados y comunitarios y, para su atención, clasifican a los infantes por rangos de edad: Lactantes (45 días de nacidos a 18 meses de edad); Maternal (de 1 año seis meses a 3 años de edad); y Preescolar (de 3 a 5 años 11 meses de edad). La responsabilidad de los servicios de atención y cuidado, así como los programas de desarrollo en los CACI corresponde al Sistema DIF-DF.

La Red por los Derechos de la Infancia en México opina que en el Distrito Federal, aunque existe un avance en el planteamiento programático con relación a la coordinación de acciones y la articulación interinstitucional, se carece en la práctica de una política integral y acciones articuladas, así como de un ente articulador de las políticas públicas orientadas a la niñez y una defensoría de derechos de la infancia, no se cuenta con información estadística agregada y sólida que permita construir indicadores sobre los diversos sectores de la infancia, sus condiciones de vida y desarrollo; y, continúa la ausencia de instancias que incluyan la participación infantil y de la ciudadanía en la definición de políticas y acciones dirigidas a la infancia⁷⁶.

El 30 de abril de 2013, se promulgó la “Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal”; que tiene por objeto “proteger, reconocer y garantizar el desarrollo físico, mental, emocional y social de las niñas y los niños en primera infancia, a fin de propiciar su pleno e integral desarrollo, que les permita una mayor movilidad en el aspecto social, económico, político y cultural, contribuyendo a una mejor calidad de vida”⁷⁷. Señala que la política de atención integral a la primera infancia deberá desarrollar de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes ejes:

<p>I.- Desarrollo físico y salud:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Salud y lactancia materna;b) Promoción de cuidados neonatales;c) Esquema de vacunación completo;d) Prevención de accidentes;e) Desparasitación;f) Detección precoz de alteraciones de crecimiento y desarrollo;g) Control de la niña y el niño sano en primera infancia;h) Detección de malformaciones congénitas,i) Detección precoz de alteraciones auditivas.	<p>III.- Desarrollo cognitivo psicosocial:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Creación de espacios significativos que propicien el desarrollo cognitivo y que potencien la capacidad de aprendizaje;b) Orientación a las familias acerca del desarrollo integral y los derechos de las niñas y los niños;c) Formación de grupos de estimulación temprana, yd) Capacitación a los ascendientes de niñas y niños en primera infancia en la identificación de signos y síntomas de alarma.
--	---

75. Según la REDIM, en 2010, la infancia de 0 a 4 años en el DF es de 314,701 niñas y 303, 544 niños -618.245 personas-. En tanto que el Programa de Desarrollo Social del DF consigna la existencia de 635,692 niñas y niños de 1 a 5 años y 112,784 menores de un año, con base en datos del censo de 2010.

76. REDIM. “La Infancia Cuenta en el Distrito Federal 2011”. México, 2011; 184p.

77. “Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal”. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de abril de 2013.



II.- Nutrición: a) Orientación alimentaria y nutrición; b) Promoción de estilos de vida saludable, y c) Fomento de actividad física.	IV.- Protección y cuidado: a) Identificación a través del Registro Civil; b) Promover la convivencia pacífica y buen trato en el núcleo familiar; c) Promover el uso de la cartilla de servicios, y d) Prevención del maltrato, el abuso y la explotación sexual.
--	--

Este planteamiento de política de atención integral se acerca mucho a la desarrollada en la Bogotá Humana, pero hasta hoy sólo existe en la ley. Lamentablemente, hasta ahora lo realizado con relación a la primera infancia no tiene cambios sustanciales respecto a lo que se realizaba anteriormente. A la fecha, después de más de dos años de emitida la Ley, no existe aún una política integral, ni un órgano que la impulse. Habrá que estar atentos al proceso de construcción e implementación de la política que emane de la ley, cuando esto suceda, para poder contrastar ambas políticas, la de Bogotá Humana y la de la Ciudad de México, en todos sus aspectos.

Correspondiendo al nuevo marco federal en la materia, la Asamblea Legislativa aprobó el pasado 9 de julio de 2015, la nueva “Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, que se publicó recién el 12 de noviembre de 2015 por el Jefe de Gobierno del DF. Esperemos que esto de nuevo impulse y se retome la Ley de 2013, que atañe específicamente, a la primera infancia.

Acciones Institucionales de los gobierno delegacionales

El Programa Cocotzin⁷⁸(niño pequeño, en nahuatl) impulsado por el Gobierno Popular de Iztapalapa (2010-2012), antes de la Ley de 2013, en la demarcación de mayor población de las 16 del DF, orientado a la capacitación de los cuidadores en casa –padres, familiares o tutores-, de niños y niñas de 0 a 5 años, coloca su desarrollo integral y armónico como factor de suma importancia en la formación de autoestima, seguridad, carácter y calidez humana. Funcionó mediante la impartición de talleres en estimulación temprana, nutrición, seguimiento del crecimiento y desarrollo de la niñez, combate a la violencia familiar y de género y ciudadanía, buscando desarrollar nuevas prácticas de crianza basadas en el buen trato, priorizando a la familia como el espacio preferente para el desarrollo de los niños y las niñas. Las actividades con las “mamas Cocotzin” consistieron en: talleres semanales; sesiones de SPA -autoestima y autocuidado de mamás y cuidadoras- tres días al mes; paseos con grupos de mamás y cuidadoras; promoción de participación en actividades del área de Cultura y otras como Jornadas por los derechos fisiológicos de las mujeres “Gana Salud” (medicina general, psicología, nutrición); formación y organización a madres y cuidadoras como promotoras de Comités de Defensa de los Derechos de los Niños y las Niñas; “Campo-Ciudad” (economía popular solidaria), “Mega-jornadas comunitarias” (mantenimiento y mejoramiento urbano) y “Sustentabilidad” (reforestación, huertos urbanos). Con la finalidad de que traslado de las jefas de familia a los sitios de impartición de talleres no signifique un merma económica, se les otorgó una transferencia económica de \$300 pesos (18 USD) trimestrales.

Actualmente, con base en la “Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal” (2013) y la Ley de Desarrollo Social, los 16 go-

88 78. “Reglas de Operación del Programa Cocotzin de ayuda para la capacitación de personas responsables del cuidado en el hogar de los niños de 0 a 5 años: Estimulación temprana, crecimiento y desarrollo de la infancia”. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de mayo de 2010; pp. 41 - 47.



biernos delegacionales de la ciudad, tienen autorizado desarrollar programas sociales “complementarios”. Para la primera infancia existen las siguientes Acciones Institucionales.

Programa	Presupuesto destinado	Descripción tipo de apoyo	Población atendida	Derechos y/o Servicios que cubre
AZCAPOTZALCO Atención y alimentación en los centros de desarrollo infantil (Cendis)	\$2,404,500	Servicios de atención, cuidado y alimentación a hijos de madres trabajadoras en los Cendis de la delegación	Estudiantes nivel inicial	Salud / Educación / Nivel de vida adecuado / Protección Social
COYOACAN Servicio asistencial en los CENDIDEL	\$11,972,612	Servicio asistencial a 1,500 niños y niñas que acuden a los CENDIDEL a cargo de esta Delegación, aportando \$39.91 por cada niño/niña	Niñas y niños de 1 año 6 meses a 5 años 11 meses	
CUAJIMALPA Alimentación Sana para Cendis	\$5,021,572	Proporciona en especie alimentación sana a los alumnos inscritos en los Cendis de la delegación	Estudiantes nivel inicial	Alimentación
IZTACALCO Bebé Sano, Mamá Feliz	\$4,128,000	Paquetes de nutrición y productos básicos para los menores que están al día la cartilla de vacunación y cuyos responsables asistan a talleres de estimulación del bebé y el cuidado de la familia, control natal y salud sexual y reproductiva	Niñas, niños, mujeres	Alimentación / Salud
IZTAPALAPA Alimentación en Cendis: “Las Mejores Niñas y Niños de los Cendis son de Iztapalapa”	\$11,000,000	Desayunos escolares en los 26 Cendia de Iztapalapa	Estudiantes nivel inicial	Alimentación
IZTAPALAPA Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infancia de 0 a 5 años. (PADI)	\$14,887,698	Apoyo económico de \$300 trimestrales a madres jefas de familia con hijos de 0 a 5 años que vivan en UT's de alta y muy alta marginación	Niñas, niños, de 0 a 5 años, mujeres	Alimentación / Protección Social
MIGUEL HIDALGO Servicios Alimentarios en los Centros de Desarrollo Infantil	\$6,553,904	Apoyo de servicio alimentario a las niñas y niños inscritos en 20 Cendis, a través de un subsidio al costo del desayuno y comida diarios	Estudiantes nivel inicial	Alimentación
XOCHIMILCO Alimentos a Centros de Desarrollo Infantil	\$4,244,154	Alimentación a los niños que acuden a los 7 Cendis delegacionales	Estudiantes nivel inicial	Alimentación / Educación

Como se puede apreciar, todas estas acciones, tienen un carácter más bien asistencial, y se limitan básicamente al apoyo a la alimentación; distan mucho de tener una visión de garantía de derechos y de integralidad, con un enfoque diferencial, como en el caso de Bogotá Humana.

México en general, y la Ciudad de México, en particular, están prácticamente iniciando la ruta de derechos de la infancia y adolescencia, y podríamos decir de la primera infancia, por lo que la experiencia de Bogotá Humana puede ser realmente un referente clave y fundamental para no partir de cero y, en corto tiempo, poder concretar una política pública certera.



Conclusiones Generales

Temas relevantes

ENFOQUE DE DERECHOS. SUJETOS DE DERECHOS/ CORRESPONSABILIDAD. RESIGNIFICACIÓN DE IMAGINARIOS - CULTURA DE DERECHOS

La Política Pública de Infancia y Adolescencia con énfasis en primera infancia en la Bogotá Humana está claramente sustentada en el enfoque de derechos y es coherente con el carácter de universalidad de los mismos, intencionando claramente la garantía de equidad e inclusión de todos los niños y niñas sin distingo alguno, como dan cuenta sus enfoques diferencial y territorial, así como los ámbitos de atención en la implementación de la misma. Sin embargo hay temas relevantes a reflexionar al respecto.

La autonomía con enfoque de derechos juega un papel determinante en la construcción del proyecto de vida. En este sentido la construcción de los niños y niñas en primera infancia como sujetos de derechos, pasando por la constitución de autonomía en los mismos, es un reto colosal del que la política monitoreada debe dar cuenta clara.

La corresponsabilidad es otro tema fundamental del enfoque de derechos. Si bien es un tema muy trabajado en la relación con los padres y cuidadores, también es el principal problema señalado por las maestras y auxiliares de ámbito institucional entrevistadas el que la familia no tome su responsabilidad en el cuidado, atención, buen trato y convivencia armónica con sus niños y niñas.

El tema es complejo dado que las condiciones de vida de las familias en muchos casos son malas en diversos indicadores, lo que dificulta el lograr este principio para que no se retroceda en casa lo que se avanza en los jardines. La reflexión aquí es, que reconocida la familia como el principal ámbito de vida de los niños, niñas y adolescentes, surge la necesidad de integrar la atención de otros aspectos y, por tanto, la articulación de otros sectores más allá de las instituciones distritales ya articuladas (SDIS, SED, SCRD, SDS), que puedan favorecer la mejoría de las condiciones de vida de las familias bogotana. Y, articular más efectivamente la política de familias con la de primera infancia.

CAMBIO DE POLÍTICAS SECTORIALES A POLÍTICAS POBLACIONALES

El enfoque de derechos que se centra en las personas en su singularidad conlleva naturalmente la generación de políticas poblacionales que tengan prevalencia sobre las sectoriales. Lo realizado en Bogotá de poner al frente las políticas poblacionales donde se enmarquen las diversas políticas sectoriales a favor del ser humano es una innovación de gran valor en la gestión pública local, que se ha adelantado a otros países como México.

Esto ha permitido poder conocer, pensar y actuar en función del ser humano en sus diferentes ciclos vitales y en sus singulares características sociales y culturales, dando fruto a políticas como la que nos atañe, apostando a la equidad y la inclusión con un enfoque diferencial y territorial que responde totalmente a lo intencionado.



ENFOQUE TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS

El enfoque territorial de la política, aunque presente es aún débil. No se trata sólo de fortalecer el trabajo a nivel de las localidades y los equipos locales, o bien de diferenciarlo entre las zonas urbanas y rurales del Distrito. El plantear el tránsito de políticas sectoriales a políticas territoriales pasa por comprender la realidad de las personas como sujetos de derecho, en este caso, de los niños y niñas en primera infancia, en su territorio de vida, con una mirada holística, de totalidad, sobre la cual hay que actuar en todas sus dimensiones –histórica, económica, social, espacial, cultural, política, simbólica–.

Esto requiere realizar diagnósticos situacionales por cada territorio, entendiendo las lógicas y dinámicas de los actores locales y sus relaciones, de las causalidades de su situación actual, de su complejidad particular y singular, donde los procesos participativos en la planeación local son centrales para lograr el éxito en la implementación y seguimiento de la misma.

El grupo focal de integrantes del CODIA planteó que se requiere una intervención más contundente a nivel territorial y comunitario para evitar el “choque generacional” entre niños y niñas de primera infancia e infancia y adolescencia, que está llevando a la generación de niños y niñas consumidores. Esto es una alerta, entre tantas, en el sentido de urgencia de lograr aterrizar políticas y actuaciones territoriales en forma más eficaz, considerando todos los aspectos de la realidad en forma integral e integrando, por tanto, los actores y sectores aún ausentes.

ENFOQUE DIFERENCIAL

La visión de que cada niño o niña es un sujeto único y diferente con historia social y culturalmente singular, y la observación sensible de dichas unicidades, diferencias e historias, ha llevado a Bogotá Humana a comprender y buscar respuestas alternativas a las situaciones diversas que viven los niños y niñas en Bogotá.

La llamada atención en Ámbitos No Convencionales así como la educación inclusiva son muestra patente del trabajo que se está haciendo en este sentido, ampliando el ejercicio de derechos de los niños y niñas en condición de discapacidades diversas o de ser parte de un grupo étnico minoritario, y en situaciones de mayor vulnerabilidad como vivir en áreas rurales, zonas violentas y riesgosas, ser víctimas del conflicto armado y desplazamiento, e incluso los hospitalizados. Es de resaltar la creatividad en las respuestas para cada condición y situación, que emana del trabajo comprometido de las mesas intersectoriales que se han ido abriendo para atender las diversas condiciones y situaciones.

MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL. TRASCENDER LOS LÍMITES Y RESISTENCIAS DE LAS INSTITUCIONES.

La apuesta al tránsito serio y sólido de políticas sectoriales a una política integral es uno de los aportes centrales de la política en comento, a pesar de sus límites y retos. El Programa Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia “Ser feliz creciendo feliz” se desarrolla en cuatro proyectos prioritarios concertados desde los cuatro sectores líderes (SDIS, SED, SDS y SDCRD), y apuestan por la construcción de escenarios articulados para el desarrollo integral de los niños y las niñas en la primera infancia; y, está organizado en siete componentes esenciales⁷⁹.

79. Los 4 proyectos son: Creciendo saludables; Corresponsabilidad; Ambientes adecuados y seguros; y Educación inicial, inclusiva, de calidad y con enfoque diferencial. Los 7 componentes son: Modelo de Atención a Primera Infancia; Gestión, participación e implementación del modelo; Sistemas de información y valoración de desarrollo infantil; Enfoque Diferencial; Formación; Movilización social, comunicación y participación social; y, Cooperación y alianzas.



Se busca integrar todas las acciones relacionadas con la gestión del modelo de atención integral, de tal forma que se logren mecanismos, instancias, profesionales y acciones de los cuatro sectores en un trabajo efectivo y conjunto. Así mismo se intenciona la vinculación activa de diversas entidades públicas y privadas del Distrito, de la ciudadanía y medios de comunicación en el desarrollo de los diversos componentes de la política. Igualmente, se plantea la creación de sistemas de información y valoración del desarrollo de cada uno de las niñas y niños para monitorear la garantía de sus derechos, en cabeza de las Secretarías Distritales de Educación, Integración Social y Salud con el apoyo técnico del IDEP.

Los retos a los que convoca el programa de “Garantía del Desarrollo Integral a la Primera Infancia” y en coherencia con ello, los compromisos que adquiere la administración Distrital Bogotá Humana, invitan a tener estrategias de gestión y cooperación horizontal con diferentes actores que permitan cualificar, financiar y potenciar la atención integral desde la gestación y hasta los cinco años.

Esta es otra innovación importante a nivel local. La importancia radica en implementar acciones integrales y articuladas a la transformación social. Los procesos avanzados y los mecanismos diseñados -Consejos, comités y mesas intersectoriales e interinstitucionales- a nivel local y distrital son parte fundamental del andamiaje para implementar el modelo de gestión integral.

MODELOS DE ATENCIÓN INTEGRAL Y DE CALIDAD DE ATENCIÓN

Importante el aporte de Bogotá en cuanto al modelo y su puesta en marcha en jardines acunares e infantiles, contribuyendo fuertemente a la igualdad de oportunidades al brindar espacios que ayudan a trascender los obstáculos iniciales de la pobreza y de vivir en un entorno social y cultural desfavorecido, que a la vez facilitan tanto la integración de niños con condiciones físicas, psíquicas, sociales y culturales diversas, como –principalmente- de las mujeres en la vida social y económica, además de la prevalencia de un enfoque educativo más que asistencial, de acuerdo a lo observado en terreno.

Destacar también el esfuerzo sensible y creativo de abrir otros ámbitos de atención, dando respuesta a situaciones acordes a la realidad que viven, como ha sido la atención integral en **Ámbito Familiar y Ámbitos No Convencionales**⁸⁰. Esto mantiene el reto de mirar siempre más allá, tanto el entorno familiar como el comunitario, además del laboral y económico de los familiares y cuidadores, y generar estrategias adicionales a lo que ya se aporta desde los diversos ámbitos de atención, para que igualmente el hogar, las personas corresponsables del cuidado, la sociedad en general y los espacios públicos sean ambientes amables, activos, creativos, seguros y cálidos para el desarrollo integral de los niños y niñas.

CULTURA DEL CUIDADO, AUTOCUIDADO Y DISFRUTE DE LAS RELACIONES HUMANAS Y DE LA CIUDAD

Los temas de cuidado y autocuidado se han puesto sobre la mesa justo a partir del enfoque de derechos con relación a las personas que ameritan protección tanto de las familias como del Estado, como es el caso de las personas mayores y la primera infancia. Temas que forman parte importante en la política pública bogotana. Construir una cultura en las personas y en la sociedad en este sentido, que es relativamente natural, debería dar frutos consistentes y en corto



tiempo; sin embargo, las formas y ritmos de vida actual han desnaturalizado las relaciones fraternas y solidarias, y han desarrollado relaciones autómatas, superficiales y con diversos grados de violencia entre las personas, al interior de las familias y en la sociedad, debilitando los entornos comunitarios físicos y humanos. Por lo que el trabajo consistente y permanente en estos temas es una condición indispensable para generar ambientes amables, cálidos, seguros y disfrutables para los niños y niñas, que favorecen a todas las personas.

En cuanto al disfrute de la ciudad, tema central de la Carta Agenda Mundial, y que se ha retomado en la política de primera infancia, a través de acciones que vinculan a los niños y niñas con los espacios públicos culturales, deportivos y recreativos, cabe resaltar procesos generados como La Mundial de la Golosa que, a partir de iniciativas infantiles, actúan en el pedazo de ciudad más cercano a su entorno cotidiano de vida: su barrio, e intencionan la recuperación de la vida comunitaria, a partir del juego.

RELACIÓN SUJETO DE DERECHO – CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA – PARTICIPACIÓN - RELACIÓN CON LO GUBERNAMENTAL Y LO PÚBLICO

La apuesta de Bogotá Humana está en el fortalecimiento de lo público como garante de los derechos; cuestión perfectamente planteada en el Nodo 3 del Plan de Desarrollo Bogotá Humana: Construcción, cuidado y defensa de lo público. Esto pasa por trabajar decididamente en la construcción de los sujetos de derecho, de ciudadanía y de una cultura de reconocimiento, respeto, protección integral y garantía de los derechos de la primera infancia, en lo que Bogotá Humana está empeñada, a través del Programa Garantía del desarrollo integral de la primera infancia.

Como señalado en rubros anteriores, en el caso de la primera infancia, ha habido avances interesantes en cuanto a esta relación, pero aún hay retos muy complejos a enfrentar en estas construcciones, dado el carácter del propio sujeto de derechos y el contexto aún desfavorable a su concreción. Sin embargo, hay manifestaciones claras, resultantes del monitoreo, del avance en esta ruta, si no tanto desde los niños y niñas, sí desde los adultos involucrados en la PPIA, en cuanto a la sensibilización y reconocimiento de los derechos de los niños y niñas, aunque no sabemos aún en cuanto al respeto y garantía total por parte de los adultos de sus familias o cuidadores en sus espacios de relación cotidiana.

Esto es diferente respecto de los adultos que forman parte de las instituciones responsables del Programa que están comprometidos con la garantía plena de los mismos a su alcance. Constatamos también que las madres y padres, principalmente, conocen bien las políticas y programas públicos de Bogotá Humana, aunque aún los miran como acciones de ayuda del gobierno, y no tanto como políticas públicas exigibles, lo que reitera que hay mucho todavía qué hacer en este tema.

Temas emergentes

INTEGRACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Cuestión estructural y fundamental de origen, y que ha sido el cuello de botella en el éxito final de muchas políticas públicas sociales. En este caso, es particularmente importante, dada la situación real de las familias y los barrios en este aspecto, son factores de riesgo que no garantizan ambientes seguros, sensibles ni acogedores para los niños y niñas.



ARTICULAR DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA CON DESARROLLO FAMILIAR, COMUNITARIO Y LOCAL

Tomando como punto de partida el desarrollo humano, claramente vinculado al desarrollo social y económico en el entorno de vida de los niños y niñas, es fundamental reconocer las condiciones particulares, no sólo de los infantes, sino de sus familias y comunidades. Y, por tanto diseñar estrategias, políticas públicas y proyectos concretos que contribuyan a generar proyectos de vida dignificantes tanto a nivel familiar como comunitario, incorporando nuevos sectores a la política integral en curso, tales como desarrollo económico y laboral, desarrollo urbano y territorial, desarrollo comunitario, desarrollo familiar, seguridad ciudadana.

“OTRAS DIFERENCIAS”

Resaltando la sensibilidad y claridad para la atención de “lo diferente” tan presente en la Bogotá Humana, apuntamos la existencia de otros sectores de primera infancia aún no contemplados en la política y que requieren su inclusión. Nos referimos tanto a la primera infancia en situación de adoptabilidad, que aunque están bajo la protección del Estado, deben ejercer plenamente sus derechos, lo que debe verificarse puntualmente, como a los que nacen y conviven con sus madres en las cárceles, los que están en una vulnerabilidad extrema dado el ambiente de riesgo y violencia que se vive ahí, donde ellos no cuentan en absoluto, y ni la alimentación, ni el cuidado, ni el trato, ni nada en ese ambiente, es para nada acorde con sus características particulares como niños y niñas en ese ciclo vital.

Recomendaciones

Ciclo de la política

Dar continuidad, profundizar y cualificar la PPIA, en tanto política pública integral con perspectiva poblacional y territorial que responde más eficaz y eficientemente a la multidimensionalidad y multicausalidad de las condiciones de inequidad que afectan la materialización de los derechos de las personas, en este caso los niños y niñas de primera infancia y por ende su calidad de vida. El planteamiento, modelos y enfoques de la PPIA, en general, perfila la posibilidad de pensar y hacer de modo diferente las políticas públicas, así como la necesidad de una transformación radical en la forma de gestionar la cosa pública.

Vincular la PPIA con la política social de familias, en tanto actores clave para la garantía de los derechos de los niños y niñas. El generar condiciones de vida digna y desarrollo de capacidades de las familias en el pleno ejercicio de sus derechos debe ser prioridad pública a retomarse en la agenda política.⁸¹

Vincular la política social de infancia y adolescencia con énfasis en primera infancia con la política económica y laboral en aras de fortalecer y mejorar las condiciones de vida de las familias en relación con el empleo digno y la generación de ingresos suficientes, que les permitan liberar tiempos y energías y desarrollar actitudes favorables para el ejercicio de una maternidad y paternidad responsables, una adecuada atención, convivencia y relación armónica con sus hijos e hijas en todos sus ciclos vitales.



Integrar a la política social de infancia y adolescencia con énfasis en primera infancia, un componente que reconozca el cuidado familiar de los niños y niñas en esa etapa de su ciclo vital como una inversión social fundamental, otorgando una remuneración económica suficiente a cada familia que garantice su desarrollo y atención integral y el pleno ejercicio de sus derechos, destinando de tiempo completo a un integrante de la misma a esta tarea (madre, padre, abuelos), como se ha experimentado con éxito en algunos países nórdicos. Esto, a la vez, como una política de prevención de diversos problemas sociales que ya son de carácter público, como el maltrato infantil, el embarazo adolescente, el trabajo infantil, las diversas violencias, las adicciones y la delincuencia infantil y juvenil, los abusos sexuales, la explotación sexual y la trata, que cada vez requieren de más recursos públicos en la resolución de estas problemáticas que son consecuencia de una mala atención y formación durante la primera infancia y la infancia, más que atacar las causas. Esto además, en aras de fortalecer la responsabilidad de las familias en este tema, los vínculos afectivos al interior de las familias y el vínculo de éstas hacia lo social y lo público.

Incorporar explícitamente, en esta política, la acción comunitaria como un nuevo componente a desarrollar, dada la importancia de generar un vínculo positivo entre las familias (hogar), los equipos interdisciplinarios (jardín infantil) y la comunidad (barrio).

Con relación a la generación de ambientes seguros, agradables y acogedores, más allá de los jardines infantiles, se considera importante ampliar estrategias vinculadas a los entornos comunitarios y urbanos orientados al mejoramiento de vivienda y mejoramiento de barrios, al desarrollo urbano-territorial y a la seguridad ciudadana, incorporando estos programas como subcomponentes, que complementan igualmente la acción comunitaria mencionada arriba. La Ciudad de México ha desarrollado programas de este tipo con mucho éxito.

Armonizar en mayor medida la lógica de cumplimiento de metas y la de cumplimiento de derechos para el bienestar de los niños y niñas, reconociéndolos como sujetos de derechos y en su ciudadanía plena.

Ir más allá de los indicadores de gestión existentes en el Sistema de Monitoreo y desarrollar indicadores de resultado e impacto que posibiliten su medición cuantitativa y de observación cualitativa en diversos temas más complejos en su medición, como es el caso de la participación e incidencia de la primera infancia, entre otros.

Fortalecer las instancias y mecanismos de seguimiento, implementación, monitoreo, evaluación, ajuste y rediseño de la política que tan buenos frutos han dado: los Consejos distritales y locales de Política Social – en un futuro próximo Económica y Social-, el CODIA, los COLIA, las mesas intersectoriales, entre otros.

Trascender de un modelo de gestión gubernamental, por el fuerte y central papel que aún juegan las instancias gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas y programas, hacia un modelo de gestión efectivamente pública. Impulsar y concretar la participación real de los diversos actores sociales, políticos e institucionales en todo el ciclo de las políticas es lo que les dará su carácter público.



Programático-operativo

Proseguir, consolidar y profundizar el modelo de atención integral con enfoque de derechos, en construcción desde 2004, sin retroceder en los aportes sustantivos en cuanto al modelo de inclusión y los enfoques diferencial y territorial -en particular para la primera infancia con discapacidad, pertenencia étnica, ruralidad, desplazamiento, víctimas del conflicto armado, y necesidad de atención nocturna-, así como en los avances conseguidos por la presente administración en cuanto a cobertura y calidad de los servicios, atendiendo las particularidades, diversidades y diferencias.

Incorporar en el modelo de atención integral a las niñas y niños en situación de adoptabilidad y en reclusión junto con sus madres para garantizar en lo posible el máximo de sus derechos.

Mejorar las condiciones de trabajo y salariales de los profesionales que trabajan en procesos diferenciales para garantizar la igualdad y la no discriminación, ya que también son diferenciales respecto a las de un jardín infantil - se requiere emplear más tiempo y recursos, además de exponerse más en términos de salud física y mental, y riesgos de violencias- por lo que deben contar con todo el apoyo necesario para el buen éxito de estas estrategias y modalidades.

Avanzar estrategias para resolver adecuadamente la inserción de los niños y niñas de primera infancia atendidos con el modelo de atención integral con enfoque de derechos, diferencial y territorial, en los escenarios que enfrentará en el siguiente ciclo vital; por ejemplo, transición al sistema escolar básico. En este sentido, abrir procesos de diálogo e intercambio de experiencias con las entidades involucradas para garantizar la continuidad de esta perspectiva en el siguiente ciclo vital y no romper con los avances acumulados en su proceso de primera infancia.

Vincular, ampliar y transversalizar las acciones del Idartes en los diversos ámbitos de atención (institucional, familiar y no convencional) así como en los diversos servicios y equipamientos habilitados para los niños y niñas en primera infancia, otorgándole mayor presupuesto para el desarrollo de sus proyectos y acciones.

Recuperar, ampliar y diseñar nuevas acciones en cuanto al derecho al disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte para los niños y niñas de primera infancia y madres gestantes; tales como: paseos familiares pedagógicos tanto culturales como recreativos, centros locales de arte para niños y niñas. Relevar y ampliar el presupuesto destinado a estos aspectos.

La movilización social debe trascender el escenario de las familias vinculadas ya sea al ámbito institucional o familiar, para llegar a las comunidades del entorno escolar, generando procesos de sensibilización e involucramiento y apropiación comunitaria de los derechos de las niñas y los niños, especialmente en primera infancia, que son los más invisibilizados, buscando generar reconocimiento y respeto como sujetos titulares de derechos prioritarios y prevalentes y ciudadanos de una sociedad en la cual pueden participar activamente desde su singularidad.

Sostener y aumentar de manera progresiva la inversión actual en primera infancia, hasta llegar a una cobertura universal, en su caso en articulación con diversas modalidades desarrolladas por entidades del gobierno nacional, organizaciones de la sociedad civil o de la iniciativa privada, garantizando la aplicación de los modelos y lineamientos enmarcados y desarrollados en la PPIA.



Sistemas de Información

Terminar de construir y armonizar el Sistema de Información y Monitoreo de Niños, Niñas y Adolescentes –SIMONNA- y ponerlo en operación, enmarcado en el enfoque de derechos, como contribución relevante para consolidar la articulación intersectorial y optimizar el accionar de las diversas entidades públicas a favor de los derechos de los niños y niñas; integrando cabalmente y fortaleciendo los sistemas de información y procesos de monitoreo a nivel de las localidades.

Los reportes anuales del Sistema de monitoreo de las condiciones de vida de las niñas y niños y adolescentes en Bogotá, debe hacerse más consistente en cuanto a manejo de datos a lo largo del tiempo para poder cumplir efectivamente su papel. Fundamental y necesidad urgente es contar con información desagregada para todos los indicadores utilizados en la Estrategia Hechos y Derechos, y en los propuestos en este monitoreo, a nivel de la primera infancia, es decir niños y niñas entre 0 y 5 años, y también a nivel de sexo y condición diferencial - pertenencia étnica, discapacidad, ruralidad, víctimas del conflicto armado, en situación de calle y de riesgo, entre otros, de modo de contar con los elementos necesarios al momento de diseñar, planear, monitorear y evaluar la política pública de primera infancia.

Desarrollar e incorporar al Sistema de Información y Monitoreo, la construcción de un Mapa de Derechos Humanos de la Primera Infancia en Bogotá que visibilice la realidad del ejercicio de derechos de los niños y niñas en primera infancia en cada uno de sus territorios de vida, que contribuya al diseño de políticas públicas territoriales específicas acordes con esas realidades, profundizando tanto el enfoque territorial como el enfoque diferencial que distingue a esta nueva política.

Corresponsabilidad, articulación y alianzas.

Dar un paso más en el proceso de coordinación interinstitucional e intersectorial, avanzando hacia políticas cada vez más integrales -en particular articulando la política económica y la política social de familias-, así como hacia acciones más integradas y cualificadas en todos los escenarios de vida y desarrollo de la población en primera infancia para lograr impactos más estructurales en la transformación positiva de sus vidas y realidades y en el pleno ejercicio de sus derechos.

Continuar la apuesta en este modelo, y profundizarlo, es fundamental para transitar hacia nuevas formas de gestionar y administrar la cosa pública, superando el gran reto que implica desmontar la cultura de gestión sectorial, tan costosa en todos sentidos para la ciudadanía y la sociedad, y avanzar en cambios de fondo que permitan sumar todas las sinergias a favor de una vida humana digna para todas las personas.

Trascender la acción desde los ámbitos de atención –institucional, familiar y no convencional- hacia la acción comunitaria, fortaleciendo el vínculo de las familias y docentes con los actores sociales y comunitarios, y con la ciudadanía en general.

Participación y nuevas ciudadanías

Siendo la participación un derecho fundamental a ejercer, es necesario repensar y diseñar estrategias más eficaces para hacerlo realidad permanente en el cotidiano de vida de la primera



infancia, desde sus imaginarios y lenguajes propios, desde una perspectiva lúdica y creativa. Nos sorprenderá lo que pueden aportar desde su lógica al rumbo de la sociedad y de la ciudad, dándoles voz propia, sin mediaciones.

Fortalecer creativamente la participación de los niños y niñas en primera infancia en sus espacios cotidianos de vida -hogar, jardín infantil, barrio, ciudad-, dándoles voz y valorando la libertad de opinión y expresión, reconociendo su contribución a la convivencia armónica en la familia, comunidad escolar y social, así como el derecho a tomar parte de las decisiones que les afectan como sector de población al que poco o nada se escucha, reconoce y respeta por la sociedad adulta y las propias instituciones públicas, considerándolos como ciudadanos y ciudadanas de primera. La ciudadanía no tiene tamaño ni edad.

Implementar procesos y mecanismos efectivos de participación de los niños y niñas en primera infancia, en particular entre 4 y 5 años, para enriquecer, de acuerdo a sus visiones y sueños, la política pública, programas y acciones institucionales y sociales que los involucran, adecuando lenguajes y escenarios a sus experiencias, saberes, formas de expresión y propuestas, considerando las particularidades, diversidades y diferencias de contexto social, territorial, histórico e identitario en las que se desarrollan.

Generar los instrumentos pertinentes para “medir” los avances reales en la autonomía infantil. ¿Hasta dónde los niños y las niñas en primera infancia son conscientes de sus derechos y capaces de exigirlos? ¿Hasta dónde son autónomos? ¿Cómo ejercen realmente sus derechos y su autonomía en sus diferentes entornos de vida: hogar, escuela, comunidad?, son algunas preguntas que responder en el futuro próximo para avanzar en este tema, constatando los logros en este rubro.

Generar estrategias y procesos pedagógicos para que los adultos en los diversos escenarios de vida de los niños y niñas en primera infancia aprendan a considerarlos como interlocutores válidos y sujetos de derechos capaces de expresar sus deseos y necesidades, mismas que igualmente deben aprender a comprender en todo su sentido y dimensión más profunda.

Fortalecer el componente de Formación para la corresponsabilidad social y comunitaria, poniendo en marcha Escuelas de Ciudadanía a nivel local para las madres, padres, cuidadores y comunidad en general.

Recomendaciones generales

Avanzar hacia políticas universales no focalizadas, abiertas a toda la población, independientemente de su nivel de pobreza o marginación.

Analizar las posibilidades y oportunidad de impulsar el Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica Ciudadana, como mecanismo de redistribución de la riqueza económica, que permita las condiciones mínimas de bienestar humano y las condiciones para garantizar, en corresponsabilidad Estado, familias y sociedad, los derechos de los niños y niñas en primera infancia en Bogotá.

98 Avanzar hacia un proceso de reforma política y administrativa, que propicie la descentralización en la ciudad de Bogotá, otorgando a las alcaldías locales un carácter de verdaderos gobiernos



locales, electos por sus habitantes, lo que con seguridad redundará en mejores condiciones de vida y mayor garantía de derechos para su población.



Bibliografía consultada

Bogotá un territorio incluyente. *Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 2015. 76 p.

Bosa, Características por UPZ. *Documento de trabajo.* Bogotá, Colombia. 2015. 6 p.

Caracterización social de Bosa. *Documento de trabajo.* 3 p.

Carta -Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad. *Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU.* Octubre 2012. 68 p.

Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. *La Política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá, Colombia. 2011. 95 p.

Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. *Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C..Diagnóstico Distrital de Infancia y Adolescencia.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá, Colombia. Marzo 2012. 328 p.

Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda. Informe de rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva. Consolidado 2009 a junio de 2010. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá, Colombia. 98 p.

Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C. *Informe 2013. Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. Marzo 2014. 210 p.

Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. *Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C. Informe 2014. Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. Marzo 2015. 208 p.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”.* Bogotá, Colombia. Diciembre 2007. 39 p.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes Social 91. “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Milenio – 2015”.* Bogotá, Colombia. Marzo 2005. 70 p.

Convención sobre los Derechos del Niño. *ONU.* 20 de noviembre de 1989.

Departamento Nacional de Planeación et al. Proceso de rendición pública de cuentas sobre la 100 gestión para la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud. *Indica-*



dores sociales y gasto público social en Hechos y Derechos. Bogotá D.C., Colombia. 2011. 134 p.

Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos año 2011. Localidad # 7 Bosa en 21 monografías de las localidades Distrito Capital 2011. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Positiva. Bogotá, Colombia. 2011. 193 p.

Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos año 2011. Localidad # 2 Chapinero en 21 monografías de las localidades Distrito Capital 2011. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Positiva. Bogotá, Colombia. 2011. 194 p.

Encuentro Distrital de Niños y Niñas y el CTP. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Marzo 2012. 15 p.

Encuesta Multipropósito 2014. Principales resultados en Bogotá y la Región en Bogotá Ciudad de Estadísticas. Boletín 65. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Abril 2015. 221 p.

Equipo de trabajo de Participación Infantil. Proyecto de participación infantil en la Bogotá Humana. Presentación powerpoint. Subdirección de infancia, Secretaria de Integración Social. Bogotá, Colombia. Marzo 2013. 9 p.

Equipo de trabajo de Participación Infantil. Infancias con voz. Documento de trabajo. Subdirección de infancia, Secretaria de Integración Social. Bogotá, Colombia. Julio 2013. 47 p.

Humanidad Periódico oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá Especial Integración Social, Edición No. 45. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Julio 2015. 16 p.

CONTRERAS M., Roberto. Idipron y el goce efectivo de los derechos de niñez y juventud. Presentación powerpoint. Idipron. 3 p.

Indicadores de maltrato infantil y violencia sexual contra niños. Niñas y adolescentes 2011-2014. Cuadro en Excel. Instituto Nacional de Medicina Legal. 2 p.

Información Componente de Gestión – Septiembre 2015. Documento de Trabajo. Subdirección de infancia, Secretaria de Integración Social. Bogotá, Colombia. 8 p.

Informe de Rendición de Cuentas 2012. Balance de Resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 “Bogotá Humana”. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Marzo 2013. 112 p.

Informe 2014 Subdirección Local de Chapinero – Ámbito Institucional. Documento de trabajo. 28 p.

Informe histórico Centro de Desarrollo Infantil y Familiar El Verjón. Documento de trabajo. Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana. Bogotá, Co- 101



lombia. 2015. 14 p.

Informe sobre participación de niñas niños y adolescentes 2011. *Procuraduría.* Bogotá, Colombia. 24 p.

La Mundial de la Golosa, jugar es tu derecho, vívelo. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 2015. 100 p.

Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito “Quiéreme bien, quiéreme hoy en Bog”. *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Positiva, Universidad Pedagógica Nacional.* Bogotá, Colombia. 2010. 248 p.

Modelo Distrital de Atención Integral en Ámbito Institucional. Programa de garantía de desarrollo integral de la primera infancia “Ser feliz, creciendo feliz”. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Agosto 2014. 169 p.

PADRON, Martha Lorena y CALVO, Ángela María. Guía para la protección integral del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes en los servicios de atención integral en la ciudad de Bogotá D.C. *Memo int 50542-31/08/2015. Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. Agosto 2015. 138 p.

Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. Junio 2012. 486 p.

Política Pública de Infancia y Adolescencia Avances y resultados por Categoría: Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía. Presentación al Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia CODIA. *Documento powerpoint. Subdirección de infancia, Secretaria de Integración Social.* Bogotá, Colombia. Octubre 2015. 96 p.

Proyecto Pedagógico Centro de Desarrollo Infantil y Familiar Rural “Tierra de ruanas multicolor” Vereda El Verjón Localidad Chapinero. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 2014. 21 p.

Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Local de Bosa. Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Bosa Vigencia 2014. *Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 22 p.

Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Local de Chapinero. Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Chapinero Vigencia 2014. *Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 30 p.

Segundo proceso de rendición pública de cuentas de infancia, adolescencia y juventud 2012-2015. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 2015. pp. 27-32.



Bosa. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Bogotá Humana. Bogotá, Colombia. 1 p.

Subdirección Local para la Integración Social de Chapinero. Proyecto 735 Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá - modalidad ámbito institucional. *Informe de Gestión 2012-2015. Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. Abril 2015. 59 p.

Subdirección Local para la Integración Social de Chapinero. *Ejercicio de georeferenciación PPIA Chapinero.* Documento de trabajo. 1 Tabla.

Subdirección Local para la Integración Social de Chapinero. *Plan de acción PPIA – ámbito institucional Chapinero.* Documento de trabajo. 5 Tablas.

Vive tus derechos. Ruta de realización de derechos. Portafolio de servicios sociales. *Secretaría de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá Humana.* Bogotá, Colombia. 32 p.

Para la experiencia mexicana

Adenda al Informe Alternativo sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por el Estado Mexicano. *Red por los Derechos de la Infancia en México - REDIM.* Abril de 2015. 27 p.

Estadísticas consultadas por la Red en el Portal de las Procuradurías del DIF –Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia- y Secretaría de Salud.

Índice de Medición de calidad de leyes en el marco normativo de los Derechos de la Infancia. *DIMAC - Red por los Derechos de la Infancia en México - REDIM.* México. Diciembre 2009. 111 p.

Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. *Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por el Estado Mexicano. Red por los Derechos de la Infancia en México - REDIM.* Junio del 2014. 70 p.

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011. *Consejo de Evaluación de la Política Social -CONEVAL.* México.

La Infancia Cuenta en el Distrito Federal 2011. REDIM. México. 2011. 184 p.

Red por los Derechos de la Infancia en México – REDIM y El Caracol, A.C. El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de la infancia. *Folleto de divulgación para la vigilancia social. Red Vigila tus Derechos.* México, DF. Diciembre 2010. 12 p.

Programas y Reglas de Operación

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 2013.



Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 2007.

Acuerdo por el que se crea el “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”. *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. Octubre 2013.

Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013 – 2018. *Gobierno del Distrito Federal.* México. 2014.

Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2013. *Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 1533 bis.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 30 de enero de 2013. DIF-DF. Pp. 251-261.

Reglas de Operación del Programa Comedores Populares 2013. *Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 1533 bis.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 30 de enero de 2013. Pp. 242-251.

Reglas de Operación del Programa Cocotzin de ayuda para la capacitación de personas responsables del cuidado en el hogar de los niños y niñas de 0 a 5 años: estimulación temprana, crecimiento y desarrollo de la infancia”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 7 de mayo de 2010. Pp. 41-47.

Capital Social - Programas Sociales Ciudad de México. Reglas de Operación 2015. *Gobierno del Distrito Federal – CDMX 190 años. Secretaría de Desarrollo Social, Evalúa DF.* Ciudad de México. Julio 2015. 1731 p.

Programa Financiamiento para la Asistencia Social – PROFAIS

Aviso por el cual se hace del conocimiento público la Convocatoria Pública del Programa Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS). Publicado el 28 de enero de 2015. *Gaceta Oficial del Distrito Federal, N° 19, Tomo I”.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 20 de febrero de 2015; pp. 11 - 20.

Evaluación Interna del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal 2013. *Secretaría de Desarrollo Social – Instituto de Asistencia e Integración Social, Gobierno del Distrito Federal.* México. 2014.

Reglas de Operación del “Programa Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS)” 2015. *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 28 de enero de 2015. Pp. 80 - 88.

Acciones Institucionales de Gobiernos Delegacionales

Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de la “Acción Institucional para la Prestación de Servicio Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIDEL) a cargo de la Delegación Coyoacán”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 20 de febrero de 2015. Pp. 22 - 26.



Leyes del Distrito Federal

Ley de los Derechos de las niñas y Niños en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 31 de enero de 2000.

Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 30 de abril de 2013.

Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 19 de agosto de 2011.

Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 12 de noviembre de 2015.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 23 de mayo de 2000.

Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal.* México, DF. 17 de septiembre de 2009.

Leyes Federales

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Diario Oficial de la Federación.* México. Mayo de 2000.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes". *Diario Oficial de la Federación.* México. 4 de diciembre de 2014.



CAPÍTULO 3

MONITOREO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA EL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ – PPSEV (2010-2025)

Introducción

El monitoreo de la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital previsto en esta sección aspira a contribuir con nuevas perspectivas de observación para el análisis de los impactos de la acción pública, la valoración de resultados y la elaboración de recomendaciones sobre la progresividad de los derechos humanos para las personas mayores, en particular el derecho a la seguridad social y económica⁸², tomando como base dos localidades del Distrito Capital: San Cristóbal y Teusaquillo.⁸³

El monitoreo se realiza en el marco de la Política Pública - PPSEV (2010-2025) y el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” (2012-2015), considerando como documento de referencia la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad (2007), que tiene como objetivo la promoción y consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan todas las ciudades del mundo y que incorpora la evolución del marco jurídico internacional que apoya y resguarda la dignidad de la persona humana.⁸⁴

La Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos para la Ciudad expresa en el punto VI, sobre los derechos y obligaciones, el Derecho a Servicios Públicos de Proximidad:

1. Todas las personas que habitan la ciudad tienen derecho a una ciudad social y económicamente inclusiva y, para ello, a acceder a servicios sociales básicos de proximidad en condiciones técnicamente óptimas y económicamente asequibles.
2. La ciudad crea o promueve la creación de servicios públicos de calidad y no discriminatorios, que garanticen a todos sus habitantes, como mínimo: la formación, el acceso a la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento, la energía y una alimentación suficiente en los términos señalados en la Carta-Agenda.
3. Los habitantes de la ciudad hacen un uso responsable de los servicios sociales.

Y sugiere como programa de acción:

- La promoción del acceso de las personas mayores a todos los servicios públicos y a la vida de la ciudad.

82. La Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (Madrid, 2003) estipuló que los Estados tomen medidas para garantizar la seguridad económica de las personas mayores. Esta recomendación está alineada con los esfuerzos internacionales de lucha contra la pobreza, la pobreza extrema y su erradicación, como fue registrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

83. No es objetivo de este documento extrapolar para el conjunto de la realidad distrital datos observados en apenas dos localidades. La elección de San Cristóbal y Teusaquillo, sin embargo, atiende plenamente el objetivo de identificar cómo la política ha sido recibida en dos perfiles territoriales diferentes, con poblaciones y necesidades diversas y que, llevando en cuenta sus singularidades, nos aproximan de variables que pueden ser reconocidas en otras localidades del Distrito.

84. El marco normativo del derecho internacional para las personas mayores es relativamente reciente. A pesar que se considera el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 y el Protocolo de San Salvador de 1988 como puntos de inflexión en el reconocimiento expreso de las particularidades de las personas mayores, existen referencias indirectas y antecedentes desde la Declaración de Derechos Humanos de 1968 que reconocen a las personas mayores como un grupo que requiere una especial protección.



- De manera convergente con las recomendaciones de la Carta-Agenda Mundial, el Plan de Desarrollo: Bogotá Humana (2012-2015), delinea las bases de construcción de un proyecto de futuro de ciudad poniendo énfasis en directrices que colocan en valor al ser humano y sus derechos, tal cual se desprende de la visión enunciada en el Eje 1: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación. El ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo.

- De forma más concreta, centrando su acción en la población de personas mayores de la ciudad, la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez - PPSEV (2010-2025) circunscribe su intencionalidad al resguardo y a la promoción de sus derechos, declarando como objetivo general: Garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distinción alguna, que permita el desarrollo humano social, económico, político, cultural y recreativo, promoviendo el envejecimiento activo para que las personas mayores de hoy y del futuro en el Distrito Capital vivan una vejez con dignidad, a partir de la responsabilidad que les compete al Estado en su conjunto y de acuerdo con los lineamientos nacionales e internacionales.

Y asumiendo como uno de sus objetivos específicos:

- Crear progresivamente entornos ambientales, económicos, políticos, sociales, culturales y recreativos favorables que garanticen a las personas mayores el acceso, calidad, permanencia y disfrute de bienes y servicios que brinden seguridad económica requerida en la vejez, reduciendo los factores generadores de las desigualdades que ocasionan vulnerabilidad y fragilidad.

- El enfoque de derechos brinda un marco normativo explícito que orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales. Desde el punto de vista del monitoreo, el análisis no se limita apenas a identificar convergencias entre las cartas jurídicas, sino a visualizar la coherencia entre la declaración explícita y la acción práctica.

- De igual manera, el diseño metodológico aborda temas latentes sobre los cuales indicadores socioeconómicos tradicionales suelen ser poco efectivos. Recursos participativos y el acopio de datos de información primaria fueron fundamentales tanto para la emersión e identificación de los ejes fuertes como de las tensiones íntimamente relacionadas con el éxito de una política pública, eventualmente condicionantes, pero difícilmente identificables a lo largo de su implementación.

Metodología y enfoques desarrollados

La propuesta metodológica contempla la identificación de cuatro indicadores con capacidad para explorar dimensiones del derecho menos visibles, sobre cuyas luces podamos cotejar los resultados más generales de los indicadores tradicionales utilizados por las líneas de base con las que viene siendo monitoreada la política.⁸⁵ Los nuevos indicadores están alineados con el enfoque de derechos y se remiten intencionalmente a cuatro temas vinculados con el objeto principal de este trabajo: la evolución de la materialización del derecho a la seguridad social y económica de las personas mayores.

85. Las líneas de base 2009 y 2014, así como los Planes de Acción de la Política Pública, son herramientas de planeación importantes para el monitoreo de la política. Su realización hace parte del proceso de planeación, pues sustentan tanto la etapa de diseño del plan como el seguimiento y los ajustes de ruta requeridos durante las fases posteriores.



Los cuatro temas adscritos a cada indicador identifican una faceta diferente del mismo universo de derechos sociales y económicos que buscamos retratar de manera unificada: i) el enfoque diferencial; ii) la resignificación de imaginarios; iii) los apoyos económicos; y iv) el principio de primacía de la norma más favorable.

La definición de estos cuatro temas es el resultado de la clasificación y tabulación de los resultados que emergieron a lo largo del ciclo de talleres, mesas redondas, conversatorios y entrevistas individuales llevadas a cabo durante la misión de terreno.⁸⁶ Las dinámicas que precedieron a la sistematización de estas cuatro dimensiones de trabajo fueron discutidas con diferentes actores sociales y políticos a lo largo del proceso de acopio de informaciones, socialización, intercambios y dinámicas de construcción colectiva, donde se respetaron en su conceptualización y desarrollo las bases de la educación popular, el intercambio de saberes, la confianza mutua y la dignidad humana como principios rectores.

Adicionalmente, se identificaron dos dimensiones que fueron cotejadas sistemáticamente en cada uno de los encuentros programados a lo largo del ciclo de trabajo colectivo y que decidimos incluir y hacer visibles dadas sus disonantes influencias sobre la intencionalidad del agente público, el gestor político, el actor social y el sujeto de derecho, como naturalmente sobre la efectividad de la política y la percepción general que sobre ella emerge de la sociedad en su conjunto.

Se trata, por lo tanto, de dos tensiones que incluimos en el análisis: i) la ontología del lenguaje; y ii) las estructuras fuertes. Es a partir de ellas que iniciamos la presentación de los resultados observados y desde cuya plataforma conceptual zurciremos entendimientos sobre la materialización del derecho, como sobre las tensiones sociales y desafíos presentes en el desarrollo de la política.

Tensiones identificadas y apropiadas en el análisis de la materialización del derecho

Siguiendo el camino que nos aproxima hacia el impacto que ha tenido la PPSEV y la Bogotá Humana en la materialización del derecho a la seguridad social y económica para las personas mayores, y antes del análisis de los indicadores seleccionados, identificamos dos variables a partir de las cuales los resultados podrán percibirse con mayor nitidez y comprenderse no apenas por la envergadura y vigor de la intencionalidad a la que responden, como también al tamaño de las tensiones a las que se someten.

Nos referimos, en primer lugar, a la ontología del lenguaje y de ella a la amplitud semántica del concepto del derecho humano, cuyo valor seminal es fundamental en el análisis, pues de ella se sustenta todo el proceso de planeación.

En segundo lugar nos referiremos al concepto de estructuras fuertes que asociaremos, por un lado con las condiciones de aceptación de la acción política, como con los obstáculos que

108 86. La misión de terreno, llevada a cabo en Bogotá durante el mes de octubre de 2015, incluyó acciones de socialización y visitas a espacios y servicios relacionados con la garantía de derechos, incluyendo el desarrollo de 1 conversatorio, 2 grupos focales, 2 talleres y 12 entrevistas individuales, con la participación aproximada de 100 personas.



tendrá que contornar. Podemos considerar que las dos variables mencionadas se encuentran relacionadas tanto con la emergencia de un nuevo paradigma como con la resistencia que provocará. Es el caso del enfoque de derechos, tan novedoso y desafiante para la gestión pública, como poco conocido y difuso para el conjunto de la sociedad.

Sobre el concepto de derecho podemos inferir que coexisten diferentes interpretaciones, de magnitud y alcance incluso antagónico. Sobre la profusión conceptual, identificamos que la definición de derecho, así como otras conceptualizaciones presentes en los imaginarios sociales tales como participación, democracia, libertad, justicia, entre otras, experimentan un elevado número de acepciones individuales.

Si por un lado esta constatación demuestra que estamos dentro de un escenario de diversidad de saberes, por otro, nos alerta sobre posibles riesgos de disonancia sobre lo que debería ser nuestra línea de horizonte y los objetivos pactados sobre las bases de un mismo entendimiento.

Sobre los desafíos estructurales, el centro de esta observación se fundamenta en las tensiones presentes en estructuras que reproducen formas de pensamiento y que se resisten naturalmente a alterar su constitución e incorporar cambios en su arquitectura. El carácter estructurador al que nos referimos se remite principalmente a las condiciones que generan la continuidad de las prácticas sociales que son producidas y crónicamente reproducidas por la conducta social a través del tiempo. Toda acción humana que se realiza dentro de una estructura pre-existente es regida por un conjunto de normas y leyes presentes dentro del contexto en la que ocurre. Son en definitiva, estructuras que sustentan nuestra acción, pero que pueden eventualmente limitar y constreñir el crecimiento o maduración de idearios que las fuerzan a modificarse.

Por tal motivo, cualquier nueva iniciativa, como la implementación de políticas sociales con enfoque de derechos, encontrará resistencias para que sus valores emancipadores puedan efectivamente calar dentro del sistema de relaciones, hábitos y saberes, antes de transformar y alterar las estructuras de comportamiento, reconstruir imaginarios, derrumbar prejuicios e instituir las reformas previstas por la intencionalidad de los planos de desarrollo y sus políticas.

Consecuentemente, identificar indicadores para la importante tarea de monitoreo de la política pública significa también considerar estos dos componentes antedichos. Significa incorporar a la formulación de indicadores el enfoque del derecho matizado por la noción de contexto social, imaginarios, tensiones, resistencias, conflictos y visiones de mundo.

Resultados observados a partir de la revisión de datos de las líneas de base

Sobre la situación de las personas mayores conforme registrado por la evolución de los indicadores de la línea de base 2014, con informaciones del 2011, de la Secretaria Distrital de Integración Social-SDIS, podemos afirmar:

Que apenas una tercera parte de la población mayor de la ciudad tiene acceso al sistema pensional. Bajo ese panorama, localidades más consolidadas como Teusaquillo (52,2%) tienden a expresar una cobertura de pensiones mayor a las registradas en comunidades más vulnerables, como San Cristóbal (24,9%);



La misma desigualdad se aplica cuando comparadas las dos localidades con relación a la proporción de personas mayores sin ingresos. En este caso, San Cristóbal (21%) reafirma su vulnerabilidad y la brecha que la separa de la localidad de Teusaquillo (33%).

Cuando observados los datos de personas sin ingresos de toda la ciudad se advierte la brecha de género, desfavorable a las mujeres (40% sobre 15% de los hombres) y la brecha desfavorable a la vejez tardía⁸⁷ (33% sobre 27% de la vejez temprana), ambas responsables por la distancia que las coloca como grupos diferenciales, con grados de vulnerabilidad superior, dentro de la población de personas mayores.

En la segunda dimensión de la PPSEV “Vivir bien en la vejez” se relacionan todos los derechos que afectan las necesidades básicas de las personas mayores entre las que se destacan el derecho a la seguridad económica. La meta se compromete a:

Incrementar el número de personas mayores que cuentan con medios económicos que les permitan suplir sus necesidades esenciales.

Para la realización de esta meta se desprenden acciones transversales como: i) ampliar la cobertura y el valor de los subsidios económicos; y ii) fomentar y fortalecer la generación de ingresos de las personas mayores.⁸⁸

Sobre los compromisos declarados con relación a la ampliación y el valor de los subsidios económicos:

Se verifica un aumento de las coberturas y del valor de los subsidios económicos transferidos a las personas mayores vulnerables del Distrito Capital. Según informaciones del SIRBE⁸⁹, en 2014 hubo un incremento de cerca del 31% de los apoyos económicos con relación al 2012. Es también significativo el incremento de los desembolsos que alcanzaron, en el mismo periodo, cerca del 70%;

Es notoria la priorización de la población vulnerable que en la localidad de San Cristóbal registró, en el 2014, 8,3% de cobertura. En el caso de Teusaquillo el número de personas beneficiadas se encontraba en el orden del 0,5%;

Según informaciones de la SDIS, hasta junio de 2015 fueron atendidas 81.460 personas mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad, siendo que en la localidad de San Cristóbal se entregaron 11.909 apoyos económicos, por un valor de \$120.000 pesos.

Sobre los compromisos declarados con relación a la generación de ingresos observamos:

Informaciones de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico-SDDE (2014) muestran que 416 personas mayores participan de iniciativas de emprendimiento e inclusión productiva.⁹⁰Del

87. Asumimos la distinción adoptada por la SDIS: vejez temprana de 60 a 69 años y vejez tardía a partir de los 70 años. Los datos son de la base del Instituto de Envejecimiento de la Universidad Javeriana con base en DANE-SDP:EMP 2011.

88. El desarrollo de estrategias para facilitar el acceso a oportunidades de emprendimiento son recomendaciones que están presentes en la declaración de Brasilia (2007) y en la Carta de San José (2012).

89. Sistema de Información de Registro de Beneficiarios – SIRBE.

110 90. Entre las líneas de acción desarrollada se destacan proyectos en sustentabilidad campesina, banca para la economía popular, fortalecimiento de iniciativas de emprendimiento, disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno, fomento a la investigación básica, asistencia



total de alternativas propuestas, los hombres todavía tienen una mayor participación (53,4%). Sin embargo, las mujeres se destacan en proyectos de fortalecimiento de iniciativas de emprendimiento con 55,5% de participación;

Es importante destacar el enfoque diferencial lanzado sobre la participación de personas mayores en actividades productivas. Del total de participantes, 58% son personas en situación de desplazamiento y 22% son madres cabeza de familia. Esta perspectiva diferencial permite visibilizar poblaciones campesinas, personas mayores en situación de discapacidad, entre otras.

Sobre los objetivos específicos declarados por la política de crear progresivamente entornos ambientales, económicos, políticos, sociales, culturales y recreativos que garanticen a las personas mayores el acceso, calidad, permanencia y disfrute de bienes y servicios, podemos destacar los esfuerzos orientados a la ampliación de los Centros Día.⁹¹

Es consistente la inversión en procesos de articulación e implementación de actividades de desarrollo humano a partir de la ampliación de la red de Centros Día. Hasta junio de 2015 se registra la atención de 5.310 personas mayores por medio de la puesta en marcha de 18 Centros Día.⁹² Adicionalmente se observa la articulación de la prestación del servicio de 4 Centros Día en unidades operativas donde también funcionan los 4 servicios sociales Centros Noche de la ciudad.⁹³

Hay una evolución en el modelo original de atención del servicio Centro día, cuya reorganización pretende vincular la realización de actividades libres que permitan la participación de la población mayor en general, ya sea que estén o no vinculados al Centro.

La estrategia de ampliación de la oferta de actividades, antes restringidas a los Centros Día, ha avanzado a partir de la adopción de un modelo extramural: el Centro Día Extramural. El uso de parques, colegios, jardines, incluso casas particulares, demanda un trabajo intersectorial y gestión territorial articulado. Como iniciativa adicional a las actividades intra-murales, es evidente que se busca superar las barreras de acceso a servicios y derechos a partir de la reconfiguración del uso de espacios de convivencia social.

Descripción y Análisis de los indicadores propuestos

De manera adicional a los datos de la línea base, que son parte del trabajo de seguimiento de la política por parte de SDIS proponemos, en el marco del derecho a la seguridad económica y social, cuatro dimensiones de análisis que abordaremos a partir de cuatro indicadores correlatos (tabla 1).

técnica, entre otros.

91. Según lo plantea la Ley 100 y el COMPES 70, en el marco del derecho a la seguridad social y económica, los Centros Día son servicios sociales complementarios a los subsidios económicos, sin simultaneidad.

92. El Centro Día es un servicio social de atención integral diurno diseñado para personas mayores en condiciones de vulneración o amenaza en su integridad que requieran acompañamiento social para estimular procesos de autonomía. Los Centros Día se encuentran distribuidos en las siguientes localidades: San Cristóbal, Bosa, Puente Aranda, Santa Fe (2 centros), Engativá, Usaquén, Suba, Barrios Unidos, Sumapaz, Antonio Nariño, Tunjuelito, Ciudad Bolívar (2 centros), Kennedy (2 centros) y Mártires (2 centros).

93. El Centro Noche es un servicio social transitorio de atención integral que busca garantizar un alojamiento seguro para personas mayores de 60 años que no cuentan con un domicilio permanente para pasar la noche. Las localidades de Antonio Nariño, Barrios Unidos y Mártires articulan sus Centros Día con Centros Noche que atienden personas mayores habitantes de calle o que hacen uso de paga diarios.



Los temas atienden a una constatación realizada en terreno y abordan positivamente el tema de la materialización del derecho en las localidades de Teusaquillo y San Cristóbal, sin limitarse eventualmente a ellas, dadas las singularidades de la georreferenciación de los centros de atención y su distribución en el territorio.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores seleccionados como propuesta de monitoreo

Derecho	Dimensión	Indicador	
Derecho a la seguridad social y económica	Enfoque diferencial	1. Número de metas de inversión bajo responsabilidad de sectores diversos que cuentan con presupuestos específicos para personas mayores.	
		Fuente de información:	Plan de acción de la política
		Periodicidad:	Plan indicativo de la PPSEV - Cuatro años/anual – Plan de acción a mediano y corto plazo
	Resignificación de imaginarios. Percepción Centro Día	2. Proporción de personas que participan de los Centro Día que perciben una mejoría en sus condiciones de vida y sienten que pueden contribuir dentro de la sociedad.	
		Fuente de información:	Encuesta a las personas mayores de los Centros Día (San Cristóbal)
		Periodicidad:	Única toma
	Apoyos Económicos	3. Número de personas que abandonaron el apoyo económico ofrecido por SDIS por causa del aumento en sus condiciones de vida resultado de retiros voluntarios o por obtener pensión contributiva.	
		Fuente de información:	Base de datos SDIS – SIRBE
		Periodicidad:	Anual
	Principio de la primacía de la norma más favorable	4. Número de participantes que se encuentran todavía vinculados por pre-requisitos (solicitud de servicio) y que limitan el acceso total e irrestricto al disfrute de derechos.	
Fuente de información:		Base de datos SDIS – SIRBE	
Periodicidad:		Anual	

Fuente: elaboración propia.

Enfoque diferencial

Del legado de la psicología diferencial que describe, predice y explica la variabilidad interindividual, intergrupala e intraindividual del comportamiento. El enfoque diferencial nos aproxima al reconocimiento de la diversidad e singularidad del ser humano, objetivamente a la valoración de las diversidades y capacidades diferenciales que tienen algunos grupos en relación a otros. Nos referimos, por ejemplo, a las características que presentan las personas mayores dentro del conjunto de la sociedad, o a las particularidades que puede tener un colectivo específico dentro del grupo de personas mayores. Incorporar medidas diferenciales es tratar de manera desigual los desiguales, abriendo posibilidades de garantizar derechos y ciudadanía.



INDICADOR 1. Número de metas de inversión bajo responsabilidad de sectores diversos que cuentan con presupuestos específicos para personas mayores.

Descripción: La amplia oferta pública de servicios y acciones de la administración de gobierno gana musculatura con el trabajo intersectorial y con el enfoque diferencial manifiesto en los diferentes planes de acción de las direcciones distritales. La construcción de entornos favorables para el disfrute de derechos de las personas mayores demanda de enfoques diferenciados y de sectores que trabajen con presupuestos específicos. Son acciones que marcan una intencionalidad y un camino hacia la articulación y complementariedad de políticas desde los distintos espacios de actuación gubernamental.

Fuente de información: Plan de acción de la política.

Periodicidad: Plan indicativo de la PPSEV - Cuatro años/anual – Plan de acción a mediano y corto plazo.

Análisis de los resultados:

Al examinar las acciones poblacionales e intergeneracionales para la implementación de la PPSEV observamos diversas iniciativas intersectoriales dentro de cada dimensión de la política. Son 205 metas de inversión y un número similar de orientaciones de acción que incorporan, dentro de las estrategias del gobierno, la perspectiva específica de las personas mayores para la implantación de la PPSEV (Gráfico 1).

Es importante destacar el enfoque diferencial no apenas para dentro de las acciones programáticas de cada política. Si bien es importante ampliar el carácter de la observación para distinciones y particularidades dentro de la población de personas mayores, como perspectivas diferenciales de género, edad, procedencia, etc., es significativo también observar la macro política desde una dimensión de integralidad de la gestión del Estado.

Las orientaciones de acción que se incorporan generan en las diversas entidades responsables el impulso para mirar a la sociedad desde la heterogeneidad que la compone, de manera especial para la población de personas mayores. Este enfoque también es diferencial, es valioso y suele ser poco frecuente dentro de gestiones que encasillan las acciones de sus políticas en nichos departamentales y en modelos de gestión burocrática de base piramidal.

Gráfico 1. Evolución del número de metas de inversión en sectores con presupuestos específicos

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de la SDIS.

La evolución del número de metas de inversión bajo la responsabilidad de distintas entidades que destinan recursos de sus presupuestos para personas mayores es un diferencial cuando se mira la gestión de la ciudad de manera integral. Es el caso, por ejemplo de sectores como las Secretarías de Cultura, Recreación y Deporte, Salud, Desarrollo Económico, Hábitat, Movilidad, Mujer, entes de control como Personería y Veeduría; o inclusive entidades como la Orquesta Filarmónica de Bogotá, Turismo, el Jardín Botánico, entre otras.

De las 205 metas de inversión definidas para el período 2012-2016, en el 2012 el número de



metas con presupuestos específicos para personas mayores era de 156, valor que subió significativamente a lo largo de los tres años posteriores, 183, 187 y 182, en 2013, 2014 y 2015 respectivamente. Evidentemente, solo el esfuerzo de planeación intersectorial ya es meritorio y la expectativa de implementación de las directrices de la Bogotá Humana con una mirada diferencial para las personas mayores, lo hace todavía más relevante.

Resignificación de imaginarios. Percepción Centro Día

La exclusión social y las diferentes formas de prejuicio a la que están expuestas las personas mayores responden a causas variables y multidimensionales. Una de ellas adviene de sofismas o de procesos cognitivos, interpretaciones y atribuciones de significado equivocados pero profundamente arraigados en imaginarios colectivos. El campo de las percepciones es un campo profuso de trabajo, extremadamente delicado dado el potencial de estimular o anular nuestras acciones, pero maleable por su capacidad de reconstruirse a partir de la experiencia. La identificación de imaginarios individuales y sociales, y su evolución, es uno de los primeros pasos en el diagnóstico de situación, como en el desarrollo de procesos de monitoreo que trabajen con resignificaciones.

INDICADOR 2. Proporción de personas que participan de los Centro Día que perciben una mejoría en sus condiciones de vida y sienten que pueden contribuir dentro de la sociedad.

Descripción: La recuperación de la autoestima y la valoración individual que las personas mayores hacen de sí mismas es fundamental para el ejercicio de todos sus derechos. El proceso pasa por el reconocimiento de saber de la existencia del derecho, el empoderamiento a lo largo del proceso y el ejercicio activo y demandante de ciudadanía plena que las lleva a contribuir socialmente a partir de sus espacios cotidianos de actuación. Los Centro Día son una iniciativa que se afirma como pieza fundamental para la creación de procesos de autonomía, que dialoga con los mecanismos de inclusión social y genera reconstrucción de imaginarios para el titular del derecho, su familia y dentro la sociedad a la que pertenece. Cabe identificar si la percepción del adulto mayor respecto a su calidad de vida y autonomía es proporcionalmente positiva con los objetivos de la propuesta ofrecida.

Fuente de información: Encuesta a las personas mayores del Centro Día: La Montaña del saber. Localidad: San Cristóbal.

Periodicidad: Única toma.

Análisis de los resultados:

La encuesta ha lanzado resultados importantes sobre la percepción de las personas mayores que participan del Centro Día de la localidad de San Cristóbal. Fueron planteadas nueve preguntas de respuestas estructuradas (Gráfico 2a) y una pregunta complementaria, de tipo abierta, incluida con la intención de coleccionar recomendaciones (Gráfico 2b).

Es indiscutible la percepción positiva y el grado de aprobación registrado. Porcentajes incontestables relatan el impacto tangible del Centro Día en la vida de las personas mayores. Sentimientos de felicidad (99,5%); mejoría en la calidad de vida (98,5%); satisfacción con los cursos 114 ofrecidos (100%); sentimiento de autonomía (91%); espacios para opinar (92%) son resultados



potentes que contribuyen con el éxito de la política.

Un segundo aspecto está relacionado con el entendimiento, también progresivo, sobre el tema de derechos. Esta es una cuestión fundamental para superar la perspectiva asistencialista que todavía existe, no solo desde la mirada de la sociedad, cargada de tensiones e imaginarios trastocados sobre la vejez y el servicio social, principalmente a partir de la percepción de las personas mayores. Observamos 5% de desconocimiento sobre tema de derechos y 25% expresados a partir de la idea de poseer información incompleta. Contextualmente, son números bajos, si comparados con los valores que obtendríamos si la encuesta incluyese un universo de personas externas al servicio. Es evidente que los procesos de capacitación son una prerrogativa de la PPSEV y el trabajo que se está realizando en los Centros Día abordan el tema de los derechos en la perspectiva de aumentar todavía más el 70% de certeza con relación a lo que significan los derechos para las personas mayores.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SDIS.

Un tercer aspecto que merece ser indicado, está en los 43% de desconocimiento de los servicios ofrecidos por los Centro Noche. Si bien, 16% afirma que lo han olvidado, es decir la información fue transmitida pero no registrada, el porcentaje todavía es alto, considerando que la población entrevistada está vinculada a un servicio correlato con el usufructo de derechos.

Es importante caracterizar el derecho a la participación (6%) como un camino todavía en construcción que requiere madurez y expresividad social para que pueda propiciar el salto cualitativo que de ella se espera para la profundización de los sistemas democráticos. Aspectos más visibles de sus beneficios, como la posibilidad de opinar, influir e interferir, son comúnmente entendidos como medios hacia la materialización de otros derechos sobre los cuales todavía existe incertidumbre y falta de garantías. En el campo de las percepciones, es natural una preocupación mayor con aspectos relativos a la seguridad económica (29%); un tema que se ha mostrado sensible, provoca discusiones y suscita entendimientos variados sobre la forma de resolverse. Del mismo modo, es significativo subrayar la preocupación que representa para las personas mayores el tema y los servicios relacionados con la atención y prevención a la salud (65%); una dimensión prioritaria y un desafío que precisa ser abordado intersectorialmente.

Por otro lado, la pregunta abierta para recomendaciones fue particularmente importante para confirmar el grado de satisfacción con los servicios de Centro Día. Si bien 42,5% se muestran totalmente satisfechos, esperando apenas la continuidad del servicio, 44% expresan opinión sobre puntos que pueden ser mejorados, o sobre aspectos de preocupación personal sobre la continuidad o la ampliación del servicio.

Gráfico 2a. Resultados encuesta de percepción – Preguntas estructuradas

Entre los puntos más destacables surge el tema de la infraestructura (22%), principalmente en lo relacionado a la ampliación y comodidad de los espacios comunes, cuidado de baños, entre otros. Un segundo ítem de alta demanda la constituye la ampliación de la oferta de actividades (18%), paseos, ejercicios físicos, charlas, cursos de manualidades, tejido, sistemas, entre otros. Con un porcentaje importante (16%) aparece una demanda que relaciona derechos a obligaciones y retrata tanto civismo como corresponsabilidad. Que esta dimensión haya surgi-



do espontáneamente imprime en Centro Día una aspiración colectiva que vence el individualismo y propone deberes a ser cumplidos: puntualidad, participación, unión, etc.

Finalmente, otro aspecto destacable en el análisis se centra en la percepción de un sentimiento recurrente de pérdida. Ya se registraba en el primer gráfico un 4,5% de personas que afirman tener miedo de perder lo conquistado. En este segundo momento, es clara la urgencia por ampliar el tiempo de permanencia (11%), actualmente limitado a 1 año. De igual modo, 7% demanda más horas por día y más días por semana cuando inquiridos sobre la frecuencia de participación en el servicio. De manera conexa, 6% afirma la necesidad de implementar nuevos Centros Día como forma de ampliar el disfrute de derechos y los beneficios para más personas, en otras localidades, de manera descentralizada.

Gráfico 2b. Resultados encuesta de percepción – Pregunta abierta

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SDIS.

Apoyos Económicos

Generar igualdad de oportunidades y garantizar la ampliación de capacidades entre las personas mayores son directrices cuya materialización puede estar asociado a los esfuerzos de consolidación de la política de transferencias económicas. Este tipo de apoyo se ha caracterizado como un potente auxilio para la contención de la pobreza atendiendo los rezagos vinculados a carencias estructurales y a condiciones extremas de vulnerabilidad. Garantizar la seguridad económica de las personas mayores es un derecho cuya progresividad demandará un arduo trabajo de soluciones creativas y asertividad política. La sustentabilidad de las cuentas públicas tiende a ser la plataforma de contención donde se agotan esfuerzos destinados a la ampliación de coberturas, tamaño, temporalidad, etc. Estas reflexiones son consonantes con otras que tejen alternativas que se apoyan en las capacidades y autonomía de las personas mayores. Una vez más, el enfoque diferencial puede sustentar la posibilidad de trabajar productivamente con quien así lo desee y, en función de sus condiciones, ampliar sus márgenes de ingresos, mejorar sus condiciones de vida y distender las enormes presiones presupuestarias que actualmente se dibujan como uno de los mayores desafíos para los gobiernos locales y nacionales.

INDICADOR 3. Número de personas que abandonaron el apoyo económico ofrecido por la SDIS por causa del aumento en sus condiciones de vida resultado de retiros voluntarios o por obtener pensión contributiva.

Descripción: Los apoyos económicos ofrecidos por el Distrito son un potente medio para remediar las profundas situaciones de vulnerabilidad a la que se enfrentan gran parte de las personas mayores que no califican a una jubilación vitalicia que garantice su derecho a la seguridad económica. Las barreras de acceso a las pensiones contributivas pueden ser apenas temporarias por cuestiones burocráticas o, en su gran mayoría, situaciones irreversibles por incumplimiento de los requisitos preestablecidos por la legislación de la Nación. Identificar el número de personas que abandonan el apoyo económico de la SDIS es un medio para reconocer los caminos que llevan a las personas mayores hacia procesos de autonomía. Este indicador es potente en la medida que visibiliza iniciativas de absorción laboral o acciones complementarias por parte del poder público en su afán de optimizar la oferta y la eficacia de las transferencias.

Fuente de información: Base de datos SDIS – SIRBE.



Periodicidad: Anual.

Análisis de los resultados:

Teniendo como base los registros de egreso de los apoyos económicos observamos, en el bienio 2012-2013, la utilización de una etiqueta que identificaba el número de personas que se retiraron voluntariamente por causa de la superación de las condiciones que motivaron su ingreso al servicio. Del total de personas egresadas (3.141) el 3,5% (108) se retiraron del programa por este motivo (Gráfico 3). Un porcentaje de personas muy próximo, equivalente al 5% (151), lo hizo por causa voluntaria. A pesar de no haber datos específicos, es muy probable que los motivos estén relacionados con la superación de condiciones, sea por el acceso al Sistema General de Pensión eso por motivos de reinserción laboral. Esta hipótesis se sustenta porque en el total de los casos restantes los motivos de egreso, dentro de su diversidad, atienden a acciones impositivas por incumplimiento de criterios o faltas administrativas, totalizando 67,5% del total.

Gráfico3. Apoyos Económicos. Egresos por bienio, 2012-2013 y 2014-2015

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SDIS.

El mérito de la comparación estriba en los resultados obtenidos en el bienio 2014-2015. Para este periodo, la etiqueta relativa a la superación de condiciones fue eliminada⁹⁴ y absorbida por la etiqueta “Retiro voluntario” que pasa a consolidar egresos que, ya en el bienio anterior, caracterizaban una población que alcanzaba cierta autonomía. Sin embargo, los datos muestran apenas 6% de retiros voluntarios, al paso que cuando desagregados la suma del bienio anterior alcanzaría 8,5%. Hubo aumentos proporcionales inclusive en el número de personas que egresaron por causa de traslados a otro municipio, de 7% a 9%, sin que esta situación incidiera en el análisis dado que este motivo se caracteriza como una falta a los criterios de ingreso al servicio.

Siendo así, las señales nos indican una dependencia todavía acentuada de la población vulnerable con relación a las transferencias económicas y un desafío aún pendiente hacia estrategias de egreso vía superación de las condiciones de vida.

Delante de este panorama es posible constatar análogamente los esfuerzos de asistencia por parte del gobierno distrital, expresados por el aumento significativo de la cobertura. Datos muestran 24.000 personas atendidas en 2012, y una progresión que llega a 81.460 en 2015. Un valor que según el Plan de Acción 2013-2016 prevé 88.679 subsidios hasta esa fecha, un valor expresivo que bordea el 370% de aumento.

Principio de la primacía de la norma más favorable

El principio de la primacía de la norma más favorable dice que cuando hay un conflicto entre varias normas aplicables de derechos se debe optar por garantizar aquella más ventajosa al ciudadano. Es frecuentemente encontrar situaciones donde las normas internas se superponen unas a otras, condicionando derechos y vinculándolos de manera que la materialización de un derecho exija el cumplimiento obligatorio de otro.

94. Como consta en la Resolución 764 del 11 de julio de 2013, por la cual se adoptan los criterios de ingreso, egreso, priorización y restricciones por simultaneidad para el acceso a los servicios sociales en proyectos de la SDIS.



Es el caso, por ejemplo, del derecho a la participación y el derecho a la seguridad económica a través de la transferencia de apoyos económicos. Cuando vinculados, el derecho a recibir un auxilio económico se condiciona sin necesidad al derecho de ejercicio de ciudadanía activa. La participación en talleres formativos puede entenderse como el cumplimiento de una responsabilidad y un compromiso social por parte de la persona mayor, pero no puede constituirse en barrera de acceso natural e irrestricto al usufructo de sus derechos. Identificar y corregir condicionamientos administrativos es también un paso propositivo que favorece la prevalencia de la norma más favorable e incita acciones de creatividad para fomentar por otras vías el disfrute y la capacidad los otros derechos antes vinculados.

INDICADOR 4. Número de beneficios que se encuentran todavía vinculados por pre-requisitos (solicitud de servicio) y que limitan el acceso total e irrestricto al disfrute de derechos.

Descripción: Conceptualmente un derecho no debe estar condicionado por una obligación que limite el acceso a los beneficios inherentes a cualquier persona. Observar la evolución de la oferta distrital para la progresividad de la materialización de los derechos es una buena práctica, identificar cuantas eliminaron barreras y pre condiciones es todavía mejor. Este indicador ofrece una medida del grado de libertad y acción asertiva rumbo a la consolidación de una gestión pública basada en el enfoque de derechos.

Fuente de información: Base de datos SDIS – SIRBE.

Periodicidad: Anual.

Análisis de los resultados:

En 2014-2015 todavía constaba como motivo de egreso de los apoyos económicos las etiquetas “inasistencia a encuentros” (2 personas) e “inasistencia a talleres” (10 personas) lo cual caracterizaba una condición vinculante de un derecho (participación) con relación a otro (seguridad económica). Esta situación podía ser interpretada como una situación de control utilizado de forma administrativa para el monitoreo de las personas mayores atendidas por el apoyo económico; otro tema prioritario que requiere mecanismos de seguimiento que ofrezcan garantías y sean justos.

El enfoque que subsanó esta situación substituyó una práctica de matriz gerencial por otra basada en derechos. Sin duda, un salto contra cíclico que suele ocasionar resistencias por parte de las estructuras tradicionales, pero que sienta un precedente sustancial rumbo a la garantía de derechos y a su incorporación para dentro de la administración pública.

Difícilmente estas variables son medidas, visibilizadas y divulgadas con la relevancia que tienen. Debemos considerar que los aspectos administrativos de flujos de solitación y atención de demandas suelen encerrar material importante para los enfoques de derecho. Un ejemplo relacionado, esta vez con las dos localidades analizadas, nos remite al ciclo histórico que acompaña la tan exitosa ampliación de los subsidios económicos ofrecidos por la SDIS del gobierno distrital de Bogotá.



Los datos de la Tabla 2 muestran una comparación anual entre el número de solicitudes cuyo servicio todavía no ha sido atendido y el número de apoyos económicos en atención. Cabe resaltar el aumento progresivo e importante de solicitudes en espera de ser aprobadas, principalmente en la localidad de San Cristóbal, con mayores carestías. Estas informaciones indican por lo menos dos componentes que deben ser priorizados para garantizar el derecho de las personas mayores en términos de acceso a la garantía del apoyo económico.

Tabla 2. Ciclo histórico de solicitudes de servicio y apoyos económicos ofrecidos

Localidad	Estado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
San Cristóbal	Solicitudes de servicio			13	138	1.734	2.707	4.592
	En atención	533	331	2.017	2.596	3.736	2.052	11.265
Teusaquillo	Solicitudes de servicio					3	34	37
	En atención	16	30	12	158	82	148	446

Fuente: Datos de la SDIS.

En primer lugar, la reglamentación entre los tiempos de espera entre una solicitud y su aceptación o recusa. Puede ocurrir el caso de solicitudes computadas en más de un año generando duplicación del dato que es finalmente sumado, además de extensiones en los tiempos de espera que, sea por causa de requisitos incumplidos, sea por procesos administrativos, generan disonancias de cognición sobre la efectividad del servicio.

En segundo lugar, la notoria progresión del número de beneficios ofrecidos y el consecuente aumento del número de solicitudes, caminando juntos, muestran la necesidad de ajustar la estructura administrativa al punto de dotarla de la fortaleza necesaria para incluir el nuevo paradigma del derecho como base de sustentación. Este indicador es valioso, pues lejos de apuntar una fragilidad, expresa una fortaleza: el éxito de una práctica y la elasticidad que necesitan nuestras nuevas estructuras para incorporar iniciativas que producen, ellas mismas, dinámicas particulares.

Análisis de los indicadores cualitativos transversales

La propuesta metodológica incluye la definición y aplicación de una lista de cinco indicadores cualitativos y transversales que serán utilizados por las tres políticas: infancia, personas mayores y habitantes de la calle. Los indicadores están configurados a partir de una lista de preguntas, ejes de análisis y dimensiones (Tabla 3). La finalidad de la tabla es contrastar percepciones resultantes de la misión de terreno sobre las cuales aplicar la distinción binaria: ontología y estructura, como filtros de afectación.

Tabla 3. Preguntas inductoras relacionadas a las tensiones identificadas



Pregunta inductora	Eje de análisis	Dimensiones	
		Ontología del lenguaje	Estructuras fuertes
¿Cómo los servidores públicos que llevan a cabo las Políticas las incorporan en sus prácticas?	Paradigma	Sujeto reconoce la diversidad de las interpretaciones con las que lida, las trabaja y aprovecha.	Estructura dispuesta a medir resultados no convencionales que van más allá de la eficiencia y la eficacia.
¿Se han implementado formación e información hacia la ciudadanía y dentro de la administración para el enfoque de derechos?	Comunicación	Sujeto se beneficia de prácticas pedagógicas innovadoras.	Estructura de comunicación lleva en cuenta las particularidades de la población.
¿Cómo se implementa la cultura de derechos a nivel de los servidores como a nivel de la gente? ¿Qué acciones permiten pasar del asistencialismo a las dinámicas de autonomización?	Relación sujeto-objeto	Sujeto admite y promueve una relación entre derechos y deberes.	Estructura supera y rompe la relación disfuncional "salvador-víctima".
¿Cómo los derechos se expresan en la cotidianidad de los ciudadanos? ¿Qué relación establecen entre las situaciones que viven y los derechos humanos?	Relación sujeto-objeto	Individuos se perciben como sujetos de derechos.	Estructura modifica su funcionamiento por la influencia de un nuevo enfoque de derechos.
¿Cómo se ha conducido la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la definición, el desarrollo y la implementación de las Políticas?	Paradigma	Personas entienden la participación no apenas como un medio, también como un fin.	Estructura adopta la participación como un nuevo paradigma, con formas de medición y resultados diferenciados.

Fuente: elaboración CES en base a matriz conjunta CGLU-Copevi-CES.

Contrastando las preguntas inductoras con las tensiones identificadas obtenemos tres ejes auxiliares que nos indican aspectos del proceso de implementación de la política. Definimos los ejes como: i) paradigma; ii) comunicación; y iii) relación sujeto-objeto.

Paradigma.

Si consideramos el enfoque de derechos como un paradigma podemos entender que un abordaje que lo potencie demandará de esfuerzos que resguarden sus variables originales a lo largo del proceso de su materialización. Es notorio, per se, la intención de adoptar y promover el enfoque de derechos dentro de los procesos de planeación de las políticas públicas observadas. Es evidente el trabajo que sobre este respecto se ha venido realizando interna y externamente por parte del gobierno distrital. Son indiscutibles los resultados alcanzados y los números registrados y medidos por los indicadores socioeconómicos tradicionalmente usados. Esto vale tanto para la materialización de los derechos de las personas mayores como para la apertura de dimensiones participativas a las que puedan acceder. No es un tema de ausencia, sino de intensidad y profundidad de las prácticas implementadas. Sin embargo, el riesgo ontológico



todavía es latente, así como lo son las estructuras que tienden a medir derechos o participación con herramientas centradas apenas en procesos de eficiencia o eficacia. El número de personas que participan de una actividad, tal vez uno de los indicadores más usados para medir resultados, puede ser considerando suficiente para una mirada más tradicional. Sin embargo, la experiencia de la PPSEV demuestra que nuevos enfoques exigen de miradas creativas que nos lleven a medir, por ejemplo, no solo la cantidad como la calidad de la participación; una dimensión que generalmente incluye tiempos, niveles de discusión, porcentajes de incorporación de demandas, estrategias de inclusión de personas, entre otros aspectos que están relacionados con el derecho a la participación, pero suelen pasar desapercibidos cuando el objetivo que se busca no los incorpora.

Comunicación.

Es destacable el volumen y calidad de los documentos producidos dentro del ciclo de implementación de la PPSEV. No solo la lisura del material impreso y digital disponible como también el método de interacción y diálogo adoptado por el servicio y la oferta institucional son responsables por la calidad de la información tal como es percibida. Los atributos de una efectiva comunicación suelen considerar no solo las herramientas y medios de comunicación disponibles, como también el tipo de lenguaje utilizado, haciendo de la “forma” un componente potenciador del “contenido” que se pretende transmitir. La percepción general encontrada hace hincapié en desenvolver iniciativas que consoliden el intercambio de información como un fluido camino de viadupla entre gobierno y sociedad.

Relación sujeto-objeto.

Sobre este particular, vale reconocer la fuerza semántica con la que se viene trabajando el concepto de sujeto de derechos. La evolución de percepciones con relación a imaginarios de asistencialismo es todavía bastante fuerte, haciendo de la relación entre objeto de derechos y sujetos de derechos, una definición todavía en construcción dentro del imaginario social. No es, por lo tanto, un territorio conquistado, sino una arena de conflictos donde es común apreciar la persistencia de la relación de Karpman, donde el gestor tiende a ser visto como un salvador y el ciudadano vulnerable como una víctima del sistema al que hay que acudir y rescatar. Son meritorios los esfuerzos hacia la alteración de esta percepción que trae como resultados inmediatos observables la discusión del principio de dignidad y la evolución del concepto de derecho, colocando al ser humano como sujeto soberano que los adquiere, no por benevolencia ni por caridad, sino como valores inherentes a su condición natural.

Convergencias y desafíos a la luz de la experiencia brasileña

La intención de este apartado es suscitar un espacio de reflexión a la luz del camino recorrido por otros países. En el caso de la política pública para personas mayores optamos por el caso brasileño, que se encuentra también en evolución y viene mostrando una serie de resultados contrastables con la experiencia del Distrito de Bogotá, en particular con el tema de los apoyos económicos y los servicios de atención Centros Día.⁹⁵

95. En el caso brasileño la Ley Orgánica de Asistencia Social de 2005, es la Política de Seguridad Social no contributiva que busca interrumpir la fragmentación que históricamente ha marcado al sector y ha potenciado la gestión de los municipios, descentralizando política y admi-



Apoyos económicos

En el Brasil todas las personas mayores de 65 años con renta familiar menor que $\frac{1}{4}$ del salario mínimo mensual tienen derecho a recibir el Beneficio de Prestación Continuada–BCP, equivalente a un salario mínimo.⁹⁶ El BCP es considerado un derecho e incluye, sin distinción, a todas las personas que califican dentro de estas dos condiciones, principalmente aquellas personas que no han tenido la oportunidad de contribuir para un plan de jubilación. Las mismas condiciones y beneficios valen para las personas con deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, cuya situación impida su participación en la sociedad en igualdad de condiciones. Estos apoyos son federales. No hay experiencias de apoyos económicos otorgados por municipios, a no ser en el caso de programas de combate a la pobreza.

Los programas de transferencia de renta para la disminución de la pobreza en el Brasil son considerados políticas públicas. Son apoyos económicos directos a individuos o familias, dirigidos a familias pobres y extremadamente pobres. El programa más emblemático es el “Bolsa Familia” y atiende a 13,9 millones de familias.⁹⁷ Este beneficio está condicionado a contrapartidas por parte de los beneficiados; en educación (matrícula y frecuencia de hijos o dependientes), y en salud (cumplimiento del calendario de vacunación).⁹⁸ Los resultados no están exentos de críticas que consideran insuficientes la adopción de criterios de renta para la definición de pobreza o la frágil articulación de la transferencia monetaria con el acceso y calidad de los servicios ofertados por el Estado. La crítica más frecuente contesta su eficacia sobre la disminución de la pobreza y la emancipación de las familias atendidas, aunque hay fuertes indicios que la muestran efectiva en la superación de la pobreza extrema.⁹⁹

Por otro lado, desde enero de 2005, se ha instituido en el Brasil la renta básica de ciudadanía. La ley la califica como un derecho de todos los brasileños residentes en el país y de todos los extranjeros residentes desde por lo menos cinco años. La ley garantiza un beneficio económico universal sin distinción socioeconómica y suficiente para cubrir los gastos mínimos con alimentación, educación y salud. Para la implementación progresiva de la ley, que todavía no ha sido reglamentada, se considera el grado de desarrollo del país y las posibilidades presupuestarias.

Centros Día/Noche

Los Centros Día brasileños son bastante diversificados, por lo general reciben personas mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad o en casos donde se compruebe que los familiares no poseen disponibilidad para realizar la atención o el cuidado por causa de actividades académicas o laborales. El acceso se da por solicitud espontánea en las unidades Centro Día o en cualquier unidad de la red de asistencia social. El servicio es diario, de 8h30 a 17h30, de

nistrativamente sus acciones, los servicios, la ejecución y el monitoreo. Es en ella que se sustentan las acciones de transferencia de renta y servicios como los Centro Día.

96. El salario mínimo vigente en Brasil desde 01/01/2015 es de R\$ 788,00. Aproximadamente U\$ 200,00 (noviembre, 2015).

97. Datos del Ministerio de Desarrollo Social-MDS del gobierno Federal del Brasil (septiembre, 2015).

98. Condiciones requeridas para todas las familias beneficiadas por el programa que tengan dependientes menores de 17 años.

122 99. Según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA el programa Bolsa Familia disminuyó en 28% la pobreza extrema en el Brasil. El cálculo fue realizado en 2013 utilizando datos de la Pesquisa Nacional de Muestras Domiciliares PNAD-IBGE.



lunes a viernes, siendo que los sábados y domingos la programación incluye encuentros y actividades intergeneracionales. Los beneficiarios pueden usar el Centro indistintamente a lo largo de la semana. No hay fechas de egreso ni barreras administrativas que condicionen el uso.

Adicionalmente, la política prevé la implementación de Centros de Referencia, exclusivos para personas mayores de 60 años, sin distinción de vulnerabilidad. Ofrecen espacios de convivencia, actividades culturales, educativas, terapias ocupacionales y de economía solidaria, asistencia social, además de algunos servicios de atención médica.¹⁰⁰ Los Centros de Referencia son locales donde es posible identificar diversos tipos de vulnerabilidad de sus usuarios, en este caso el procedimiento es la derivación hacia Centros de Referencia de Asistencia Social-CRAS, o hacia Centros de Referencia de Atención Psicosocial-CAPS, siendo este último destinado para casos de dependencia de alcohol o drogas, y para casos de asistencia psicosocial y enfermedades mentales.

La experiencia de Centros Noche exclusivos para la población de personas mayores es bastante limitada en el Brasil. Las acciones se direccionan mayormente a contornar la vulnerabilidad de las personas habitantes de la calle, con énfasis en la protección de niños y adolescentes. En algunas ciudades, como Sao Paulo, por ejemplo, la política prevé convenios con hoteles económicos, pagados por la municipalidad a partir de iniciativas de reconversión económica que estimulan la ocupación de áreas centrales y degradadas con amplia oferta de vivienda pero con alta vacancia. La acción municipal garantiza un abrigo digno, alimentación y asistencia según el grado de vulnerabilidad o tipo de dependencia. El proyecto incluye un componente de auxilio económico, que promueve, entre los desempleados, la reinserción laboral en proyectos financiados por el municipio.¹⁰¹

Ley de la Persona Mayor

Como un aspecto adicional cabe destacar la promulgación en octubre de 2003 de la Ley 10.741 de la Persona Mayor (estatuto do idoso) que, entre otros derechos garantiza: i) media entrada en eventos culturales, deportivos y de esparcimiento; ii) atención preferencial en locales públicos y privados con condiciones especiales de acceso a información y filas; iii) Gratuidad en transporte colectivo público urbano y metropolitano. Para transportes interprovinciales toda línea regular de ómnibus, tren o embarcación debe ofrecer 2 lugares gratuitos para personas mayores con renta de hasta 2 salarios mínimos. Después de ocupados los lugares gratuitos, la oferta de plazas complementarias tendrán descuento de 50% del valor del pasaje; iv) local especial para parqueo, tanto público como privado, los cuales deben reservar 5% del total de sus plazas para personas mayores. Los lugares deberán estar apropiadamente señalizados y localizados de manera preferencial para garantizar comodidad y acceso facilitado.

La Ley de la Persona Mayor, en adición a las garantías ofrecidas ya mencionadas, busca primordialmente reprimir y punir la violencia contra las personas mayores, incluyendo como de-

100. En el área médica se ofrecen servicios de geriatría, ortopedia, oftalmología, ginecología, cardiología, psiquiatría, urología, neurología, odontología (prótesis dental), psicología y audiometría. Estos servicios hacen parte del Sistema Único de Salud – SUS, por esa razón para ser atendido en un Centro de Referencia, la persona mayor deberá ser evaluada antes por un clínico general de una unidad básica de salud de la localidad.

101. El proyecto “Brazos Abiertos” del gobierno de la ciudad de Sao Paulo tiene foco en personas con dependencia a Crack. Los salarios son de aproximadamente R\$509 (U\$ 130) al mes en retribución por actividades de limpieza de calles, ornato, jardinería, etc.



lito penal no solo los casos de violencia explícita, como también los casos de negligencia. Su valor no solo es un punto de inflexión en las relaciones de cotidianidad de las personas mayores dentro de la sociedad brasileña, lo es también por la celeridad que imprime en la resolución de conflictos, y por la garantía que el Estado ofrece para punir infracciones y resarcir daños físicos, psicológicos y morales.

La política pública para personas mayores en el Brasil ha promovido un cambio en la forma como se percibe la vejez. Gracias a una legislación sintonizada con la problemática se han corroborado avances substanciales, principalmente en el reconocimiento del derecho a la seguridad económica. A pesar de los avances, el camino que lleva a la atención plena del derecho todavía está incompleto. Es verdad que el Estado brasileño garantiza la jubilación no contributiva para todas las personas mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad, sin embargo no hay equivalentes de apoyo económico municipal para cubrir la brecha entre los 60 y 65 años.¹⁰² En este sentido el distrito de Bogotá no solo es proactivo en relación al gobierno nacional colombiano al asumir compromisos y responsabilidades que en otros países, como el Brasil, son competencias del gobierno Federal, como toma para sí la garantía de cubrir un vacío legal que no encuentra parangón en ningún gobierno municipal brasileño.

Consideraciones generales y prácticas destacables de la PPSEV

En base a las reflexiones anteriores y a partir de los indicadores que han apoyado nuestro análisis, se ha querido poner en relieve los aspectos más fundamentales de la PPSEV en su lucha contra la pobreza y la garantía del derecho a la seguridad económica y social de las personas mayores. Ambas perspectivas son declaraciones intencionales explícitas en la política y emblemáticas por enfrentar un tema prioritario en la agenda internacional. Se han visitado algunos aspectos de la problemática, no todos los que serían necesarios para abordar el tema desde una visión multidimensional, territorial y sectorial completa, pero lo suficientemente general para constatar un avance en la materialización del derecho de las personas mayores en las localidades analizadas. Parte de ese avance se constata por incluir en la lectura del monitoreo no solo los resultados más evidentes, como aquellos menos observados, principalmente la identificación de tensiones, definidas como constrictoras en el caso de las estructuras fuertes, o disipadoras en el caso de la ontología del lenguaje, la polisemia y la diversidad semántica y de entendimientos a los que nos enfrentamos.

La progresividad y la evolución experiencial del derecho no lo exime de revisarse y profundizarse. ¿En que se basa la dignidad humana sino en algo más elevado y grande que ella misma? ¿Seremos capaces de trascenderla para el bien de la humanidad? Ese es también un desafío.

Sin ánimo de ser exhaustivos en el análisis pasamos a detallar algunos de los puntos más relevantes identificados y que merecen ser destacadas como prácticas destacables:

El ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo es una declaración que coloca

102. Según la Organización Mundial de la Salud-OMS, son consideradas personas mayores aquellas que tienen 60 años o más en países en desarrollo y 65 años o más en países desarrollados. Es importante reconocer que la edad cronológica no es un marcador preciso para los cambios que advienen del envejecimiento. Existen diferencias significativas entre personas de la misma edad con relación al estado de salud, participación y niveles de independencia. Sin embargo, tanto en el Brasil como en Colombia el marco que define vejez se reconoce jurídicamente a partir de los 60 años.



al Plan plurianual de la Bogotá Humana como una referencia internacional. El punto de partida no son las personas con necesidades de asistencia, sino los sujetos con derecho a demandar prestaciones y conductas por parte del Estado. Este es el punto de inflexión desde el que se manifiesta una intencionalidad que lanza una mirada hacia la progresividad del derecho, respalda sus procesos y trabaja para garantizar sus alcances;

Es relevante el camino de construcción de la PPSEV, que aborda no solo la vejez como objeto principal, sino el envejecimiento como proceso natural. El registro de las etapas de la política sigue una evolución cronológica anterior al 2009, pero se materializa con la formulación de las líneas de base y monitoreo (la más reciente de 2014), la construcción del Plan de Acción de la Política, entre otros documentos de soporte que validan el ciclo de planeación. El horizonte previsto hasta 2025 es desafiante, por el grado de incertidumbre que generan proyecciones de tan largo aliento, y provocador, en el sentido que demanda de la ciudadanía un compromiso de concertación fundamental para su realización;

Es interesante la relación construida entre la PPSEV (2010-2025) y el Plan Bogotá Humana (2012-2015), iniciativas dialógicas convergentes y alineadas con la visión propuesta por la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad, mostrando coherencia entre lo declarado y lo ejecutado o entre las directrices y la acción práctica ejercida en el territorio;

El principio de dignidad trabajado en el Distrito de Bogotá, no se refiere únicamente a la sobrevivencia fisiológica y psicológica de la persona mayor como individuo. Se refiere también a su inclusión y participación dentro de la sociedad en consonancia a un valor de dignidad social más amplio, que comprende la relación de la persona mayor con los espacios creados y servicios ofrecidos por el Distrito, con el fortalecimiento de sus redes comunitarias y vecinales, y con la salud y profundización de los vínculos familiares a los que se encuentra vinculado. Es decir, el principio de dignidad de la persona humana, como es entendido por la jurisprudencia del derecho internacional e incorporada por la PPSEV, no ostenta apenas la acepción al respeto individual y a la libertad restringidas a las esferas íntimas del individuo, pautadas por la no interferencia o abstención por parte del Estado, sino que es éste quien declara positivamente su responsabilidad y asume protagonismo al reconocer que algunas libertades no garanten necesariamente el incremento de la calidad de vida y el bienestar social de las personas mayores, por las que son necesarias acciones concretas e innovadoras para defender y promover sus derechos. Así siendo, esta premisa reverbera en consonancia con la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad que tiene como punto de partida el hecho que las autoridades locales pueden y deben ser activas en la defensa y la promoción de los derechos humanos;

Es destacable la preocupación con la materialización del derecho a la seguridad económica como una de las condiciones clave de la calidad de vida en la vejez, también fundamental en el camino de la erradicación de la pobreza extrema en el mundo. El derecho a la seguridad económica, sin embargo, es visto como nudo gordiano por sectores más conservadores de la sociedad.¹⁰³ La capacidad de disponer de recursos económicos con independencia y sin vinculaciones es un aspecto fundamental que marca una dirección de convergencia con los debates internacionales y las reflexiones que se suscitan en torno de este tema;

103. El principal condicionante hacia la ampliación de las políticas de apoyo no contributivo atañe generalmente al equilibrio fiscal y a la sustentabilidad financiera del Estado. Este supuesto se apoya en las transformaciones demográficas de la población, su envejecimiento y las tendencias de retracción económica que afectan las cuentas públicas y limitan la inversión social.



Se observan, entre las diversas iniciativas en torno a la seguridad económica, dos ejes principales de actuación. El primer eje responde por acciones relacionadas a las transferencias económicas, sea a partir de la asistencia jurídica para facilitar el acceso a las jubilaciones nacionales, o a partir de la política de apoyos económicos distritales, aumento de cobertura, nivelación de la oferta, etc. A este respecto, los números muestran una proyección importante y progresiva desde 2012. Se ha ampliado la cobertura de los apoyos, mejorado la identificación, complementado y uniformizado los tipos de subsidio, incrementado sus valores y sus fuentes de acceso, entre otras medidas destacables;

Un segundo aspecto para la materialización del derecho a la seguridad económica se aborda a partir de acciones de absorción productiva, alternativas de generación de ingresos y oferta de ocupaciones remuneradas para personas mayores, con disponibilidad y autonomía, y dispuestas a compartir sus capacidades físicas e intelectuales. Iniciativas de emprendimiento y gestión intersectorial como las previstas entre la Secretaria Distrital de Integración Social–SDIS y la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico–SDDE a partir de convenios para la inclusión laboral en áreas como comercio, industria, servicios, agricultura, producción pecuaria y agropecuaria deben ser vistas, a pesar de los modestos resultados alcanzados hasta la fecha, como una dimensión con alto potencial de retorno y una buena práctica de gestión pública;

Es importante el esfuerzo distrital de conceder el beneficio de los apoyos económicos a personas vulnerables considerando una edad inferior a la adoptada por el Sistema General de Pensiones. De esta manera, todas las personas vulnerables mayores de 60 años, pueden ser atendidas por un beneficio que, en el caso de los hombres, los resguarda por hasta 2 años (de 60 a 62 años);

Es destacable, el nivel de reflexión observado en los encuentros participativos entre gobierno y sociedad, sobre aspectos de la no reversibilidad social de los avances y conquistas alcanzadas por la PPSEV. La no reversibilidad determina que, una vez consagradas legalmente las prestaciones sociales, el legislador no puede eliminarlas sin alternativas o compensaciones. En este sentido, crear condiciones adecuadas para la dignidad de la población de personas mayores, sea mediante estrategias de acceso al sistema de pensiones contributivas, sea por la radicalización de los apoyos económicos o por la implementación de la pensión universal no contributiva, a pesar de profusamente discutidas, se presentan como desafíos todavía por resolver;

Se aprecia una buena práctica de la gestión al incluir nuevas herramientas de análisis a los procesos tradicionales de monitoreo y seguimiento de la política, a partir del desarrollo de una investigación del impacto del apoyo económico en la calidad de vida de las personas mayores. La investigación es el resultado de un trabajo conjunto entre la Secretaria Distrital de Planeación y la SDIS. Sus resultados, todavía en fase de sistematización, son importantes porque direccionan la atención y la acción de la esfera pública. Preliminarmente es posible prever sus alcances, pues aborda una dimensión poco explorada en otras ciudades con políticas de transferencia de renta parecidas, que es el destino final de los recursos económicos y el uso dado por sus beneficiarios;

La implementación de centros de atención social transitorios para el alojamiento de personas mayores es una acción diferenciada dentro de la política pública del Distrito. Los Centros No-



práctica replicable para otras ciudades que brindan atención a personas habitantes de la calle pero que no cuentan con el enfoque diferencial puesto en la vejez y sus particularidades;

Es destacable la inversión dada a los Centros de Protección Social¹⁰⁴, el aumento de la cobertura de atención, la ampliación de las estructuras físicas y la humanización en el cuidado. Es particularmente innovador el enfoque dado al derecho a la sexualidad para las personas mayores que habitan en centros de protección. Abordar la discusión frontalmente es procurar por soluciones que reconozcan el convivio afectivo y relacional entre parejas y abran lugar para alternativas de convivencia con hombres o mujeres mayores LGBT.¹⁰⁵

Es relevante el componente integrador sobre el cual discurren los diferentes servicios sociales comprometidos con la garantía del derecho a la seguridad económica. Tanto los Centros de Protección Social, los apoyos económicos, los Centro Día y Centros Noche, son ejemplos de una política de acciones integradas, complementarias y correlatas, de manera que cada una de ellas es un componente que encuentra en las otras el marco que sustenta la intencionalidad de la política. Son, sin duda, un esfuerzo comprometido con el enfoque de derechos y con la materialización de garantías que todavía se vislumbran como grandes desafíos.

Recomendaciones

Tomando en cuenta los avances alcanzados a lo largo de los últimos años, los impactos positivos de la política en la población de personas mayores, las tensiones identificadas y los desafíos todavía por enfrentar para la consecución de la visión construida por la PPSEV 2010-2025, se recomiendan a la dirección distrital que:

Políticas Públicas

Reafirme el compromiso de contribuir para la garantía de la seguridad económica de las personas mayores, hasta la implementación de la pensión universal no contributiva, asegurando la sustentabilidad de las finanzas distritales con nuevas fuentes de financiamiento;

Fomente estrategias de planeación a corto, mediano y largo plazo, recuperando espacios como el Presupuesto Participativo y promoviendo la construcción participativa del Plan Plurianual 2016-2019;

Garantice en todos los niveles de la política, la decisión de colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo;

Promueva un sistema de participación ciudadana que garantice resultados mensurables y provoque la participación de la población de personas mayores todas las etapas del proceso de planeación, tanto en la etapa inicial de consulta, como en la fase de aprobación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación;

104. La SDIS define los Centros de Protección Social como un servicio social dirigido a personas mayores de 60 años que presentan dependencia moderada o severa, sin redes familiares o sociales de apoyo, en situación de fragilidad y vulnerabilidad social, en donde se realizan acciones integrales interdisciplinarias en el marco de los enfoques de derecho y desarrollo humano, prestandose el servicio de manera continua las 24 horas de domingo a domingo.

105. LGBT son las siglas que designan colectivamente Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas.



Proponga políticas de gestión capaces de alterar procesos, modificar estructuras y ajustar comportamientos institucionales de manera que el enfoque de derechos y la participación ciudadana puedan encontrar condiciones para cualificar la acción del Estado.

Programático-operativo

Amplíe las iniciativas que fomentan la atención diferencial de grupos dentro de la población de personas mayores: mujeres y vejez tardía, así como personas víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas con discapacidad y población campesina en el medio rural;

Desarrolle actividades económicas acorde a las condiciones particulares de cada localidad, fomentando la absorción productiva de las personas mayores, que tengan disponibilidad y condiciones físicas y psicológicas para hacerlo, en actividades que puedan ser desarrolladas en el ambiente familiar o en locales próximos a sus residencias, o a partir de la generación de oportunidades productivas con alto valor agregado;

Cree mecanismos para que las personas mayores puedan compartir sus experiencias y conocimientos con la población de infancia y juventud, principalmente a partir de la realización de talleres en las escuelas del Distrito;

Amplíe el programa Centro Día extramural para personas no vulnerables;

Amplíe el número de días/mes de actividades para todos los participantes de los Centros Día;

Suspenda inmediatamente, allí donde exista, los requisitos legales, administrativos y procesales que vinculen la provisión entre derechos;

Mejore la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos donde se desarrollen actividades recreacionales para las personas mayores;

Adopte medidas para garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población de personas mayores, con participación de los habitantes de la ciudad en su gestión y fiscalización;

Desvincule la edad mínima para el recibimiento del apoyo económico distrital de la edad mínima adoptada por el Sistema General de Pensiones para acceder al derecho de pensión de vejez, de manera que el aumento de la segunda no comprometa a la primera;

Desagregue de la etiqueta “retiro voluntario” informaciones que den cuenta de aspectos relacionados a procesos de emancipación y superación de condiciones que la incluyeron en el servicio de apoyos económicos, sea por causa de inserción en actividades productivas o por acceso al sistema de pensiones;

Amplíe y mejore las iniciativas de emprendimiento y gestión intersectorial entre la Secretaría Distrital de Integración Social–SDIS y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico–SDDE
128 a partir de convenios para la inclusión laboral en áreas como comercio, industria, servicios,



agricultura, producción pecuaria y agropecuaria, entre otros.

Gestión social integral

Promueva acciones de información vecinal sobre el número y la condición de las personas mayores vulnerables, con perspectiva de provocar acciones de voluntariado y apoyo solidario entre vecinos;

Amplíe las acciones y el diseño de nuevas estrategias que tengan como foco el fortalecimiento de los lazos de proximidad entre las personas mayores y sus familiares;

Actualice las informaciones sobre las organizaciones privadas y ONGs que trabajan con personas mayores en el Distrito;

Establezca medidas eficaces para controlar que los actores privados que gestionan servicios sociales o de interés público respeten de forma plena y sin discriminación los derechos garantizados en la Carta-Agenda Mundial;

Declare como tema prioritario para la materialización del derecho a la seguridad económica la necesidad de contar con una pensión universal no contributiva para todas las personas mayores de 60 años en carácter vitalicio, congregando actores de la sociedad civil y liderando esfuerzos para su implementación progresiva a nivel nacional, priorizando las camadas más vulnerables.

Sistemas de información

Fomente el desarrollo de nuevas metodologías que amplíen las estrategias convencionales de comunicación y mejoren el lenguaje utilizado con las personas mayores;

Invierta en tecnología para mejorar los sistemas de monitoreo sobre las solicitudes de servicio de los apoyos económicos;

Invierta en el desarrollo de metodologías participativas y en la identificación de indicadores que visibilicen aspectos poco observados de la política pública cuyo enfoque sea el derecho de las personas mayores, la participación ciudadana y los procesos de construcción colectiva.

Incluya en los proyectos de desarrollo y a lo largo de todas las fases de planeación de la política pública aspectos de la economía comportamental;

Incluya la palabra “participativo” en la comunicación institucional del gobierno distrital, de manera que los próximos Planes de desarrollo vean declarado explícitamente la participación ciudadana como una condición presente en su formulación;

Amplíe el desarrollo en contenidos de comunicación social que enfatizen la seguridad económica y social de las personas mayores como un derecho de todos y un deber del Estado.



Construcción de nuevas ciudadanías, participación ciudadana

Fomente una red de voluntariado entre personas mayores que incorpore la experiencia y disponibilidad de esta población en actividades relacionadas a la salud preventiva como cuidadoras de personas más jóvenes en centros de rehabilitación u hospitales;

Fortalezca las instancias de control social existentes y promueva dentro de ellas espacios de carácter pedagógico;

Fortalezca la articulación entre los espacios de participación ciudadana en todas las políticas públicas, teniendo en vista el desarrollo de acciones intersectoriales;

Establezca un sistema de participación ciudadana en el diseño y control de la prestación de los servicios, en especial en lo relativo a la calidad de la atención.

Incorpore mecanismos de gestión participativa que vayan más allá de la consulta pública y las rendiciones de cuentas, con la posibilidad de dotar a la población de empoderamiento suficiente para deliberar e interferir propositivamente en la gestión de la ciudad;

Recomendaciones generales

Incorpore en la agenda pública de la ciudad mecanismos que aborden las formas de financiamiento de los gobiernos locales frente al desafío de construir ciudades productivas, sustentables e inclusivas, que garanticen y promuevan los derechos de sus ciudadanos;

Promueva estrategias a largo plazo que incorporen la lucha contra la pobreza y la desigualdad como uno de los ejes centrales de las políticas sectoriales.



CAPÍTULO 4

HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL PARA EL FENÓMENO DE LA HABITABILIDAD EN CALLE (PPDFHC)

Introducción y referencias

(...) Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos inferiorizan y a ser distintos cuando la igualdad nos descaracteriza (Boaventura de Sousa Santos, “La igualdad no es suficiente”, La Jornada, 18 de Febrero de 2001)

Las personas que habitan la calle – como resultado de la libre elección o de múltiples fenómenos de expulsión y/o auto-expulsión de sus redes sociales y familiares, constituyen – en las diferentes latitudes del planeta – una de las principales categorías de excluidos, que bien representa la existencia en cada sociedad de “líneas abisales” (Santos, 2007) que ilustran, marcan y reproducen continuamente la injusticia y la opresión por parte de unos grupos humanos sobre otros. Los principales obstáculos que restringen el libre y completo goce de derechos humanos de estas poblaciones se relacionan, prioritariamente con seis ámbitos, que pueden ser identificados como:

- falta de reconocimiento, por parte de la sociedad y de la legislación, de las poblaciones habitantes de calle como sujetos de derechos en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía;
- criminalización, estigmatización, discriminación y violencia tanto del Estado como de la ciudadanía en general hacia estos sectores poblacionales, que les impide acceso adecuado y oportuno a servicios de salud, incluso de emergencia;
- carencia de redes sociales positivas, documentos oficiales y domicilio fijo, que restringen, cuando no impiden, su acceso a posibilidades de subsistencia, empleo y beneficio de programas sociales del gobierno;
- acciones y programas de corte asistencialista/paternalista basados en la “discriminación tutelar”, que tratan a estas poblaciones como objetos de protección, víctimas o potenciales delincuentes, afectando, entre otros, sus derechos a la integridad, la libertad y la seguridad personal;
- falta o insuficiencia de políticas que prevengan las raíces del fenómeno callejero, así como estrategias y programas integrales, intersectoriales y multiactorales coordinados y concertados, aprovechando experiencias y sinergias;
- desprecio por su presencia (u oposición a su presencia) en las políticas de construcción de espacios públicos y en la manutención de “terrains vagues” (especialmente en zonas de viaductos, parques, puentes, en las áreas ferroviarias, etc.).

Este último tema es fundamental en la medida en que – si no guardan coherencia bajo una visión común – las políticas de los diferentes sectores de la gestión distrital (por ejemplo, los sectores del urbanismo, la movilidad y la construcción de espacios públicos) pueden ser contradictorias con las políticas de integración y desarrollo social, especialmente las realizadas



con esta población, sin contar con el hecho de que hay espacios (semi)públicos de responsabilidad de otros sujetos institucionales o privados que tienen políticas y visiones diferentes y que se entrecruzan en un único territorio generando un elevado grado de esquizofrenia de la actuación pública.

El monitoreo previsto en esta sección de la gestión pública desarrollada por el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, en el marco de los Proyectos que lidera la Secretaría Distrital de Integración Social, especialmente el de la Subdirección para la Adulthood: “Generación de capacidades para el desarrollo de personas habitantes en calle” y las recomendaciones para la nueva Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en calle (PPDFHC), busca añadir nuevos puntos de vista, al análisis de los impactos de la acción pública, la valoración de resultados y la elaboración de recomendaciones sobre la progresividad de la conquista de los derechos humanos para las personas que viven en la calle, en particular el derecho a elegir el lugar donde vivir.

Desafortunadamente, debe reconocerse que las Cartas Internacionales de Derechos Humanos se ocupan poco de definir, de forma explícita, derechos fundamentales específicos para las personas que viven en la calle, y que han sido desvinculados de la afirmación del derecho a una vivienda digna o al ejercicio de los diferentes derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, algunas elaboraciones locales han trabajado específicamente sobre las personas que viven en la calle, y las peculiaridades de su situación, y vale la pena considerarlas, en el momento en que se propone la lectura de la interpretación que un gobierno local le ha dado a un fenómeno social tendencialmente tan invisibilizado, y de las líneas de acción elaboradas para definir las especificidades de su intervención¹⁰⁶.

Considerando como documento de referencia la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad (2012), que hace observancia a la promoción y consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan las diferentes ciudades del mundo y que incorpora la evolución del marco jurídico internacional, que apoya y resguarda la dignidad de la persona humana, el análisis de las políticas dedicadas a los ciudadanos y las ciudadanas habitantes de calle por la Alcaldía Mayor de Bogotá, revela cómo éstas representan un progreso mucho más avanzado en relación con la materialización de los derechos de este grupo de personas.

Esto se da en la medida en que la Carta (aunque recoge las indicaciones de muchos documentos internacionales que la preceden) contiene muy pocas referencias específicas de las y los habitantes de calle. Y – cuando ellas aparecen – dan la impresión de estar ligadas a un lenguaje que todavía sugiere una visión absoluta de la situación habitacional como el fruto de una privación involuntaria o impuesta, impidiendo explícitamente, contemplar la posibilidad de que la vida en calle puede ser una opción elegida, como consecuencia de otras elecciones, o producto de rupturas o cambios en las condiciones de vida de los sujetos interesados. Este punto de vista encuentra expresión en el artículo X “Derecho a la Vivienda y al Domicilio” de la Carta Agenda, que – recogiendo lo ordenado en el artículo XVI de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad¹⁰⁷–expresa:

106. Entre las experiencias más interesantes, puede ser citada la “Homeless Charter of Rights”, presentada en Calgary en Junio de 2015, y elaborada con el apoyo del proyecto homónimo del Alberta Human Rights Education and Multicultural Fund en el ámbito de un acuerdo entre la Calgary Homeless Foundation (CHF), el CHF Client Action Committee (CAC) y la Alberta Human Rights Commission (http://www.ihearthomeyyc.com/wp-content/uploads/2015/06/CHF_Charter.pdf). Entre los derechos formulados hay dos que proclaman: “Not be charged, ticketed or threatened just for being in a public place, or using public services” y “choose where you stay. No one can force you to stay at a shelter”.

107. Ya en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad del 2012, ya se decía (Art. XVI - Derecho a la vivienda):



(...) 3. La ciudad toma medidas adecuadas para ofrecer, en colaboración con otras autoridades competentes, una morada provisional digna a las poblaciones sin hogar, así como un emplazamiento adecuado para las poblaciones nómadas. Permite la domiciliación administrativa de las personas sin techo en asociaciones, a fin de asegurar su acceso a los servicios sociales, en particular los servicios de salud, en la ciudad.

Y sugiere como programa de acción:

Adopción de un plan de construcción de vivienda pública o protegida, accesible para las personas de baja renta, así como de provisión de refugios dignos para las personas sin hogar.

La única otra referencia a los habitantes de calle está en el artículo V “Derechos de niños y niñas”, donde se hace una referencia específica a los jóvenes que viven en la calle, instando al:

“establecimiento de una red de alerta que permita a la ciudad intervenir en los casos en que las personas menores de 18 años se encuentren en situación de riesgo, confrontadas al peligro y la violencia, en particular niños y niñas huérfanos, sin techo, víctimas de toda forma de explotación, enfermos de HIV-SIDA o desplazados de guerra”.

Como se puede ver en estas referencias, en el panorama internacional (incluyendo documentos que normalmente son considerados altamente progresistas) los y las habitantes de calle no son, significativamente, denominados con una definición que dé lugar a explicaciones enmarcadas en la libertad de elegir esa opción de vida, sino por vía negativa, a través de fórmulas descriptivas como “sin techo” o “sin hogar”. Tales enfoques parecen centrarse en la ausencia de algo considerado como condición “media”, “deseable” o hasta “normal”, que acaba por restringir el sentido de las palabras “techo” y “hogar”. Porque, de hecho, les retira riqueza semántica, en la medida en que parece reducir estos conceptos a su dimensión físico-material renunciando a valorar sus implicaciones subjetivo/psicológicas (las cuales podrían llevarnos a imaginar múltiples formas para dar forma al concepto de “reparo”, con base en la capacidad de generar sentido de “protección y pertenencia” por las personas interesadas).

Bajo esta perspectiva, en las páginas que siguen, se intentará ilustrar el camino que ha ido dando forma a la Política Pública para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle del Distrito Capital, que se prevé sea oficialmente aprobada con Decreto Distrital antes de finalizar el mandato del Alcalde Gustavo Petro, el cual coincide con el cierre del año 2015. Tal camino pareceir más allá de las recomendaciones de la Carta-Agenda Mundial, y – en línea con el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” (2012-2015) y su Eje 1 (titulado “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación. El ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo”) –marca una atención especial – que se lee también en el uso de un lenguaje nuevo – para las personas que se encuentran, por un periodo mayor o menor de su vida, viviendo en las calles de la capital de Colombia.

1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre.

2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia (...) y para las que intentan salir de la prostitución.



Propuesta metodológica.

Frente a las otras políticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá examinadas en este documento, la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle (2015-2025) mantiene algunas particularidades visibles, bien sea en términos de estructuración de los documentos que la soportan, bien sea en términos de temporalidades, dado a que la reelaboración de su Plan de Acción se remonta a un periodo muy reciente y la Política Pública – al momento en que este texto está redactándose– se encuentra todavía en la fase de oficialización por medio de actos administrativos formales.

Esta peculiaridad del “status formal” de la Política genera una específica dificultad para el monitoreo: no contar con amplias encuestas de satisfacción, ni un consolidado de datos de más de un año, que permita hacer mediciones a través de series numéricas significativas. De hecho, si bien las diferentes acciones e instrumentos de política social, como el Modelo Distrital para la Habitabilidad en Calle y el Plan de Atención Integral para Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle – PAIHC, así como los proyectos distritales (como los Proyectos de los Planes de Desarrollo Distrital dirigidos a la Población Habitante de Calle desde 1997, entre ellos el Proyecto 743) han ido aportando con importantes experiencias en la construcción de las líneas orientadoras de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle¹⁰⁸, no se han preocupado por crear un abanico de indicadores significativos y homogéneos en el tiempo, que pudiesen ayudar a leer la progresividad de las acciones y comparar las etapas de su crecimiento en términos de eficacia y eficiencia. Al contrario, muchas energías parecen haber sido desperdiciadas en la construcción de documentos internos de los servicios con metas autorreferenciales, que no han aprendido a dialogar a cabalidad con la sociedad a través de la recolección y exposición de datos comprensibles y comunicables.

Así, la medición resulta ser una tarea compleja – en ausencia de datos e indicadores homogéneos organizados por series temporales – las acciones diferenciadas en términos de impactos tenidos en la calidad de los servicios y en sus modalidades, en sustentabilidad de las acciones de apoyo para el desarrollo de la autonomía de los sujetos de derecho, de penetración y apreciación por parte de las comunidades urbanas locales y de re-direccionamiento de la “geografía de concentración del fenómeno de la habitabilidad en calle”, como consecuencia de la densificación de las estructuras de cuidado, que pueden actuar como “atractores” en la procura de servicios en áreas determinadas del territorio, contribuyendo a su redistribución/ (des)concentración geográfica.

A partir de las consideraciones anteriores, se decidió (de acuerdo a lo afirmado por los funcionarios y funcionarias del Gobierno Distrital de Bogotá) avanzar en el presente estudio en dos direcciones:

108. Nota Bene: Si bien la PPDFHC se terminó de construir en 2015, esto no quiere decir que el Distrito careciera de Acciones e Instrumentos de Política Social en el tema de la Atención a la Ciudadanía Habitante de Calle. De hecho, la PPDFHC se constituye en el cúmulo de acciones, experiencias, estrategias y buenas prácticas que se han generado a través de los años, en la implementación de diversos instrumentos de política social y de la articulación de proyectos y programas intra, inter y transectoriales, estos últimos con organizaciones del tercer sector, de la sociedad organizada y del sector privado. En ese sentido, la PPDFHC recoge y amplía el espectro de la gestión pública al Abordaje del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, reconociendo que si bien la Atención Integral de las Personas Habitante de Calle es un imperativo ético político en el marco de la Dignidad Humana y la realización de los Derechos Humanos de este segmento de la Ciudadanía, la complejidad del Fenómeno desborda la capacidad del Estado, lo que convoca a la acción conjunta de la Sociedad toda vez que se entiende a la Habitabilidad en Calle, como un fenómeno socialmente construido, y por ende, sólo socialmente puede ser transformado o resignificado.



Por un lado, circunscribir el monitoreo a la zona central del Distrito Capital y sus alrededores¹⁰⁹ más inmediatos, para centrarse sobre una área más homogénea, que en pocos años ha visto una transformación profunda del paisaje urbano, bien sea por la articulación de los servicios, como por los papeles de cada actor involucrado;

Por otro, evidenciar objetivamente algunos “indicios” que emergen en las series temporales de algunos datos recogidos en el ámbito del funcionamiento de las PPDFHC, y –a través de varias entrevistas y grupos focales– procurar evidenciar algunas dinámicas innovadoras que justifican una apuesta futura en la ampliación y consolidación del enfoque y de la amplitud de intervención dada hasta ahora a la política en Bogotá, que la hacen imaginar como un ejemplo significativo para otras realidades urbanas.

En esta fase, que llega antes del final de la vigencia (2015) prevista para la evaluación de resultados por parte del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN), y sobre todo a pocos meses de la pequeña revolución interna que (como fue planeado en las metas iniciales y en el Plan de Acción 2015) no sólo ha creado 4 nuevos centros territoriales de autocuidado y varias modalidades de ‘outreach’ para ampliar el acceso al servicio de la población sujeto de derecho, sino que en el marco de la formulación de la PPDFHC, también ha remodelado las líneas de desarrollo conceptual y el horizonte de sentido de la misma, a través de un amplio proceso de diálogo social, para lo cual puede ser útil enfocarnos en algunos “indicios” que expliquen las tipologías de logros e innovaciones más interesantes del trabajo de la Secretaría Distrital de Integración Social en el ámbito de la Habitabilidad en calle.

Vale la pena resaltar el hecho de que diseñar una metodología con énfasis en la acción con el público específico de los y las habitantes de calle, implica dos esferas de trabajo: (1) una, en torno a la reflexión sobre el tratamiento y los sistemas de atención más adecuados y (2) otra, relacionada con las especificidades del sujeto, sus subjetividades e imaginarios. En virtud de que la población analizada requiere de esfuerzos intersectoriales potentes, además de la sensibilidad y capacitación de sus profesionales, consideramos oportuno para la garantía, promoción, protección y restablecimiento de los derechos de las personas habitantes de calle, y con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social, abordar la construcción de indicadores de manera conjunta y participativa durante la misión de terreno en Bogotá, teniendo como base los documentos de planeamiento de la Política Pública en construcción y los supuestos establecidos para el Derecho a la Ciudad presentes en la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad. También, hemos considerado muy importante, mantener en este documento de monitoreo una fuerte presencia de los puntos de vista y de las palabras de los sujetos de derecho entrevistados, lo que explica las frecuentes citas de entrevistas que permiten valorar los cambios realizados en la gestión pública utilizando descripciones densas procedentes de ellos y ellas mismas.

Como lineamientos generales hemos pensado, inicialmente, tomar en cuenta cinco aspectos complementarios relacionados con la dimensión analizada de la habitabilidad en calle: existen-

109. Aunque no es un objetivo del presente texto extrapolar para el conjunto de la realidad distrital datos observados en apenas una parte de la ciudad (lo que llevaría a hipótesis prematuras), merece subrayarse que la localidad elegida para la observación, es el área urbana donde mayor concentración hay de personas habitantes de calle (y donde están concentradas la mayoría de los servicios y centros de atención integral ofrecidos por la Alcaldía Mayor, actor que no se constituye en el único sujeto que gestiona política y programas de apoyo a este grupo de personas, ni es el único a hacerlo desde una perspectiva centrada en los derechos humanos).



cia, integridad, libertad y dignidad personal¹¹⁰; salud¹¹¹; tiempo de vivencia en la calle¹¹²; ocupación¹¹³; consideración de su presencia dentro de las políticas de urbanismo y gestión de los espacios públicos¹¹⁴. En todas ellas, fuimos identificando y visibilizando aspectos fundamentales para la comprensión del universo del problema, analizando la búsqueda por soluciones por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá dentro del enfoque de derechos.

En ausencia de un Sistema de Monitoreo específico de la Política Pública para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, por estar en proceso de oficialización, la propuesta metodológica busca utilizar un conjunto de dimensiones, variables e indicadores que se encuentran registradas en las fichas de “metas” del proyecto 743/2012 de la Alcaldía Mayor (por lo menos para el periodo 2012 – 2015 y – en algunos casos sólo de 2015), para propiciar una mirada crítica de los

110. En la mayoría de la sociedad y, en especial, en las comunidades donde la presencia de las poblaciones callejeras es más recurrente –desafortunadamente también en algunos servidores públicos que no conocen la realidad de la población– existe la noción de que son personas descartables (“desechables” es un término común en Bogotá, que ha sido objeto de transformación cultural en la ciudadanía, partiendo del reconocimiento de las personas habitantes como ciudadanos y ciudadanas), que no merecen atención ni protección alguna. Asimismo, los propios habitantes de calle no son conscientes, en muchas ocasiones, de su identidad, su dignidad, como seres humanos en toda su calidad; y, por lo mismo no son concebidos como ciudadanos plenos y sujetos de derechos. Resulta relevante entonces monitorear el efecto que causan en la ciudadanía, en los servidores públicos y la concepción que tienen de sí mismos, a la vez que identificar las acciones públicas que en torno a esta concientización, sensibilización, capacitación y promoción se realiza, y si éstas consideran siempre las características propias de estas poblaciones a efecto de contar con protocolos de actuación y personal adecuado, así como con mecanismos de investigación y sanción de prácticas discriminatorias, maltrato, agresiones y abuso contra estas poblaciones y, en su caso, de acceso de las mismas a la justicia y debido proceso.

111. El consumo de Sustancias Psicoactivas – SPA se constituye en uno de los principales motivos expulsores que llevan al ciudadano y ciudadana a condiciones de habitabilidad en calle. La dependencia al consumo de SPA es visto comúnmente por la sociedad como parte del ciclo de violencia traída por el tráfico y la micro comercialización de drogas. Importante aquí, identificar el grado de acceso a servicios de salud, bajo el principio de igualdad y no discriminación, con especial énfasis en el uso de sustancias, así como medir la atención a las principales enfermedades y causas de muerte de las poblaciones callejeras. Reconstituir imaginarios a partir de una política cuyas acciones identifiquen al usuario como una persona que debe ser tratada por los sistemas de salud, rescatando su dignidad y autoestima, y no por los sistemas represores de la fuerza pública es una dimensión que mide los esfuerzos por parte de las administraciones de gobierno en discutir abiertamente el problema generando condiciones de ruptura con viejos prejuicios que dificultan la recuperación, la integración y el ejercicio pleno de derechos de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle. Una especial atención deberá ser brindada a las/los trabajadoras de calle (especialmente los y las relacionadas con el amplio y diferenciado universo de la prostitución) en cuestiones fundamentales frente a su integridad y sobrevivencia. Un aspecto muy sensible para las políticas está en aspectos como: apoyarla redacción testamentaria, costear los funerales y la sepultura (incluyendo las políticas de policía mortuoria sobre la identificación y manutención de la memoria en los espacios cementeriales) en caso de muerte, para dar dignidad a las personas e imaginar un último eventual contacto con las familias de orígenes.

112. Parece haber una relación inversamente proporcional entre el tiempo de vivencia en la calle y la reinserción al núcleo familiar. El camino usualmente utilizado por las políticas públicas es la recuperación de los vínculos con la familia y el abandono del modelo de habitabilidad de espacios degradados que refuerzan la situación de vulnerabilidad del habitante de calle. Trabajar indicadores que consigan medir la subjetividad del habitante de calle, que afirma agrado y gusto por su propia condición, es uno de los mayores desafíos para enfrentar el problema a partir de una perspectiva diferenciada del titular del derecho.

113. Los análisis de distribución y caracterización de la población habitante de la calle muestran una predominancia masculina importante. Es pequeño el porcentaje de la prostitución como fuente de ingresos económicos. Resultaría interesante medir el tipo de vínculo afectivo que se crea entre las mujeres habitantes de calle y los hombres como mayoría. Rescatar, a partir de un indicador, el grado de violencia sexual contra las mujeres en particular, provocadas por otros habitantes de la calle o por fuerzas del orden. También nos parece importante rescatar como son reconocidas y apoyadas por el sector público y el asociacionismo organizado, las “prácticas insurgentes” de auto-organización, dirigidas a la sobrevivencia económica (mercaditos de troca de bienes usados, por ejemplo; pequeñas fuentes de trabajo manual; eventuales prácticas de micro-artisanía; jornales de calle...).

114. Dado que el lugar privilegiado de vida y estancia de las poblaciones callejeras coincide muchas veces con zonas de rescate de plusvalía urbana, aunado a las diversas problemáticas de índole social, económica, de seguridad, de higiene, de imagen urbana, exacerbadas por la decisión de rescatar ciertas áreas para el mercado inmobiliario urbano, el derecho a un lugar donde vivir en paz y dignidad es permanentemente vulnerado en estas poblaciones; lo que ha ocasionado que habiten ya no más en las calles sino en sitios más insalubres y riesgosos, como por ejemplo, las alcantarillas, además de sufrir constantes desalojos e internamientos forzados en sitios inadecuados. Aquí sería importante monitorear eventuales prácticas y proyectos alternativos para enfrentar este dilema, así como la existencia de falta de convergencia de las políticas de gestión de los espacios urbanos por parte de diferentes instituciones (y los conflictos eventuales entre sus visiones diferentes). De hecho, vale la pena evaluar la existencia de políticas de fomento a “espacios multiuso” que puedan tener usos diferentes en diferentes horarios y estar predispuestos para ese fin, sin generar guetos, pero también con el objetivo de evitar la reproducción del preconcepto de la mayoría de los ciudadanos frente a los/las moradores/as y trabajadores/as de calle. Hoy, hasta dentro del asociacionismo que se ocupa del tema, existen dificultades en tratar temas de higiene personal y de los espacios utilizados como refugio (incluyendo los temporáneos indicados por las instituciones frente a emergencias determinadas por condiciones atmosféricas adversas), muchas veces por falta o inadecuación del mobiliario urbano y de los servicios higiénicos/duchas; sería por lo tanto fundamental construir indicadores para medir la “convergencia” de las políticas de sector que actúan en este campo, tanto en relación a sus resultados que en términos de organización institucional del back-office.



resultados obtenidos a la luz del enfoque de derechos, considerando los principios básicos de los derechos humanos (universalidad, progresividad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación).

En algunos casos, con el apoyo del Dirección de Análisis y Diseño Estratégico – DADE y de los registros de la Subdirección para la Adultez, se ha tenido que reconstruir a posteriori la serie numérica de algunos indicadores, no calculados en el pasado, pero de los cuales fue posible recuperar los datos, por lo menos en relación al periodo del presente mandato, o sea de 2012 en adelante. De todas formas, permanece claro que los amplios cambios intervenidos en el servicio de apoyo para las personas habitantes de calle en el curso del último cuatrienio representan, para el futuro, un importante desafío para elaborar una forma de conocimiento integrado más sistemática, que sea capaz – por un lado – de valorar los aportes del enfoque “diferencial” utilizado en la construcción de esta política (o sea, la atención a las diferentes problemáticas y maneras de ser de los sujetos de derecho), y – por otro – las contribuciones del enfoque “territorial” (atento a las peculiaridades que el fenómeno de la habitabilidad en calle toma en relación con los diferentes territorios, y a la producción de documentos de georreferenciación recogidos en la ciudad de Bogotá, y en sus diferentes sub-áreas).

A su vez, derivado del análisis de los datos e informaciones surgidas en el transcurso del proceso de monitoreo, consideramos relevante destacar cuatro dimensiones sustantivas que permiten una observación cualitativa de la política con relación a su misionalidad y a los efectos e impactos de la misma en la transformación tanto de las condiciones de vida de los sujetos de derecho, en este caso la población habitante de calle, como de la gestión pública en su visión, modelos y prácticas al incorporar el enfoque de derechos en la política pública: i) ejercicio real de derechos; ii) transformación cualitativa de las políticas y la gestión pública en el tiempo; iii) participación efectiva de los sujetos de derecho a la construcción de la política; y, iv) construcción de ciudadanía, cultura democrática y acción social con enfoque de derechos.

En tal perspectiva, derivado del enfoque transversal sugerido en la propuesta metodológica, se fueron sintetizando e incorporando cinco indicadores cualitativos transversales a las tres políticas monitoreadas, configurados en forma de preguntas, discutidos también con referencias directas a entrevistas y reflexiones emergidas durante talleres, conversatorios y visitas realizadas durante el estudio de campo (entre el 5 y el 9 de Octubre de 2015):

-¿Cómo los servidores públicos responsables de la implementación de las Políticas encarnan el enfoque de derechos en sus prácticas?

-¿Se han implementado procesos de formación e información hacia la ciudadanía y al interior de la administración para promover y garantizar el enfoque de derechos?

-¿Cómo se implementa la cultura de derechos a nivel de los servidores como de la ciudadanía?

-¿Qué acciones permiten pasar del asistencialismo a las dinámicas de autonomización de los sujetos de derechos?

-¿Cómo los derechos se viven en el diario de los ciudadanos? ¿Qué relación establecen los ciudadanos entre las situaciones que viven y los derechos humanos?

-Incremento de la participación de las y los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la definición, el desarrollo y la implementación de las Políticas.



Para desarrollar el monitoreo de los referentes definidos arriba, partiremos de la recopilación, revisión, clasificación y tabulación de datos e informaciones surgidas tanto de documentos institucionales proporcionados por la SDIS como de las actividades llevadas a cabo en la misión de terreno¹¹⁵, aplicando en todo el proceso los principios, métodos e instrumentos de la educación popular, con base en el respeto y el diálogo de saberes entre los sujetos involucrados, tomando como punto de partida la práctica social, propiciando la construcción colectiva del conocimiento y promoviendo la retroalimentación de la práctica social a partir de los nuevos conocimientos construidos colectivamente.

Vale la pena resaltar que en este apartado sólo se discute, en línea de máxima, las políticas para las personas ciudadanas habitantes de calle adultas, es decir con edades entre los 22 y los 59 años (de responsabilidad de la Subdirección para la Adultez), dado que los demás grupos etarios entran en políticas específicas ligadas a diferentes Subdirecciones de la Secretaría Distrital de Integración Social (como las de Niñez y Vejez) y del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRÓN, que son parcialmente tomadas en consideración en las otras dos políticas descritas en esta relatoría.

Contexto de la política monitoreada

Definiciones y papeles

De acuerdo con las proyecciones del DANE, para 2015 en Bogotá habitan 7'878,783 personas, con un índice de calidad de vida de 83.9 y un coeficiente de Gini de 0.472. El 17.6% de estos hogares vive en pobreza y el 2.6% en pobreza extrema, aunque el hacinamiento crítico bajó de 2.4% en el año 2011 a un 1.8% en el año 2014. Los servicios inadecuados también presentaron una reducción al pasar de 0.2% a 0.1%, y la alta dependencia económica se redujo de 1.9% en el año 2011 a 1.6% en el año 2014. La dinámica demográfica y poblacional señala que existe menor nivel de crecimiento año por año, aunado a una ampliación de la esperanza de vida.

En Bogotá D.C., la atención integral a la Población Habitante de Calle de la ciudad se desarrolla a través de Proyectos de Inversión de los diferentes sectores de la Administración Distrital (según su misionalidad y campo de acción), financiados por medio de los Programas definidos en los Planes de Desarrollo Distritales de cada gobierno distrital (o sea el Plan “Bogotá Humana, en el caso de la administración gobernada por el alcalde Gustavo Petro, en funciones desde 2012 hasta final de 2015). La atención que se brinda a esta población se concentra especialmente, en la Secretaría de Integración Social (para las cuestiones relativas a la inclusión social), en la Secretaría de Salud (para la atención en salud y el manejo de sustancias psicoactivas) y en la Secretaría de Gobierno (en el marco de la Seguridad y la Convivencia), aunque varias otras Secretarías e instituciones del Distrito generan acciones en articulación con los sectores antes mencionados.

La Política que viene siendo construida desde los años 90, se ha basado en la evolución de los datos que se han recogido (frecuentemente no comparables por causa del uso de definiciones, levemente diferentes en el curso del tiempo) desde el primer censo específico sobre el tema

138 115. La misión de terreno en Bogotá realizada del 05 al 09 de octubre 2015, incluyó visitas a espacios y servicios relacionados con la política de habitabilidad de calle en las localidades centrales del distrito, así como 1 conversatorio inicial con el equipo de la SDIS, 1 taller con entrevistas individuales, una entrevista grupal, una dinámica grupal con los sujetos de derechos y 3 grupos focales.



de la habitabilidad de calle en 1997. Estos estudios, han venido perfeccionándose, profundizándose y ampliando sus bases informativas y de interés en el tiempo, también han servido de inspiración para experiencias internacionales¹¹⁶ nacionales paralelas¹¹⁷), son sobre todo:

Fig. 1: Censos de Habitante de Calle en Bogotá (Fuente: SDIS – Bogotá)

Entidad realizadora	Características y números principales
IDIPRON-Instituto Distrital de Cultura y Turismo-U. Nacional.	1997. Censo Piloto de Indigentes en Bogotá. Se censaron 4.515 habitantes de calle (87% hombres y 23% mujeres) en una población total de 5.952.563 habitantes (7,58%).
IDIPRON-DANE	1999. II Censo Sectorial de habitante de calle. Este censo hace explícita la definición de habitante de la calle. Se censaron 7.817 habitantes de calle (85.9% hombres y 13.4% mujeres) en una población total de 6.189.030 habitantes (12,59%).
IDIPRON-DANE	2001. III Censo de Habitantes de la Calle en Bogotá y Soacha. Se censaron 10477 habitantes de calle en Bogotá y Soacha. (82.1% hombres y 17.7% mujeres) en una población total de 6.412.400 habitantes (18,45%).
IDIPRON-DANE	2004. IV Censo Sectorial de Habitantes de Calle para Bogotá y Soacha. Hay distinción entre habitantes de la calle y niños y niñas en riesgo calle. Se censaron 14.463 (en una población total de 6.734.041 habitantes; 14,96%), haciendo distinción entre los habitantes de calle de Bogotá y Soacha. En Bogotá se contaron 8.546 habitantes de calle (84.6% hombres y el 15.4% mujeres). En Soacha se censaron 136 ciudadanos-as habitantes de calle. (84.6% hombres y 15.4% mujeres).
IDIPRON-SDIS	2007. V Censo de Habitantes de la Calle en Bogotá. Se censaron 8.385 habitantes de calle en Bogotá (86.9% hombres y 13.1% mujeres) en una población total de 7.050.228 habitantes (11,89%). Este censo inicia a definir claramente el concepto de habitante de la calle.
IDIPRON-SDIS	2011. VI Censo de Habitantes de la Calle en Bogotá. Se censaron 9.614 habitantes de calle (88.93% hombres; 10.95% mujeres; 0,05% intersexuales ⁵) en una población total de 7.467.804 habitantes (12,87%). Este censo define claramente el concepto de habitante de la calle.

Vale la pena subrayar que la definición de “persona habitante de calle” utilizada por la administración que viene gobernando Bogotá desde el 2012, no es idéntica a las que se encuentra en la normativa nacional, y mantiene las características definidas en el VI Censo (clarificadas en

116. Ver, por ejemplo, el caso de México D.F. “Tú también cuentas” 2010-2011 (metodología: determinación de los puntos de encuentro y Conteo de personas en situación de calle) o lo de Lethbridge (Canadá) “Definición Habitante de la calle (Homeless) definida sobre el lugar de habitación no destinados a vivienda humana”.

117. Por ejemplo: Cali (2005) y Medellín (2009) que proponían una distinción entre “habitante DE la calle y habitante EN la calle”.



un glosario anexo al estudio¹¹⁸), o sea: habitante de calle es “todo ciudadano o ciudadana que permanece en calle (al menos treinta días continuos) o se ubica temporalmente en un lugar especial de alojamiento (instituciones privadas o públicas, paga diarios o lugares de consumo) y hace de la calle su espacio físico, social y cultural en donde solventa todas sus necesidades y hace de la calle su lugar de hábitat”.

Marco normativo a diferentes escalas:

Las referencias principales adoptadas en el proceso de construcción de la PPDFHC hacen referencia – en el ámbito internacional – a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (y especialmente al Artículo 28 que señala que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”, a la Ley 74 de 1958 – Artículo 3 (que recoge los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos”, para los cuales los Estados Partes “se comprometen a asegurar a hombres y mujeres a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”) y la Convención Internacional de los Derechos del Niño del 1989, ratificada por Colombia a través de la Ley 12 del 22 de enero de 1991.

En el ámbito nacional, esta serie de referencias se relacionan con la Constitución Política de Colombia del 1991, que – además de establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho y preceptúa los fines esenciales del Estado) señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno (artículo 93) y establece los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (artículos 44 y 45); la obligación de la familia, la sociedad y el Estado en garantizar dichos derechos al igual que la de brindar protección, desarrollo y formación integral. Y finalmente, hay referencias explícitas a la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por Colombia mediante la Ley 12/1991) y a la Ley 1098/2006 (Código de Infancia y Adolescencia) que establece en su artículo 20, Numeral 9, que todos los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos contra la vida en calle, y en el Artículo 13 indica que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Además, se necesita mencionar la Ley 1566/2012 (que garantiza la atención a personas que consumen sustancias psicoactivas, mediante la protección y garantía de sus derechos, para el acceso a los beneficios del sistema de salud) y la Ley 1641/2013 que estableció los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle – PPSHC, dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social, y exige compromiso y corresponsabilidad de la familia y la sociedad.

Un aspecto interesante es que el ámbito distrital anticipó algunos de las indicaciones de los marcos normativos nacionales, al crear el IDIPRÓN (Acuerdo del Concejo de Bogotá N° 80/1967) y – en 1995 – al crear el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. (Acuerdo N° 13/1995) y su reglamentación (Expedición del Decreto 897/1995), que dio vida al Programa Distrital de Atención al Habitante de Calle. Luego

118. El Glosario define términos como “PERMANENCIA EN LA CALLE” (“que conlleva a una adaptación a las condiciones del entorno. Hace de la calle su lugar predominante de estancia y de desarrollo de sus actividades diarias, incluyendo la búsqueda de espacios de protección, de ingresos, y de descanso”); “LUGAR ESPECIAL DE ALOJAMIENTO”; “ESPACIO FÍSICO, SOCIAL Y CULTURAL (entendidos – como en Doreen Massey – como “uno solo, están implicados, son co-constitutivos”); “SOLVENTAR NECESIDADES” y “LUGAR DE HÁBITAT”.



de la demolición del área conocida como “El Cartucho” (principal centro de concentración de habitantes de calle en Bogotá) para dejar espacio a la construcción del Parque Tercer Milenio; el Acuerdo N° 79/2003 (conocido como “el Código de Policía de Bogotá D.C.”) estableció que los y las habitantes de calle “recibirán especial protección y cuidado por parte de la Administración Distrital”. Después, el Decreto N° 136/2005 y el Decreto N° 170/2007 ordenaron la conformación de la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitantes de/en Calle – PAIHC, como escenario de coordinación interinstitucional, encargada de coordinar y realizar el seguimiento al Plan de Atención Integral y a la política pública. Finalmente, vale la pena mencionar el Acuerdo N° 366/2009 que establece los “lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital”; el Decreto N° 544/2011 (mediante el cual se adopta la Política Pública para la inclusión social de y para la Adultez) y el Decreto N° 145 de 2013, mediante el cual el Gobierno Distrital anuncia la puesta en marcha del componente urbanístico “Ciudadela del Cuidado”, con una intervención en el sector conocido como “El Bronx” en la Localidad de Los Mártires; cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida en el sector que presenta deterioro social y urbano, buscando principalmente la restitución y garantía de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de calle.

Por otra parte, mientras que la Política Pública ordenada por el Acuerdo 366 de 2009, iniciaba construcción, algunas problemáticas de seguridad y convivencia relacionadas con la Habitabilidad en Calle fueron tenidas en cuenta en las líneas prioritarias de atención del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C., 2013–2023 con un enfoque de seguridad humana.

Vale la pena recordar que la construcción gradual de un enfoque de derechos para las políticas que brindan apoyo a ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle, a través de los programas y proyectos de los diferentes sectores del Distrito, se debe también al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre las Acciones Afirmativas en favor de las y los Ciudadanos Habitantes de Calle (Sentencia C-371 de 2000 y Sentencia T-057 del 2011), indicando que “las condiciones de los habitantes de la calle resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de un Estado social y democrático de derecho, consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política” y exhortando “al Ministerio de Salud y a las demás autoridades responsables de la implementación y desarrollo de la Ley 1641 de 2013, para que culminen a la mayor brevedad posible el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle” (Sentencia T – 043 del 2015).

Hacia una política pública – Objetivos generales y etapas de construcción

La Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle (PPDFHC) empezó a construirse desde el 2012, y su objetivo es “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 garantía 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”¹¹⁹.

119. Secretaría Distrital de Integración Social. Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle 2015 – 2025 (Documento por Oficializar). Pág 82.



Entre los antecedentes que recoge la PPDFHC, se encuentran las experiencias desarrolladas por la SDIS, IDIPRÓN y otras entidades del Distrito. En el caso de la Subdirección para la Adulthood, formalmente, su gestión se limita al ámbito de las personas entre los 22 y los 59 años.

Sin embargo, la creación en 2011 del Modelo Distrital para la Habitabilidad en Calle, amplió el abordaje desde una mirada del fenómeno, que facilitó la articulación de los diferentes sectores, pero también, la atención a personas de otros grupos etarios y la inclusión de la problemática en otras políticas, lideradas por otras subdirecciones técnicas, para lo cual existe – obviamente – una fuerte disponibilidad a colaborar con los equipos (en los centros o en las actividades de “outreach” – contacto activo en calle) cuando identifican personas que podrían ser atendidas por otros servicios. Inclusive, en la praxis, el protocolo usado en los centros de atención prevé que en los primeros contactos con personas de otros grupos etarios se ofrezca el servicio, entretanto que las otras subdirecciones se encarguen de ellos.

El mayor vínculo para la prestación del servicio tiende a ser representado por el hecho de que la persona encontrada (o que se aproxima espontáneamente o por indicación de otra a los servicios), concuerde con la definición de “habitante de calle”, y cumpla con los criterios de Ingreso de la SDIS; procedimiento que en algunos casos deja la impresión (como fue mencionado en algunas entrevistas en el periodo de análisis de campo) –de que ese “filtro”, representa una restricción al abordaje de derechos humanos, en la medida en que no logra ofrecer apoyo a todas las personas (que aunque reúnen varias condiciones en común con las problemáticas inherentes a muchos habitantes de calle, como por ejemplo altos niveles de dependencias de sustancias psicoactivas), porque no presentan todas las características definidas para poder beneficiar del soporte de los servicios de atención. En este sentido, las colaboraciones transsectoriales más importantes, son aquellas realizadas con los Hospitales y otras estructuras ligadas a la Secretaría Distrital de Salud¹²⁰.

Empero, vale la pena recalcar, que la articulación entre los diferentes servicios (le da la posibilidad a la Administración Distrital de brindarle apoyo a una persona o una familia vulnerable, la posibilidad de ingreso a otros servicios que se adapten mejor a sus características y necesidades, aun cuando hayan aplicado a un servicio específico para el cual no cumplen con los criterios de ingreso) es una medida indispensable para contrastar una cierta rigidez introducida con la parcial Reforma Administrativa ordenada por el Acuerdo 257 de 2008, que intentó evitar la duplicación y superposición de servicios que existía anteriormente. La creación de 12 sectores¹²¹ a través de ese Acuerdo se fundó en la lógica de que la gestión pública deba ser direccionada no sólo a partir de los planes de gobierno (formulados en los Planes de Desarrollo Distrital) sino también a partir de Políticas Públicas distritales, sectoriales, poblacionales o transversales, cuya construcción debe ser liderada por las Secretarías Distritales como cabezas de sector, según su misionalidad.

120. Entre otras tareas, la Subdirección para la Adulthood se encarga de apoyar a los sujetos de derechos con que trabaja para la obtención del aseguramiento en salud, dado que el SISBEN se basa en estratos sociales relacionados con la vivienda y por lo tanto no es aplicable ni logra ofrecer protección a los y las habitantes de calle. Así, a través del Proyecto 743, la SDIS se ocupa de colaborar con la Secretaría Distrital de Salud para registrar (resolviendo problemas de falta de identidad, incluso para los niños recién-nacidos y no registrados), a las personas habitantes de calle para su inscripción en el sistema de salud, vinculándolas a la aseguradora Capital Salud, a través de un Convenio con la Alcaldía Mayor.

142 121. Los 12 sectores responden a temas de interés público y administrativo: Secretarías General; Gobierno, Seguridad y Convivencia; Hacienda; Planeación; Integración Social; Salud; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Hábitat; Cultura Recreación y Deporte; Ambiente; y Movilidad. En la actualidad, los sectores son 13 con la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer por medio del Acuerdo 490 de 2012.



Como se dijo anteriormente, desde 2009 existía una norma (el Acuerdo 366/2009)¹²² que ordenaba la formulación de una Política Pública Social específica dirigida a la población habitante de calle¹²³, subrayando la importancia de un enfoque de derechos, y especial atención a la población infantil y a las personas habitantes de calle en condición de discapacidad física, síquica y sensorial (art. 3.3 y 3.4.). Pero su construcción no empezó a concretarse sino hasta la presente Administración, en cabeza del Alcalde Mayor Gustavo Petro Urrego, a partir de dos aspectos principales:

el compromiso adquirido por el Alcalde Mayor de construir la PPDFHC en el primer cabildo con ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle, convocado el 17 de abril de 2012 en la Plaza del Voto Nacional de la localidad de Los Mártires (en la zona denominada “Calle del Bronx”, donde hay densa concentración de actividades de producción, comercio y consumo de drogas);

El Proyecto CP-743-2012 de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía Distrital de Bogotá intitulado “Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle”, que constituye el inicio de la realización de los compromisos adquiridos en el evento anteriormente citado.

El “Proyecto 743”, con sus tres estrategias principales¹²⁴, constituye la experiencia central de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad de Calle, y se ha puesto como un importante “integrador” del nuevo enfoque adoptado por el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (especialmente de su eje N° 1 “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo Programa”). Abierto en 2012 por un proceso de cabildos ciudadanos (en donde participaron 439 personas) y por 2 foros denominados “Hablemos de prostitución en Bogotá” (que reunieron muchas personas protagonistas y diversos sectores públicos, privados y comunitarios), está fundamentado en una filosofía intencionada a financiar y generar espacios de investigación social para reformular y actualizar la lectura de los fenómenos de la habitabilidad en calle y de la prostitución, permitiendo así la toma de decisiones compartidas acerca de la evolución conceptual y de la implementación del plan de acción de la Política Pública Distrital para la Adulthood, articulando las acciones transectoriales de acuerdo con las características y diversidad en los territorios urbanos y rurales de Bogotá.

Con esta perspectiva, (ver Fig. 2) en 2012, se ejecutó un presupuesto de \$2.765 millones de pesos colombianos (vigencia II semestre 2012, primeros 6 meses del PDD Bogotá Humana); en

122. El Acuerdo renueva y amplía el enfoque establecidos en los Decretos 136/2005 (Mayo 6) y 170/2007 (Abril 30) en que ya estaban previstas actividades complementarias de comunicación, sensibilización y concertación con la ciudadanía para garantizar procesos participativos con la comunidad.

123. En la Administración anterior “Bogotá Positiva”, se decidió que la Población Habitante de Calle, sería incluida y priorizada en la Política Pública de y para la Adulthood – PPA (aprobada con Decreto 544 de 2011), debido entre otras cosas a que la mayoría de la población está el rango etario de adultez, es decir entre los 29 y los 59 años de edad. Este hecho terminó generando diversas problemáticas, la más importante es que al implementar la PPA, el tema de Habitabilidad en Calle, terminó eclipsando los asuntos del resto de la Población Adulta del Distrito, perturbando su capacidad de acción y su objeto.

124. Los tres componentes son: (1) el COMPONENTE DE ATENCIÓN Y DESARROLLO HUMANO INTEGRAL con sus cuatro modalidades para el ingreso, egreso y permanencia (regidos por criterios aprobados por resolución 0736 de julio de 2013, y complementados por estrategias de contacto activo y permanente en territorios, y acciones culturales en calle); (2) el COMPONENTE DE GESTIÓN TRANSECTORIAL para articular a los distintos actores, con base en una comprensión concertada y sistémica de los problemas y situaciones, para construir un modo de atención que “permita concretar respuestas ajustadas a las necesidades, capacidades y aspiraciones de las personas, familias y comunidades, y un modo de gestión de los recursos que favorezcan este tipo de abordajes”; el (3) COMPONENTE DE GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO para actualizar la lectura de los fenómenos de la habitabilidad en calle y prostitución, con el fin de identificar su impacto en la ciudad, para la toma de decisiones en su intervención, identificar su dinámica en los territorios y establecer la línea base para las acciones adelantadas por el proyecto.



2013, de \$13.379 millones; pasando en 2014, a \$15.618 millones; y finalmente ejecutando entre enero y noviembre de 2015 \$ 21.687 millones, con la intención de llegar, en el transcurso del periodo 2012-2016, a cumplir con estas metas principales:

- Reformular la mirada sobre el fenómeno del habitar de calle;
- Disminuir la segregación de las personas habitantes de y en calle o en ejercicio de la prostitución, generando alternativas de promoción del ejercicio pleno de la ciudadanía, prevención integral y estrategias de atención para el restablecimiento de sus derechos;
- Realizar acciones con las y los habitantes de la calle orientadas al desarrollo de la autonomía frente al cuidado de sí mismo y sí misma, de los otros y las otras y de su relación con la ciudad.

Fig. 2. Presupuesto Ejecutado por el Proyecto 743 “Generación De Capacidades para el Desarrollo de Personas en Prostitución o Habitantes de Calle”

Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016				
Secretaría Distrital de Integración Social – Proyecto 743 “Generación De Capacidades para el Desarrollo de Personas en Prostitución o Habitantes de Calle”				
Vigencias	2012	2013	2014	Enero – Noviembre 2015
Presupuesto Ejecutado	\$ 2.765.725.601	\$ 13.379.765.885	\$ 15.618.079.263	\$ 21.687.283.622

Fuente: Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización. Informes sobre el Plan de Desarrollo 2012 -2013. Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS - Sistema de Registro de Beneficiarios SIRBE Vigencias 2014 - 2015

Por otra parte, para llegar a construir la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle ordenada por el Acuerdo 366 de 2009, se realizaron otras iniciativas y experiencias lideradas por la Secretaría de Integración Social. Todas ellas se han centrado en un abordaje innovador de investigación-acción que ha buscado fortalecer y matizar las informaciones existentes para renovar la mirada de la ciudad sobre la construcción social del Fenómeno del Habitabilidad en Calle, enriqueciendo su comprensión a través de la recolección de indicadores y puntos de vistas cuali-cuantitativos más ricos que en el pasado.

Las iniciativas más importantes incluyen:

el estudio “Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.” (entre agosto y noviembre de 2014), que ha identificado una muestra de 5.062 ciudadanos y ciudadanas de calle adultos en sus espacios de vida, llegando a entrevistar y caracterizar 3.351 personas (69,8%), para tornar más compleja y realista la visión del “VI Censo de Habitantes de Calle” (2011)¹²⁵;

el fortalecimiento de la articulación intersectorial de la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral para Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle (PAIHC) en una dirección que

125. El Acuerdo 366 (Abril 01 2009) “Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” ordena también un censo periódico sectorial y social (art. 3.2.) para analizar las “características socio demográficas básicas, como lo son el nivel educativo, rango de edad y sexo entre otras”, y un Informe de Avances (artículo 5) con mediciones “en cada uno de los sectores de Bogotá [...] con la rendición de cuentas, correspondientes a los resultados obtenidos con la implementación del presente Acuerdo”.



ampliara el abordaje al fenómeno (estableciendo como meta para el 2015 la aprobación de la Política para dar cumplimiento al Acuerdo 366/2009);

la “Primera Encuesta de Percepción Ciudadana del Fenómeno de Habitabilidad en Calle”, respondida online por 1.007 personas (entre julio y septiembre de 2015);

una serie de eventos con actores y en espacios y territorios diversos de diálogo social en el marco de la Fase I del Ciclo de Políticas – Construcción del Horizonte de Sentido –Talleres con Ciudadanos-as Habitantes de Calle en las que participaron 1.035 Personas Habitantes de Calle en los Centros de Atención de SDIS e IDIPRÓN (11 talleres) y Jornadas en Calle (3 talleres), 26 Talleres Territoriales en las 19 localidades de Bogotá (795 personas de las comunidades locales), Talleres con Grupos Poblacionales (personas mayores; niños, niñas y adolescentes, mujeres habitantes de calle, grupos indígenas, personas LGBTI, mujeres en ejercicio de la prostitución y personas con discapacidad, así como familias de personas habitantes de calle en proceso de superación; 143 personas); y 13 conversatorios locales llamados “Conversando en los territorios del distrito Capital, en torno del Fenómeno de Habitabilidad de y en calle” (en el que participaron 547 personas¹²⁶). – cuyas conclusiones se encuentran condensadas en un documento llamado “Construcción del Horizonte de Sentido de la Política Pública Distrital de Habitabilidad de Calle”, elaborado entre Abril y Agosto de 2015 con el uso de metodologías y técnicas consolidadas como el “Metaplan”, con el objetivo de esclarecer el nuevo horizonte conceptual de referencia, su base filosófica, sus componentes con sus objetivos estratégicos y sus líneas de acción prioritarias.

El conjunto de estas etapas de construcción de la PPDFHC– en relación con el pasado – ha buscado resignificar el concepto de “atención integral” al ciudadano, llevando a la idea de articular un recorrido de etapas de dignificación y reintegración social de los sujetos atendidos (llamado la “Ruta de Derechos” o la “Ruta de Atención”) que acaba por rediseñar una especie de geometría piramidal de los centros de atención distribuidos por el territorio (desde los enfocados en el “Autocuidado” hasta los “Centros de Egreso”), poniendo en funcionamiento una serie de espacios complementarios con funciones específicas de materialización de derechos (desde la unidad de cuidado móvil gestionada con la Secretaría de Salud, el Centro Academia, especializado en formación y capacitación al trabajo). Tal recorrido ha traído cinco líneas de desarrollo principales para la nueva Política:

Un fuerte crecimiento del Talento Humano y de la redefinición de sus funciones, dentro de un marco de “estatización” sustantiva de las líneas de acción en el ámbito de la habitabilidad de calle (con la reducción de tres a una, las modalidades de atención externalizadas a empresas del sector privado-social que ofrecían anteriormente un global service a la Alcaldía);

una amplia y capilar multiplicación de las estructuras físicas (los centros) de atención en relación a un cuidadoso estudio (georreferenciado) de las localidades donde más se concentran los diferentes fenómenos asociados a la habitabilidad en calle (venta y consumo de sustancias que determinan dependencia; ejercicio de la prostitución; presencia de menores en las familias de personas que viven y trabajan en la calle);

126. Datos del documento-marco de Construcción del Horizonte de Sentido (2015), p. 5.



una remodelación y resemantización de varios de los centros de atención y de su función en el ámbito de la “Ruta de Derechos” (incluyendo cambios de nombres, con el objetivo de aumentar la relación de pertenencia al barrio o valorizar historias de personajes simbólicos – como en el caso de los centros de acogida y autocuidado Óscar Javier Molina¹²⁷);

una diferenciación de las técnicas de outreach–contacto activo–, con el fortalecimiento de grupos de teatro de calle y de intervención artística, el refuerzo del trabajo de la unidad de atención móvil y la creación de las jornadas de autocuidado y cultura en calle (cuya función no es sólo de “buscar los problemas donde se manifiestan y hacer conocer mejor el abanico de servicios públicos ofrecidos”¹²⁸, sino también dialogar con la comunidad local para sensibilizarla frente al fenómeno de HC a través de grupos y eventos especiales de contacto);

la extensión de una red de acciones colaborativas con organizaciones de la sociedad civil y otros sectores de la propia Alcaldía Mayor y de otros cuerpos del Estado (como es el caso del sistema de las Prisiones y de los Hospitales¹²⁹; o de la colaboración con el Centro de Pesaje para reciclaje en el ámbito del programa “Basura Cero”) para lograr un mejoramiento de los impactos y de la sustentabilidad de la inversión pública.

El trabajo llevado a cabo en estos ejes de acción ha sido apoyado por otros tres ejes transversales de acción:

el abordaje diferencial, especialmente en relación con una serie de exigencias específicas relacionadas con la adopción de una perspectiva de género (matizada mucho más allá de la separación entre hombres y mujeres), la presencia de núcleos familiares con hijos e hijas, el consumo de sustancias de alta dependencia, el desempeño en actividades económicas ligadas al reciclaje, y la eventual presencia de fuertes relaciones con mascotas;

una cuidadosa campaña de renovación del lenguaje (que ayude al paso de un abordaje tradicional centrado en la “prestación de servicios” a un enfoque “de realización de derechos”) usado en la estructuración y divulgación de las acciones públicas, así como en la formación de los trabajadores y las trabajadoras involucradas en la Política, y en la construcción de la articulación con programas de otras Secretarías y de otras Instituciones públicas o privadas (incluyendo algunas Secretarías y Entidades de la Alcaldía Mayor que todavía trabajan con filosofías y lenguajes divergentes);

el esfuerzo por desarrollar de manera gradual un “salto de escala” en la adopción de medidas que refuercen el enfoque de derechos y faciliten una adopción – en otros niveles institucionales – de medidas y abordajes “convergentes” para no des-potencializar las inversiones y la filosofía puesta en práctica a nivel de la SDIS y de la Alcaldía Mayor en el conjunto de sus políticas.

127. El nombre dado al Centro se refiere a un ex-habitante de calle que ha contribuido mucho en la lucha por la conquista de los derechos de los ciudadanos habitantes de calle, y por esto fue asesinado. La referencia a este “héroe cotidiano” ha emergido con fuerza en muchas de las entrevistas hechas entre el 6 y el 8 de octubre a personas habitantes de calle.

128. Entrevista a un promotor de Contacto Activo de la Subdirección para la Adulthood (recogida el 7/10/2015)

129. Entre las otras tareas, la Subdirección de Adulthood se encarga de apoyar los sujetos de derechos con que trabaja para la obtención de una protección de salud, dado que el SISBEN se basa en extractos ligados a la vivienda y por lo tanto no logra ofrecer protección a los y las habitantes de calle. Así, a través del Proyecto 743, la PPDFHC se ocupa de colaborar con la Secretaría Distrital de Salud para registrar (resolviendo problemas de falta de identidad, incluso para los niños recién-nacidos y no registrados), para permitir a las personas habitantes de calle la entrada en el sistema de salud, vinculándolas a la aseguradora Capital Salud, en Convenio con la Alcaldía Mayor.



BOX N° 1: Un Diálogo entre Proyectos

El Proyecto 743/2012 “Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle”, que sustenta la PPDFHC ha buscado construir interesantes articulaciones con otras líneas de acción de la SDIS (y otros sectores), como el Proyecto 721 “Atención Integral a Personas con Discapacidad, Familias, Cuidadores y Cuidadoras – Cerrando Brechas”; con el Proyecto 730 “Alimentando capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad”⁶; con el Proyecto 741 “Relaciones libres de violencias para y con las familias de Bogotá”; con el Proyecto 738 “Atención y acciones humanitarias para la emergencia social y natural” (especialmente importante cuando las emergencias ligadas al tiempo o a eventos atmosféricos excepcionales determinan una vulnerabilidad aumentada de quienes vive en espacios abiertos o precarios); y el Proyecto 739 “Construcciones: dignas adecuadas y seguras”. Más evidentes aún han sido las articulaciones metodológicas con los Proyectos 742 “Atención integral para personas mayores”; 735 “Desarrollo integral de la primera infancia”; 749 “Promoción del ejercicio y goce de los derechos de personas LGBTI”; 760 “Protección integral y desarrollo de capacidades de niñas, niños y adolescentes”; y 764 [“Jóvenes activando su Ciudadanía”; como también a través de espacios de formación y sensibilización que sitúan el fenómeno de habitabilidad en calle como uno de los temas prioritarios en el territorio urbano. Por otra parte, la activación de socios de cooperación con organizaciones del tejido social se ha dado sobre todo a partir del Proyecto 750 “Servicios de apoyo para garantizar la prestación de los servicios sociales”, dos programas integrales han involucrado trabajadores y trabajadoras de la Subdirección para la Adulthood de la SDIS para ser parte del cumplimiento de las metas del Proyecto 753 “Fortalecimiento de la gestión local para el desarrollo humano en Bogotá”; del Proyecto 765 “Políticas humanas: servicios sociales con calidad”; y del Proyecto 758 “Adopción de un modelo de desarrollo organizacional para el talento humano”, entre cuyos objetivos están la difusión del enfoque de derechos, los cambios de lenguaje, el fortalecimiento de las capacidades y las motivaciones de los colaboradores y las colaboradoras de los programas, y la renovación de los métodos de selección para propiciar el abandono de eventuales modalidades de selección de personal enclavadas por conductas de corte clientelista y nepotista que (disfrutando de un sistema administrativo con un fuerte componente de “spoilsystem”) podrían afectar la calidad de la relación entre trabajadores/as y la implementación de los diferentes servicios.

Hacia una política pública – Objetivos específicos y estrategias de acción

“Eliges donde quieres estar. Nadie puede forzarte a quedarte en un refugio”

(HOMELESS CHARTER OF RIGHTS, CANADÁ, 2015)

De forma más concreta, centrando su acción en la población de ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle de la ciudad, la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle (en proceso de oficialización para el periodo 2015-2025) circunscribe su intencionalidad a la protección y promoción de los derechos y el desarrollo de capacidades de las personas que viven en calle, asumiendo, entre sus objetivos específicos¹³⁰:

- la promoción del desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades [...] de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle;
- realizar el derecho a la salud [...] garantizando el acceso en condiciones de igualdad [...] a los Servicios de Salud del Distrito Capital
- propiciar entornos seguros y protectores, por medio del reconocimiento y transformación de los conflictos relacionados con el fenómeno, disminuyendo su impacto en la integridad física,

130. Ver párrafo 6.2. [Págs. 71-72] del documento-base de la PPDFHC (2015), por ahora no definitivo y visible [en la versión 5.0 del Octubre de 2015. Aquí son citados solo algunos insumos de cada punto de los Objetivos Estratégicos (normalmente la parte inicial de cada uno)]



psicológica y moral tanto de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, como de las poblaciones en riesgo y de la comunidad en general.

- contribuir a la prevención y resignificación del Fenómeno de la Habitabilidad de Calle, por medio de la promoción de la responsabilidad social empresarial, que conlleve a la creación de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado;
- promover la movilización ciudadana para la dignificación de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle
- definir e implementar estrategias integrales dirigidas a las personas en riesgo de habitar calle y habitantes de calle, en los procesos de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano de la Ciudad y en los procesos de reasentamiento integral de población, que contribuyan a la dignificación y resignificación de la habitabilidad de calle.

Conforme emerge a partir de estos objetivos estratégicos, la Política formulada por los diferentes sectores del Distrito Capital, bajo el liderazgo de la Subdirección para la Adulthood de la Dirección Poblacional de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), se encaja dentro de una visión holística y ambiciosa inspirada por un articulado enfoque de derechos.

Este enfoque parece ir mucho más allá de la simple prestación de servicios de asistencia, apoyo logístico o médico/psicológico a los habitantes de calle, incluyendo una serie de acciones de prevención entre sujetos en riesgo, y marchando en dirección de ofrecer una oportunidad de facilitación al territorio distrital (y en diálogo con el territorio nacional y con un más amplio panorama internacional a través de un trabajo de networking con otras ciudades y con la CGLU en cuanto representación permanente de los gobiernos locales en frente del sistema de la Naciones Unidas) cuyo objetivo es propiciar un debate cultural orientado a la “resignificación” de los fenómenos asociados con la habitabilidad en calle. Una tarea – de naturaleza específicamente cultural – que la PPDFHC se propone, es generar un debate sobre el fenómeno de la habitabilidad en calle, que ofrezca nuevas perspectivas de lectura y un abordaje transdisciplinar y transectorial aprovechando la construcción de acuerdos y relaciones en red de colaboración estratégica con otros sectores de la acción pública en el territorio urbano, promoviendo nuevas relaciones de “subsidiariedad horizontal” con entidades de los tejidos sociales organizados, de la empresa privada y del tercer sector, así como del mundo de la investigación académica o académico-militante.

Las citas arriba referidas evidencian, sin duda, como las ambiciones contenidas en dicha Política, se mueven de una necesidad de renovar el debate sociopolítico y cultural sobre la habitabilidad en calle como fenómeno “socialmente construido”, y por lo tanto capaz de entrar en resonancia o en corto circuito con otros fenómenos políticos y sociales, activando círculos virtuosos (o viciosos) de interacción entre diferentes políticas públicas sectoriales a escalas territoriales y administrativas diferentes.

Tal abordaje – que encuentra como evidente indicador de su nivel de ambición la sólida acción de reestructuración del lenguaje usado, en relación a los documentos de políticas del pasado – aparece bien esclarecido ya desde el título de la política que, desde algunos años, utiliza el término de “habitabilidad” en sustitución de otras definiciones privilegiadas en otros contextos locales como “sistema de atención al habitante de calle” o similares.



De hecho, el término de “habitabilidad” – como reconocido por la convergencia de las definiciones de muchos diccionarios internacionales de castellano – no incluye apenas una descripción de condiciones de vida, sino mantiene un valor “programático” (y por lo tanto una dimensión de “proyecto de futuro”), en la medida que representa “la condición de un ámbito determinado de poder estar adecuado a las necesidades del hombre y de sus actividades”, refiriéndose a la cualidad de habitable y a la capacidad de un espacio de ser habitable y habitado de acuerdo con ciertas condiciones, o sea se refiere a las características que tiene un espacio para que una persona pueda estar en él, y sentirse a gusto en términos de calidad de vida y confort¹³¹.

Desde esta perspectiva, se entiende cómo a partir del uso y a la importancia que las últimas administraciones Distritales le han dado a este fenómeno socialmente construido, el concepto de “habitabilidad en calle” haya adquirido una centralidad importante, al punto de ser adoptado – en el marco de la construcción de la nueva política nacional colombiana impulsada por Ley Nacional 1641/2013 –y por otras ciudades, a partir de las discusiones llevadas a cabo en varios “Foros sobre la Habitabilidad en Calle” realizados entre 2014 y 2015 (como espacios en red de aprendizaje mutuo) en otros ayuntamientos, como Medellín, Cali y Barranquilla.

Hoy, la PPDFHC está dividida en dos componentes formalmente separados: uno de prevención del riesgo (direccionada principalmente a sujetos jóvenes)¹³² y otro de apoyo a las personas que ya habitan en la calle.

1. La actividad de prevención del riesgo se desarrolla esencialmente a través de estrategias de información y difusión para el reconocimiento del fenómeno de la habitabilidad en calle (y sobre todo de un análisis en sintonía fina de sus factores expulsivos, perpetuadores y reproductores tanto a nivel individual, como familiar y comunitario), y de la ampliación de capacidades para la prevención, a través de foros, conversatorios, charlas, diseño y distribución de piezas informativas (en particular sobre las tipologías de sustancias psicoactivas y sus efectos físicos, psicológicos y morales).

Al lado de esta forma “universal” de prevención, otras formas más “selectivas” se desarrollan con poblaciones en riesgo, redes de apoyo y comunidades relacionadas, a través de talleres, encuentros grupales y hasta dinámicas de acompañamiento individual de personas y grupos sociales en riesgo, pero también con líderes y lideresas sociales, organizaciones de voluntariado y del ámbito cultural/deportivo, y representantes institucionales que actúan en áreas relacionadas con el tema. Este segundo orden de intervenciones, apuesta en la cualificación de funcionarios públicos (intra e intersectorialmente), así como en la consolidación de agentes movilizados, y se ha fortalecido mucho a partir de la entrada en vigor del documento programático de política basado en el proceso participativo del 2014 para la consolidación de una visión socialmente consensuada para la PPDFHC.

131. Ver <http://www.construmatica.com/construpedia/Habitabilidad>

132. La política de prevención tiene como objetivo lo de reducir la incidencia de los factores que generan en las poblaciones el inicio de la habitabilidad de calle, proponiendo alternativas que permitan disminuir el impacto negativo del fenómeno en las dinámicas territoriales. Específicamente busca de (1) propiciar “escenarios de concienciación con la ciudadanía sobre la realidad social, política y económica del fenómeno de habitabilidad de calle, a través de estrategias comunicativas que permitan difundir los factores individuales, familiares y sociales que generan, perpetúan y reproducen el fenómeno; (2) ampliar las capacidades de las poblaciones en mayor riesgo de habitar la calle, por medio de procesos de formación donde se incluyan elementos individuales, familiares y del entorno; (3) consolidar agentes movilizados para la prevención de la habitabilidad de calle con instituciones, organizaciones y ciudadanía en general en los territorios, a través diálogo de saberes, colectivización de experiencias, y la articulación de acciones”.



Así, a partir del julio de 2015, se han desarrollado 52 encuentros-talleres en 12 localidades de Bogotá¹³³, fundamentados en la metodología de la educación popular, sobre todo dirigidos a padres y madres de familia, cuidadores en servicios en la SDIS (principalmente de ámbito familiar y comedores), así como a estudiantes de escuela primaria y bachillerato, grupos de jóvenes desescolarizados, líderes juveniles como también grupos de residentes de áreas específicas (como el caso de Plaza de la Hoja, por ejemplo). Un aspecto de “continuidad” y “articulación” con la otra familia de acciones relacionadas con las políticas de “atención en calle” es el fuerte recurso a la colaboración con personas habitantes de calle que han completado programas de reintegración social y liberación de la dependencia de sustancias psicoactivas y alcohólicas, que actúan como testimonios y anillos privilegiados de una cadena de diálogo entre las actividades de prevención y de atención a la habitabilidad de calle.

2. Por su parte, la estrategia centrada en la “atención en calle” se ha ido enriqueciendo con una fuerte aceleración ente 2014 y 2015. A partir de una sólida justificación, centrada en un aumento generalizado de la población habitante de calle en toda la ciudad (aunque más intenso en las localidades del centro) y de crecientes conflictos relacionados con la habitabilidad en calle en varios territorios, la Alcaldía Mayor ha actuado para reducir la vulnerabilidad en la garantía de los derechos de las personas habitantes de calle en paralelo al refuerzo de las habilidades y capacidades sociales de estas personas.

El atento estudio georreferenciado (SDIS, 2014) sobre sus lugares de encuentro y pernoctamiento ha esclarecido la necesidad de adoptar una estrategia de “capilarización” de los centros de atención social en términos de distribución territorial y de características funcionales, para reducir las distancias desde los lugares de habitación hacia los espacios de presencia y escucha por parte de las instituciones distritales, y también para adherir mejor a las particularidades socio territoriales y a las posibles formas de relacionamiento con la población local, con miras a promover estrategias de movilización social capaces de crear “alianzas” y “multiplicación de los efectos” de la acción pública, y permitir una resignificación cultural del fenómeno de habitabilidad en calle.

En esta perspectiva, más allá que reforzar la vertiente “centrípeta” de su acción (a través del crecimiento del número y de la dimensión, de la diferenciación funcional y de la calidad receptiva de los centros fijos en el territorio de Bogotá, con especial atención a las localidades de baricentro geográfico), la SDIS ha fortalecido y reestructurado una serie de actividades “centrifugas” de “outreach”, orientadas a abordar a los habitantes de calle en los lugares donde se desarrolla su cotidianidad, con el objetivo no sólo de contribuir a dignificar su vida, promoviendo la progresiva restitución de sus derechos a través de acciones materiales e inmateriales de apoyo y valorización cultural, sino también a transformar los conflictos asociados al fenómeno con el apoyo y la participación de actores sociales estratégicos de los territorios interesados a través de formas de “contacto activo permanente”.

Un aspecto determinante de la nueva política PPDFHC (que la distingue de la estrategias precedentes, así como de la filosofía adoptada por algunas organizaciones sociales que actúan en

133. Los barrios han sido: 12 Localidades: Barrios Unidos, Bosa, Chapinero, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Rafael Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Suba, Teusaquillo, Tunjuelito e Usme, e han formado más de 1300 personas en acciones de prevención (439 en julio, 344 en agosto y 673 en septiembre de 2015 – Fuente: SDIS, 2015). Se trata de talleres de más o menos una hora con máximo 50 participantes que incluyen herramientas pedagógicas y lúdicas como canciones, videos, poemas, juegos de dados, juegos de escalera tipo tablero, dibujos y juegos de roles.



paralelo en el territorio del distrito) parece ser su perspectiva centrada en el potenciamiento de la autonomía y la dignificación de las personas que habitan la calle, que “no necesariamente implican la institucionalización del ciudadano” y deja abierta la puerta del camino de apoyo a la “resocialización”, como también “a soluciones que se mantengan centradas en la vivencia de calle, pero al final de un recorrido en que puedan sustancialmente resignificar las relaciones entretenidas con ella”¹³⁴ (en termino de dependencias, solidaridades y respeto mutuo con las otras personas de calle y con la comunidad residente).

Dicha visión presupone una atenta valoración para lograr al mismo tiempo cuatro objetivos convergentes:

- identificar y enfrentar las situaciones relacionadas con la vulneración de derechos de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle en Bogotá, construyendo de forma colaborativa con las propias personas “la ruta individual de los derechos”, estableciendo acciones “progresivas” y “corresponsables” para la garantía de los derechos humanos vulnerados.
- comprender las características, dinámicas y conflictos relacionados con el fenómeno en cada territorio, como insumo fundamental para la construcción de las rutas individuales de derechos de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle.
- desarrollar actividades que posibiliten el diálogo y la escucha activa en los territorios con los actores sociales que confluyen en el fenómeno de la habitabilidad en calle para transformar los conflictos asociados.
- orientar a la comunidad en general y referenciar a la población habitante de calle para la activación de las rutas de atención a los servicios, con el fin de avanzar en la garantía de sus derechos.

Entre las principales novedades consolidadas cualitativamente para lograr estos objetivos declarados, se colocan cuatro tipos de acciones (las primeras direccionadas sobre todo a consolidar el diálogo con las personas que viven en calle, las otras a propiciar un intercambio entre ellas y los demás habitantes de la ciudad, para favorecer la vinculación comunitaria a una interpretación más rica y a un apoyo más activo al tratamiento del fenómeno de habitabilidad en calle):

- la organización de Jornadas de Autocuidado Territorial (Móvil y en Calle), dirigidas a promover hábitos de autocuidado en los y las personas habitantes de calle, vinculando nuevos sujetos de derecho a la ruta de atención social;
- referenciaciones y activación de redes de apoyo, orientadas a apoyar la resignificación del fenómeno en diferentes entornos comunitarios, promoviendo la información sobre los centros fijos de apoyo y la ruta de atención social, especialmente en entornos críticos (como el área entorno a la llamada Calle del Bronx, o parques y viaductos donde se concentran la venta y el consumo de sustancias psicoactivas), adicionalmente, a partir de otras instituciones públicas o privadas que se ocupan de personas en estado de marginalización social (prisiones, hospitales, centros de cuidados psiquiátrico o de tratamiento de dependencias);

Centros de Diálogo sobre la Habitabilidad en Calle (CEDHAC), que representan espacios y even-

134. Entrevista a la coordinadora de un Centro de Atención, en el marco de un taller realizado el día 07/10/2015.



tos para establecer diálogos sobre la relación entre personas habitantes de calle y comunidades residentes (y/o productivas) donde se realizan actividades artísticas, culturales y recreativas imaginadas como vector de sensibilización sobre factores de permanencia.

Jornadas de Corresponsabilidad en Calle, que representan actividades corresponsables con la ciudad desde la población de calle, con el objetivo de identificar y publicitar las posibilidades de colaboración para la defensa y el cuidado de un territorio común a través de una reapropiación y una transformación colectiva de espacios y entornos.

Para lograr eficacia creciente a estas acciones, la SDIS viene apoyándose en una estrategia de “permanencia” del proceso de georreferenciación consolidado en 2014, que todavía se queda en un procedimiento interno de la SDIS (o sea, no usado como base para comunicaciones con la ciudadanía durante las acciones de outreach y sensibilización) que tiene el propósito de monitorear más cuidadosamente la distribución territorial¹³⁵ del fenómeno de habitabilidad en calle en unidades particulares definidas – por ejemplo – como “parches y cambuches”¹³⁶.

A partir de estas reflexiones, es posible resaltar como la PPDFHC y sus especificidades, tal y como fue estructurada en Bogotá, presenta elementos innovadores más avanzados que muchos de los documentos internacionales existentes ligados a la defensa de los derechos humanos en los territorios de vida, presentándose como una “punta avanzada” de la experimentación en este sector de intervención, cuyas características convergen con las elaboraciones más recientes del debate internacional. Éstas, muchas veces, se encuentran traducidas en afirmaciones de principios, carta de valores y líneas de referencias para el acción, apenas en documentos producidos en ámbito local, como es el caso de la “Homeless Charter of Rights” elaborada en Canadá en el ámbito del proyecto homónimo del Alberta Human Rights Education and Multicultural Fund.

Desde esta perspectiva, también es posible decir que el enfoque de derechos asumido por la Alcaldía Mayor de Bogotá – dialoga con un marco normativo reciente y explícito que orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales de las cuales el Distrito Capital hace parte y en el cual se posiciona a la vanguardia – aparece valorizado en razón de la coherencia mostrada entre las declaraciones explícitas y en la acción concreta de su gestión. De igual forma, el diseño metodológico que nos hemos propuesto, aborda temas para los cuales los indicadores socioeconómicos tradicionales han mostrado una incapacidad sustancial para medir de forma eficaz, y brinda – a partir de entrevistas individuales, grupos focales y talleres participativos realizados en octubre de 2015 – el ascenso de tensiones íntimamente relacionadas con el éxito de una política pública y su implementación, que puedan ayudar en su evaluación y en la identificación de recomendaciones y de factores útiles para su evolución incremental.

135. Merece subrayar que con la entrada en vigor de la Ley 1641/2013 sobre los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, el DANE recibió la responsabilidad de adelantar una caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con la misma periodicidad con la que se efectúa el Censo General de Población (Artículo 4°).

136. La definición adoptada por las SDID define un “cambuche” como “una ubicación de la ciudad con presencia frecuente de población habitante de calle, utilizado principalmente para pernoctar de manera permanente o periódica utilizando elementos del entorno estructurados o circunstanciales”, y un “parche” como una “ubicación de la ciudad con presencia frecuente de población habitante de calle en el cual se socializa principalmente entre pares y a su vez pueden realizarse actividades relacionadas al consumo de sustancias psicoactivas o la generación de ingresos económicos” (SDIS, 2014).



Relacionando números y narraciones: análisis de los indicadores cualitativos y transversales

Análisis de algunos indicadores de la materialización de la política

Analizar, hoy, los resultados y los impactos de la reciente rearticulación de los programas y proyectos en torno a la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá (especialmente durante el último año) no es una tarea fácil, especialmente si concentramos nuestro interés en la medición de output de tipo numérico. La razón principal de esta dificultad es que la complejización del Proyecto 743, reflejada en la PPDFHC, ha crecido enormemente en el último año (haciendo muy difícil la comparación con los años anteriores, cuando el número de centros y las actividades de atención y prevención realizadas en el territorio eran mucho más reducidas).

En segundo lugar, se encuentra la dificultad mencionada arriba, que consiste en el hecho de que el afinamiento de la “Ruta de Derechos” es una conquista reciente, que – por lo tanto – por ahora no cuenta con un gran número de personas que hayan cumplido todos los pasos previstos¹³⁷ en el recorrido para su reintegración socio-familiar. Por otro lado, también, vale la pena subrayar que la recién-estructurada PPDFHC carece todavía (por parte de las instituciones que implementan los servicios sociales) de una batería de indicadores comparable con los utilizados en la década anterior (por ser muy pobres en su formulación y contruidos de forma diferente), y también de un sistema de monitoreo post-egreso que – a través de algunos protocolos estandarizados y de un set de indicadores útiles – pueda acompañar el éxito (o el proceso de recaída) de los sujetos de derecho.

De hecho, la estrategia de seguimiento y medición fue diseñada, a partir de técnicas, procedimientos e indicadores con el objetivo de realizar “el monitoreo y acompañamiento a las y los participantes que egresan por finalización del proceso de atención de forma satisfactoria, para fortalecer el proceso de superación de la habitabilidad en calle y evaluar el impacto de los servicios prestados a la población”¹³⁸. Sin embargo, aún no ha logrado producir resultados comunicables y – de toda forma – no se pueden comparar con nada de preexistente, que brinde una idea clara de los efectos del nuevo abordaje de derechos en relación con los enfoques del pasado y de sus primeros años de experimentación.

En ese sentido, resultará estratégico para el futuro, acompañar cada etapa de la “Ruta de Derechos”, con miras a conocer y comprobar en qué medida y por cuál camino, la sancionada PPDFHC logrará acompañar a las personas con las cuales entra en contacto, en la conquista de su autonomía, la gestión de su relación consigo mismas, y pueda optimizar y completar la reconstrucción gradual de sus redes sociales y familiares, consolidando el nuevo tejido de relaciones con los demás habitantes de calle y con la ciudad (territorio, y su comunidad residente y productiva), dando, de esta forma, solidez y sustentabilidad al esfuerzo de las instituciones por apoyarles en la sostenibilidad del restablecimiento de sus derechos.

¹³⁷. Es importante señalar que la ruta de atención, se concibe como un sistema de atención diferencial, flexible y articulado al que se puede acceder sin tener que cumplir un proceso lineal, dado que las personas habitantes de calle tienen diversos perfiles y necesidades de atención que no implican linealidad en su atención, sino articulación y diversidad de modalidades y énfasis. En ese sentido, una persona habitante de calle, no ingresa necesariamente en el nivel más básico de atención, para ir cumpliendo obligatoriamente con la Ruta, sino que ésta se adecúa a las características específicas del sujeto de derechos y a las necesidades y expectativas de la persona.

¹³⁸. Secretaría Distrital de Integración Social. Subdirección para la Adultez. “Estrategia de Seguimiento al Egreso”. 2015.



El valor, al mismo tiempo práctico y simbólico, del conjunto de las acciones arriba mencionadas, necesitaría de una amplia encuesta de satisfacción y de un consolidado de datos de al menos un año de continuidad, que permita su medición – a través de series numéricas – en términos de impactos logrados en: la calidad de los servicios, la sustentabilidad de las acciones de apoyo a la autonomización de los sujetos de derecho, la penetración y apreciación por parte de las comunidades urbanas locales (especialmente con respecto a las localidades del distrito central), y el redireccionamiento de la “geografía de concentración del fenómeno de la habitabilidad en calle”.

Esta última, consecuencia de la densificación de las estructuras de cuidado, que pueden actuar como “atractores” de población habitante en calle, debido a la dependencia que puede generar el acceso de los sujetos de derecho a las modalidades del servicio en áreas determinadas del territorio, contribuyendo a su redistribución/(des)concentración geográfica.

Si bien existe esta situación de ausencia de datos consolidados, que pudieran medir el crecimiento y la coordinación entre los servicios de atención¹³⁹ y de cómo el proceso ha impactado el grado de satisfacción de los sujetos de derecho; de todas formas sí fue posible evidenciar objetivamente algunos “indicios” que emergen de las series temporales de algunos datos recogidos en el ámbito del funcionamiento del Proyecto 743. Por otra parte, a través de una serie de entrevistas y grupos focales, se pudo verificar la existencia de algunas dinámicas innovadoras que justifican la apuesta futura de la Política Pública recién formulada, en coherencia con el enfoque, y la ampliación de la intervención realizada hasta ahora en el Proyecto y la construcción de la “Ruta de Derechos” en Bogotá, que la postulan como un ejemplo significativo a seguir para el abordaje de otras realidades urbanas.

En esta perspectiva, algunos datos recientes muestran bifurcaciones interesantes y fotografían algunos campos de acción abiertos a la evolución futura de la PPDFHC, las cuáles responden de manera positiva a las preguntas: ¿El Proyecto 743 y la construcción de la Política Pública para el Fenómeno de la Habitabilidad en calle son concordantes con los lineamientos y las políticas del Plan de Desarrollo Distrital? Y ¿Estos instrumentos son capaces de valorar los aportes de la ciudadanía (y de sus trabajadores) en la continua reformulación de sus contenidos?

En cuanto a la gestión desarrollada en el marco del Proyecto 743, la Fig. n° 2 evidencia el crecimiento en el tiempo de las atenciones brindadas en las diferentes modalidades de la “Ruta de Derechos” para los y las habitantes de calle, incluyendo un gradual crecimiento de la atención a mujeres, y personas que declaran orientaciones sexuales diferenciadas. El hecho de los números de esta nueva forma de atención a las cuestiones de género no sean elevados es – en sí – poco importante, en la medida en que “un enfoque de derecho” se mide por el grado de cui-

139. Esta fase de monitoreo llega un poco antes de finalizar el periodo (2016) previsto para la evaluación de resultados por parte del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN), sobre todo a pocos meses de la pequeña revolución interna que (como planeado en las metas iniciales y en Plan de acción para 2015) no sólo ha creado 4 nuevos centros territoriales de autocuidado y varias modalidades de ‘outreach’ para ampliar el público-blanco de sujetos de derecho atendidos, sino que ha ampliado y fortalecido, con el diseño de una estrategia de abordaje territorial, procesos de diálogo social (inspirados en la filosofía y técnicas de la Investigación Acción Participativa y la Educación Popular), que le han brindado a la Subdirección para la Adulthood los elementos para desarrollar las innovaciones que hemos venido mencionando a lo largo de este documento y varios logros. Entre estos logros, merece destaque la propia formulación de una Política Pública Distrital orientada al abordaje del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, lo que hace ineludible la ampliación de su marco conceptual y epistemológico, con el objetivo no sólo de brindar atención integral a las Personas Habitantes de Calle para el restablecimiento y la realización de sus derechos, sino para abordar el fenómeno en toda su complejidad y ampliar el margen de acción a la Promoción, Protección, Restablecimiento y Realización de los Derechos de las personas en riesgo de habitar calle, y del resto de la Ciudadanía del Distrito Capital, a través de estrategias de prevención intrasectorial, intersectorial y transectorial, en ámbitos individual, familiar y comunitario.



dato con las situaciones extremas de vulnerabilidad y de la minorías, no tanto en función de la rentabilidad entre coste del servicio y el número de aquellos que en algún tiempo se definieron como beneficiarios o utilizadores, y que en una intervención privada denominaríamos apenas clientes”140.

Fig. 3: Personas atendidas entre 2012 y octubre de 2015 por modalidad de atención dentro la “Ruta de Derechos” (Fuente: Dirección de Análisis y Diseño Estratégico / SDIS/ Alcaldía Mayor)

Modalidad	Centro de Atención	Atenciones 2012			Atenciones 2013			Atenciones 2014				Atenciones Enero - Octubre 2015			
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	In-ter-se-xual	Total	Hombres	Mujeres	In-ter-se-xual	Total
Acogida	Acogida SDIS (OJM)	4.198	496	4.694	4.500	544	5.044	3.992	512	1	4.505	3.973	500	2	4.475
	IDIPRON	4.444	456	4.900	5.418	630	6.048	4.983	568		5.551	3.280	415		3.695
	Orientar	3.762	395	4.157	1.247	125	1.372								0
	Bakatá											3.050	399		3.449
Autocuidado	Autocuidado SDIS (OJM)	NA	NA		4.887	634	5.521	5.721	646	1	6.368	5.197	563	2	5.762
	Dignidad							1.070	147		1.217				0
	Liberia							2.607	407		3.014	6.136	965	2	7.103
	Móvil							3.942	578	1	4.521	3.110	503	1	3.614
	Humanidad							139	10		149	2.181	262		2.443
	Bakatá											4.329	715		5.044
	Centro de Protección Integral para CHC en alta Dependencia	73	29	102	78	31	109	101	41		142	85	31		116
Centro de Desarrollo Personal Integral	282	22	304	239	20	259	254	21		275	198	23		265	
Centro De Egreso							113	15		128	249	18		267	
Jornadas De Auto-cuidado Y Cultura En Calle				1.428	421	1.849	2.273	433			2.706	2.339	326		2.665
Total Atenciones		14.157			20.202			28.576				38.898			

La tabla de la Fig. 3 (con corte a octubre de 2015) evidencia una tendencia creciente de personas atendidas, donde las nuevas modalidades de “outreach” representan una estrategia eficaz para la atracción de personas que anteriormente no llegaban a tener contacto con las instituciones ni siquiera en el campo de los cuidados básicos. Obviamente, en la lectura se debe tomar en cuenta que existe una dinámica de rotación de los participantes en las diferentes unidades operativas (la cual es más elevada donde los contactos son más esporádicos y no auto-procurados). Así, puede valer la pena analizar el índice de rotación¹⁴¹ que nos confirma los eventos de contactos en los lugares de vida de los habitantes de calle como espacios “estratégicos”, por lo menos para la oferta de servicios básicos, que puedan ofrecer a las personas la oportunidad de empezar un camino de autonomización a partir de la adquisición de hábitos elementales de aseo, higiene y alimentación, así como de mayor respeto y cuidado de sí mismas.

Fig. 4: Número de personas atendidas por modalidad (y centro) de atención de 2012 a octubre de 2015

(Fuente: Sistema de Información Misional SDIS. SIRBE. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico)

140. Entrevista a un ex-habitante de calle que defiende las cuestiones LGBTI dentro de la PPDFHC, entrevistado al margen de un taller participativo el día 7/10/2015.



UNIDAD OPERATIVA	N° Personas Únicas Atendidas*			
	2012	2013	2014	Oct 2015
Centro de Acogida Javier Molina (Día/Noche)	4.694	5.044	4.505	4.475
Centro de Acogida (Idiprón)	4.900	6.048	5.551	3.695
Centro de Acogida Humanidad			128	267
Bakatá Día				3.263
Bakatá Noche				1.854
Orientar	4.157	1.372		NA
Centro de Autocuidado 1 (Javier Molina)		5.521	6.368	5.762
Centro de Autocuidado (Móvil)			4.521	3.613
Centro de Autocuidado (Liberia)			3.014	7.103
Centro de Autocuidado 3 (Humanidad)			149	2.443
Autocuidado Bakatá				5.044
Autocuidado Dignidad			1.217	NA
CDPI - El Camino	304	259	275	265
Centro de Protección Integral Alta Dependencia	102	109	142	116
Jornadas de Autocuidado y Cultura en Calle		1.849	2.706	2.665

* El término "persona única" se refiere a personas registradas como atendidas, independiente del número de veces que fueron atendidas por los diferentes servicios.

** = Los datos de 2015 fueran recogidos antes de la visita de campo, y son con corte a Julio de este año.

En la Fig. 4, existe otro indicador – solo recientemente monitoreado – que muestra como la reorganización de los servicios en la "Ruta de Derechos" (a pesar de que se busca la atracción de nuevas personas a los servicios de atención) mantiene un elevado grado de sustentabilidad en relación al objetivo de "construir acciones integradas de transformación social que superen la prestación de servicios sociales asistenciales, a través del reconocimiento y redistribución de oportunidades, contribuyendo al ejercicio pleno de las ciudadanías"¹⁴².

Se trata del Índice de Superación, el cual representa un porcentaje que mide el número de personas que no reinciden en la Habitabilidad en Calle, divididos por el número de personas que egresan en las modalidades de Desarrollo Personal Integral y Alta Dependencia Funcional. Como muestra la Fig. 4, a pesar de la amplia multiplicación de los servicios de atención, este índice (que se puede considerar como un índice de "éxito" de las prestaciones de servicios a los habitantes de calle, en la medida que mide su capacidad de favorecer el sostenimiento en la superación de la habitabilidad en calle a través del fortalecimiento de las redes de apoyo al individuo de forma que operen en manera autónoma fuera del cuidado institucional) se ha mantenido más o menos constante.



Fig. 5: Índice de Superación entre 2012 y 31 de Octubre del 2015 (Fuente: SIRBE)

Año de observación	Nº personas egresadas que no ingresaron nuevamente a los servicios	Número de personas egresadas	Índice de superación
2012	45	60	75%
2013	28	42	67%
2014	49	67	73%
2015 (31 Oct)	39	56	70%

Línea base: No. de personas que egresan por finalización de proceso en CDPI y Alta Dependencia Funcional. El índice se mide a partir de dos meses después del egreso.

Los valores de la Fig. 5 (se refieren a los dos centros de atención donde históricamente se ha dado el egreso de las personas al final del recorrido de apoyo para la autodeterminación y la re-inserción social), estos resultados son bastante parecidos a los del Centro de Acogida “Humanidad”, modalidad donde puede ser más significativa la medición de éxito del egreso. De hecho, a 31 de octubre de 2015 (año de su apertura) el centro presentaba un 67% de superación¹⁴³, segundo datos entregados por el SIRBE de la Subdirección Adultez.

Desafortunadamente, a nivel internacional no existen términos de referencia establecidos para analizar comparativamente el éxito a través de valores porcentuales medios. La única referencia comparable podría ser el nivel de éxito de los centros terapéuticos que se ocupan de dependencias (que promedia el 30%), sin embargo, es evidente de que se trata de funciones bastante diferentes y difícilmente comparables. De todas formas, vale la pena subrayar que el indicador de recaídas (que representa el concepto negativo del índice de superación) en Bogotá, oscila entre el 25% y el 33%, fotografiando una limitada reincidencia en comportamientos asociados al estilo de vida en calle, y una gestión que puede considerarse como exitosa (especialmente dadas las metas establecidas al 30%, en los centros terapéuticos internacionales y por el Proyecto 743) en términos de la población que finaliza exitosamente su proceso de recuperación e inclusión social, sosteniéndose fuera del circuito de habitabilidad de calle, sin solicitar nuevamente la atención de los servicios especializados de la SDIS.

Nos parece importante mencionar, que los datos anteriormente presentados, hacen una buena representación de cómo se da forma a la materialización del enfoque de derechos, entendido éste, como una forma de traducir en políticas “los propósitos y los objetivos del Estado Social de derecho y la Democracia, a partir de asumir responsabilidades que le compete a los Estados en términos de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas a través del respeto, protección y realización de los derechos de éstas en su calidad de sujeto de derechos [...] bajo los principios de universalidad, interdependencia, e indivisibilidad y [...] una concepción de derechos universales, interdependientes e indivisibles, superando la visión de categorías de derechos que jerarquiza la comprensión de los derechos humanos”¹⁴⁴.

La articulación de la “Ruta” es una manera de reconocer a los sujetos de derecho como titulares de los mismos, y por lo tanto ofrece un amplio abanico de modalidades alternativas y

143 FALTA PIE

144 FALTA PIE



posibilidades de atención por parte de las instituciones distritales, dejando abierta la exploración de campos alternativos (como las ofertas existentes por parte de entidades religiosas y sin ánimo de lucro), que se alejan del cumplimiento de obligaciones o protocolos que pudieran aparecer como “chantajes” de corte paternalista. En este sentido, la “Ruta de Derechos” bien parece adherirse a las indicaciones de la Corte Constitucional Colombiana, que han sido aclaradas en la Sentencia T-881 de 2002, la cual identifica tres distintas esferas de protección de la dignidad humana:

“Vivir Como Se Quiere: Es la expresión de la autonomía individual de las personas y familias, tiene que ver con la elección de un proyecto de buen vivir como expresión primigenia de la libertad personal, se concreta en la posibilidad de elegir sin obstáculos el libre destino familiar sin más límite que la no afectación directa de los derechos de terceros. En esta esfera, se busca que cada persona en la comunidad política tenga el “máximo de libertad y el mínimo de restricciones posibles para realizar su autodeterminación vital en sociedad.

Vivir Bien: Es la dimensión patrimonial de la Dignidad humana y tiene que ver con el goce de “ciertas condiciones materiales de existencia”, se ha desarrollado como Derecho al mínimo vital y el derecho a la subsistencia y, en concreto, son las condiciones de vida materiales correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano.

Vivir Sin Humillaciones: Es la expresión de la intangibilidad de ciertos bienes no patrimoniales, la integridad física y la integridad moral. Es tutelada cuando la persona a causa de la acción u omisión del Estado se ve afectada en su integridad personal, física o moral, lo cual influye entre otras cosas, en la percepción que los demás tienen de ella”.

Si este enfoque encuentra su fundamento en la dignidad humana, y pone de relieve los principios de igualdad, equidad y diversidad, como derroteros en la orientación de las políticas, los datos expuestos hasta ahora nos permiten ver una creciente atención a las diferencias de las personas, por ejemplo empezando por la recolección de información más compleja sobre temas como el género y la orientación sexual.

El estudio titulado “Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.” (2014), lo expresa bien en la medida en que no sólo se basa en el reconocimiento de la multiculturalidad y de la interculturalidad, como procesos de comprensión y transformación de los sujetos y las culturas de manera diferenciada, sino también por la mirada sobre la realidad compleja que analiza, y que parece sustentarse en una lectura histórica que busca identificar las condiciones estructurales que determinan las situaciones diferenciadas de los sujetos, para después convertirse en una guía de acción para la intervención del Estado. Bajo esta perspectiva, el estudio representa al mismo tiempo el producto más importante y también el punto de partida de la nueva estrategia de la Alcaldía Mayor, orientada a producir un conocimiento más profundo sobre la complejidad interna del fenómeno de la habitabilidad en calle. Esto se da especialmente, porque el estudio no fue concebido como un censo (a diferencia de análisis anteriores), sino por haber osado en crear un diálogo directo y profundo con los portadores de derechos para fotografiar la situación, logrando construir una caracterización de algunos millares de personas que fueron encontradas durante el recorrido



Cuanto se ha dicho hasta ahora, encuentra su materialización en el pilar de la construcción de la PPDFHC, representado en el “enfoque diferencial”, entendido como unimperativo ético (SDIS 2015, p. 18) que reconoce la diferencia como el punto de partida para implementar las políticas públicas orientadas a la garantía de derechos, de forma que le permita a cada persona “desde la libre escogencia, llevar el tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades; lo que ha gestado procesos de autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas” (Castells, 1997, citado por Baquero, M.I. 2009.:1)”.

En línea con cuanto se ha afirmado por la Comisión Intersectorial Poblacional (CIPO), la construcción de la PPDFHC se apoya en el enfoque diferencial es como forma de análisis y de actuación social y política que, más allá de identificar y reconocer las diferencias entre las personas, grupos, pueblos y demás colectividades, sirve para visibilizar las situaciones particulares y colectivas de fragilidad, vulnerabilidad, discriminación o exclusión, analizando sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida, y de formas de ver el mundo y proponiendo “acciones para la transformación o supresión de inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica” y también para “la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos” (SDIS 2015, p. 19).

Vale la pena resaltar que la reorganización y la redistribución geográfica de los centros de atención en el último cuatrienio se dio siguiendo otro pilar del nuevo abordaje a la construcción de la PPDFHC: el enfoque territorial. Éste, definido por la Secretaría Distrital de Planeación como “[...] una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo que responde a la complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretenden garantizar con la ejecución de las políticas públicas”,¹⁴⁵ se ha basado en un intento por estimular:

1. una lectura compartida e integral del territorio, que se constituya en la base de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales;
2. la gestión conjunta en el territorio para garantizar la coherencia de la intervención pública con la complejidad de los problemas a resolver y por tanto la referencia de la gestión pública;
3. la producción de información sobre los territorios para soportar la transparencia de la gestión y simultáneamente mejorar el conocimiento de las entidades y las comunidades sobre su territorio;
4. hacer efectivo el vínculo participativo y decisorio de los ciudadanos con la gestión pública distrital y local¹⁴⁶.

145. Secretaria Distrital de Gobierno y Secretaria Distrital de Planeación. Circular 007 de Agosto 2013. En: Proceso de Direccionamiento Estratégico Lineamientos para la Articulación entre las Direcciones de Análisis y Diseño Estratégico, Poblacional y Territorial con las Subdirecciones Técnicas Locales. [http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1.3_proc_direc_estrategico/\(14102014\)_lineamiento_para_articulacion_entre_las_direcciones.doc](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1.3_proc_direc_estrategico/(14102014)_lineamiento_para_articulacion_entre_las_direcciones.doc).

146. En la propuesta del Horizonte de Sentido (SDIS, 2015) existen dos objetivos más declarados que no son analizados aquí: (5) facilitar la toma de decisiones y orientar la priorización de políticas e intervenciones estratégicas, generando inversiones complementarias; (6) reconocer el papel de las Alcaldías Locales como coordinadoras de la acción distrital en el territorio.



El estudio de la SDIS del 2014, citado anteriormente, como primer acto de evaluación detallada de los problemas existentes en los territorios, parece haber sido fundamental para diseñar las intervenciones diferenciadas en el territorio del Distrito Capital, sobre todo concentrándolas en el área central donde mayor densidad de habitantes de calle existe, debido a que son lugares de permanencia y donde desarrollan sus trabajos de sobrevivencia. En este sentido, – además de promover acciones itinerantes en el territorio – se puso atención para ubicar “estratégicamente” los nuevos centros de atención.

De hecho, leer comparativamente los datos de las figuras 6 y 7, nos muestra como no sólo – tomando a referencia un mismo mes en el 2014 y 2015 – en el último año ha tenido un aumento general de la oferta de servicios de atención (63%, con puntas de 116,3% en los servicios de autocuidado), en parte debida al crecimiento de las formas de “outreach” (los cuidados móviles y de las jornadas itinerantes de autocuidado), sino también que la reorganización de la geografía de los centros de atención ha respondido a necesidades específicas de territorios diferentes.

Fig. 6: Número de Personas atendidas por modalidad (y centro) de atención de 2012 a octubre de 2015

(Fuente: Sistema de Información Misional SDIS. SIRBE. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico)

Fig. 6: Personas Únicas atendidas Agosto (1 a 31 de octubre)2014 – 2015			
Unidad Operativa	2014	2015	% Var
Acogida Javier Molina (Día/Noche)	1.104	1.059	-4,1%
Acogida Humanidad		76	
Bakatá Día		2.014	
Bakatá Noche		519	
Autocuidado Javier Molina	2.304	1.885	-18,2%
Autocuidado Móvil		1.071	
Autocuidado Liberia	525	1.863	254,9%
Autocuidado Humanidad		484	
Autocuidado Bakatá		3.258	
CDPI - El Camino	97	104	7,2%
Alta Dependencia	98	101	3,1%
Jornadas de Autocuidado	234	602	157,3%
Total Acogida	2.360	2.878	21,9%
Total Autocuidado	2.623	5.673	116,3%
Total Proyecto	4.173	6.804	63,0%

Fuente: SIRBE. Cálculos: Subdirección para la Adultez

Por ejemplo, los datos sobre las atenciones en el periodo Julio-Agosto de 2015, cuando fue abierto el Centro Bakatá, nos dicen que, aunque esta nueva estructura pueda ser imaginada como responsable de una caída de búsqueda en los centros de autocuidado de Javier Molina



y Liberia (ambos en áreas un poco más distantes de los lugares de concentración de algunos problemas esenciales de la habitabilidad de calle), su creación ha respondido a una fuerte necesidad de acogida (que muestra una fuerte variación positiva en el número de personas atendidas en relación al mes anterior)¹⁴⁷.

Fig. 7 - Personas Únicas atendidas, Julio – Agosto de 2015

(Fuente: Sistema de Información Misional SDIS. SIRBE. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico)

Fig. 7 - Personas Únicas atendidas, Julio – Agosto de 2015			
Unidad Operativa	Julio	Agosto	% Var
Acogida Javier Molina (Día/Noche)	1.188	1.059	
Acogida Humanidad	98	76	-22,4%
Bakatá Día		2.014	
Bakatá Noche		519	
Autocuidado Javier Molina	2.368	1.885	-20,4%
Autocuidado Móvil	921	1.071	16,3%
Autocuidado Liberia	2.714	1.863	-31,4%
Autocuidado Humanidad	422	484	14,7%
Autocuidado Bakatá	2.052	3.258	58,8%
Acogida Javier Molina (Día/Noche)	111	104	-6,3%
Alta Dependencia	101	101	0,0%
Jornadas de Autocuidado	246	602	144,7%
Total Acogida	1.274	2.878	125,9%
Total Autocuidado	5.417	5.673	4,7%
Total Proyecto	6.204	6.804	9,7%

Fuente: SIRBE. Cálculos: Subdirección para la Aduldez

Naturalmente, la expansión rápida de los servicios de atención a los y las habitantes de calle en el último año (junto con la estatización de dos centros antes externalizados) ha determinado efectos en el panorama del Talento Humano involucrado en la construcción de la PPDFHC, que ha demandado una amplia diferenciación de competencias. Ésta se ha dado progresivamente a partir del 2012, dentro de la Subdirección para la Aduldez de la SDIS de la Alcaldía Mayor, acompañándose de una cuidadosa redistribución de la nueva inversión en Talento Humano por las diferentes modalidades de atención a los sujetos de derecho, especialmente entre los colaboradores y las colaboradoras del Proyecto 743 involucrados en acciones de atención directa a la

147. En las tablas emerge cómo, la novedad representada en 2015 por la construcción de nuevos centros de atención (o por la creación, reestructuración o extensión de servicios existentes, como en el caso del centro de Acogida de Bakatá para noche y día o de la reestructuración del Liberia, que hoy trabaja también en apoyo a los recicladores que utilizan el vecino Centro de Aprovechamiento Distrital Bachué), genera pequeños terremotos en la geografía de uso de varios centros preexistente, sobre todo en la medida en que estos sean programados en áreas estratégicas desde el punto de vista de la concentración de posible utilizadores.



población de calle y territorialización de la Política Pública (como muestra la tabla de Fig. 8)¹⁴⁸.

Fig. 8: Distribución por modalidades del Talento Humano de la Subdirección para la Aduldez involucrados en acciones de atención directa a la población de calle y territorialización de la política pública (Septiembre de 2015).

Distribución por modalidades del Talento Humano de la Subdirección para la Aduldez involucrados en acciones de atención directa a la población de calle y territorialización de la política pública (Septiembre de 2015).	
Modalidad	Funcionarios
Atención en Calle (Contacto Activo)	46
Autocuidados (OJM, Liberia y Móvil)	100
Acogidas (OJM, Humanidad, Bakatá)	273
Desarrollo Integral (El Camino y Academia)	70
Localidades	49
Total	538

Fuente: Subdirección para la Aduldez

La complejización de los procedimientos de selección (especialmente en lo que se refiere a la verificación de las motivaciones, de la sensibilidad social y de las experiencias anteriores del personal involucrado en la construcción de la PPDFHC) parece un elemento que ha influido no sólo en la capacidad de “outreach” a través de nuevos equipos interdisciplinarios – que incluyen también nuevas competencias en el ámbito artístico/teatral y la colaboración de algunas (aún pocas) personas con un pasado de vida de calle que ya hayan completado su recorrido dentro la “Ruta de Derechos” – sino también por el grado de satisfacción expresado por todos los sujetos de derechos entrevistados en nuestra visita, en relación con la capacidad de construir relaciones satisfactorias con los participantes de los diferentes servicios.

Sin duda, una política de talento humano que se ha puesto entre los objetivos “que los equipos de trabajo de la Alcaldía sean percibidos, bajo el perfil de su composición variada en términos de tipologías de personas, edades, género, procedencias y capacidades, como un reflejo de la variedad de colores, culturas y características que se encuentran en la sociedad”,¹⁴⁹ ha ayudado a lograr los resultados de satisfacción que hemos registrado en nuestros encuentros durante las visitas de campo a las actividades de la SDIS. También, el aumento de la atención a la formación del personal involucrado en la PPDFHC debe considerarse una inversión específica que ha contribuido notablemente “a esta mayor capacidad de adhesión de las trabajadoras y de los trabajadores a las tareas previstas, que a veces son poliédricas y no siguen sólo protocolos

148. Hablar de territorialización de la Política Pública se refiere a actividades de gestión institucional y comunitaria, articulación con otras políticas y servicios, labores administrativas y una parte de atención a población CHC que no ocupa más del 30% del tiempo de esas 60 personas (49 que actúan en las diferentes localidades más 11 del equipo de Política Pública de y para la Aduldez y de la Dirección Poblacional, que no tienen atención directa).

149. Entrevista a un asesor que trabaja en el Proyecto 743, recogida el 6/10/2015.



rituales, incluyendo así un mayor grado de corresponsabilidad individual pero también una mayor satisfacción del individuo con un trabajo menos repetitivo y frío¹⁵⁰.

El talento humano nuevo, que se ha vinculado a la ejecución del proyecto, ha recibido unas jornadas intensivas de inducción que integran elementos políticos, estratégicos, operativos y administrativos, con contenidos que se transfieren desde la institución en sesiones teóricas, conceptuales y también prácticas. Así mismo, todo el equipo humano del proyecto 743 vinculado de manera previa a la apertura de la Academia y Bakatá, durante el año 2015, participó de un proceso de reinducción estructurado también con contenidos de las políticas públicas, la plataforma estratégica de la SDIS, las transformaciones teóricas y conceptuales de la Ruta de Derechos y el Servicio Social con sus estrategias, así como las reflexiones sobre las lecciones aprendidas y las nuevas apuestas de este modelo innovador que se ha puesto en marcha.

Tal modelo parece encontrar en sus equipos de trabajo el valor más alto de conocimientos, experiencia y vocación de servicio para materializar los derechos de la población habitante de calle. Vale la pena subrayar que esta inversión se dio a pesar de muchas dificultades, dado que capacitaciones específicas hacen parte de la inversión de la SDIS con los funcionarios de planta, mas – por disposiciones normativas en el país – los contratistas tienen restricciones muy elevadas para acceder a dichos espacios. Sin embargo, todo el talento humano del proyecto goza de acceso a espacios y actividades de integración, formación y esparcimiento varias veces en el año, en cuanto a temas como salud y seguridad en el trabajo.

También merece para resaltar que, con vista al objetivo de mejorar la calidad de los servicios y asegurar condiciones dignas para las y los servidores públicos del proyecto, en los años 2014 y 2015 se realizó un incremento de los perfiles exigidos (y también de honorarios) principalmente para los equipos en terreno que realizan la atención directa de la población. De esta manera, se incrementó al personal asistencial promotora social el 91% de los honorarios que recibieron por más de tres administraciones y en un 34% a los profesionales (al mismo tiempo incrementando para ambos perfiles los requisitos de formación y experiencia para el cargo).

De todas formas, entre las múltiples connotaciones positivas relacionadas con la política de talento humano involucrado en la PPDFHC, permanece una preocupación – tanto del lado de los y las trabajadoras como del lado de los utilizadores de las estructuras y de los servicios providenciados – que bien se evidencia desde la tabla de Fig. 9.

Fig. 9 - Modalidad de vinculación de los/las trabajadores/as de la Subdirección Adultez (comparación 2012-2015).

FUENTE: Subdirección para la Adultez. Octubre de 2015

Tal preocupación se refiere a la persistente “precariedad laboral general que vincula la mayoría de los que trabajan aquí [en los centros de atención] en esta política. Esta precariedad de vínculos laborales nos recuerda que esta política es una política, o sea un proyecto ambicioso pero precario también... de que no está garantizada su continuación si no será soportada por una fuerte voluntad política de continuar con este abordaje y con esta inversión que se ha hecho en los últimos años... Lo que me parece peor es que se borre de la memoria todo esto, si el servicio es un día reorganizado con otras personas, que tanto aprendizaje se desperdicie, aun-

150. Entrevista a una trabajadora del equipo de Contacto Activo, recogida el 8/10/2015.



que pueda quedarse una riqueza personal que quienes han trabajado aquí se lleven para otros cargos y otros lugares”¹⁵¹.

De hecho, como se confirma por los datos de la fig. 9, queda la sensación de que no se ha podido fortalecer la sustentabilidad del Proyecto en cuanto al Talento Humano, debido a las formas de vinculación laboral que no son más duraderas de lo que eran en el 2012.

Ante esta situación, un sujeto de derechos afirmaba: “parece ser que nosotros, los ‘utilizadores’ de los servicios de hoy, quienes finalmente gozamos de estos derechos para ser atendidos y escuchados, seremos la verdadera garantía de continuidad de esta política si un día ella fuera amenazada...”¹⁵² En ese sentido, parece muy importante la estrategia hacia un amplio crecimiento de la red de relaciones y de las de diversas formas de cooperación, que la Subdirección Adulthood ha ido reforzando en el último año, en función de la garantía de una mayor sustentabilidad para la implementación de la PPDFHC, así como para lograr una mayor eficacia en la inserción laboral post-egreso de las personas habitantes de calle que terminen la “Ruta”, así como de la democratización de las decisiones sobre la orientación que la Política deberá tener en el futuro.

Desafortunadamente, no existe información organizada sobre el crecimiento anual del número de acuerdos y convenios con entidades externas de la SDIS, en el ámbito de la reestructuración de los servicios de atención a las y los ciudadanos de calle (lo que podría ser interesante de medir para el futuro). Aun así, catalogar los convenios actualmente existentes en el ámbito del Proyecto 743 (y la fecha en que han sido completados) es significativo para entender como es reciente esta preocupación por enraizar más el trabajo en el marco de la PPDFHC, con la sociedad local a través de una cooperación que apoye la consolidación de los resultados de medio-largo plazo obtenidos.

Fig. 10 –Convenios interadministrativos o con entidades externas asignados en el ámbito del Proyecto 743 (Fuente SDIS – Subdirección de Adulthood)

Nombre de la entidad con la cual se ha asignado el convenio	Tipo de Convenio	Valor del Convenio	Época de suscripción
IDIGER – FONDIGER	Convenio interadministrativo para adelantar con 258 CHC procesos de recuperación de canales en la ciudad	\$1.100.000.000	2015
FDL Mártires	Convenio interadministrativo para implementar en el sector del Bronx el proyecto Ciudadela Humanidad	\$28.000.000.000	2015
Fundación MESALUD	Convenio de asociación para prestar el servicio a 100 personas habitantes de calle en alta dependencia funcional (La Mesa)	Sin dato	Preexistente al último mandato administrativo
Fundación Escuela Taller de Bogotá	Convenio de asociación para capacitar en artes y oficios a 300 personas habitantes de calle. (La Academia)	Sin dato	2014

¹⁵¹. Testimonio de un ex habitante de calle que ahora trabaja en una ONG, recogida el día 7/10/2015 al margen de un conversatorio.

¹⁵². Entrevista a un sujeto de derechos en un centro de acogida del centro de Bogotá, recogida el día 8/10/2015.



Nombre de la entidad con la cual se ha asignado el convenio	Tipo de Convenio	Valor del Convenio	Época de suscripción
Fundación DIGNA	Convenio de asociación para prestar el servicio de autocuidado móvil a 1000 personas habitantes de la calle mensualmente	Sin dato	2014
Fundación Niños de los Andes	Convenio de asociación para realizar la capacitación de 258 personas habitantes de calle y la recuperación socio - ambiental de canales en la ciudad	Sin dato	2015 (en procesos suscripción)
Convenios con 22 Entidades Universitarias	Convenios para realizar prácticas, pasantías, investigaciones sociales y tesis de Trabajo Social, Psicología, Derecho, entre otras carreras	Sin dato	2015

Sólo en el último año, la SDIS reporta un crecimiento aproximado del 70% en el establecimiento de alianzas estratégicas con la academia, organizaciones sociales y entidades públicas en relación con años anteriores. Sin contar colaboraciones más informales con organizaciones sociales, que han ayudado y ayudan en la gestión del Centro Academia (o han aportado mobiliario o instrumentos para los talleres de actividades artísticas mientras se espera su adquisición retrasada por procedimientos burocráticos de compra) o con el Centro de Aprovechamiento Distrital Bachué para el pesaje de materiales reciclables.

Finalmente, vale la pena subrayar que esta transformación se ha dado en un cuadro donde varias de las organizaciones involucradas en la puesta en marcha de la Política Pública y de sus actividades prácticas hacen parte del Comité Consultivo de la misma, y han venido participando, durante 2014 y 2015, en los numerosos talleres y actividades en los cuales se realizó la construcción del Horizonte de Sentido de la misma. Este último proceso – que ha involucrado con diversas metodologías a por lo menos 4.147 personas registradas¹⁵³– ha sido un proceso participativo que no se ha limitado a una forma de concertación entre actores organizados, sino que ha dado una geometría variable que, por primera vez (después del cabildo del 2012 en la zona del Bronx), ha involucrado directamente a habitantes de calle (incluyendo a algunas de sus familias) y ex habitantes de calle en la construcción de las líneas estratégicas de la Política que será formalmente aprobada antes de finalizar el 2015.

Análisis de los indicadores cualitativos transversales

La propuesta metodológica incluye la definición y aplicación de una lista de cinco indicadores cualitativos y transversales a ser utilizados por las tres políticas (infancia, personas mayores y habitantes de la calle), configurados a partir de una lista de preguntas, ejes de análisis y dimensiones (Fig. 11) para contrastar algunas percepciones resultantes de la misión de terreno.

Fig. 11. Preguntas inductoras relacionadas a las tensiones identificadas

153. Entre ellas, en 2014, 620 personas participantes en el Foro Nacional sobre Habitabilidad de Calle, 547 personas en conversatorios e 8 mesas del PAIHC; en 2015, 1.035 habitantes de calle participantes en los talleres y jornadas: 938 ciudadanos y ciudadanas en talleres realizado en las 19 localidades: 1.007 personas entrevistadas en la Encuesta de Percepción Ciudadana del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, además de los intervenidos en las 6 Mesas Directivas PAIHC, 8 Comités Técnicos PAIHC y al menos 27 Mesas Técnicas para la formulación técnica de los 6 Componentes de la PPDFHC (fuente: SDIS – Subdirección para la Adultez).



Pregunta inductora	Eje de análisis	Dimensiones	
		Ontología del lenguaje	Estructuras fuertes
¿Cómo los servidores públicos que llevan a cabo las Políticas las incorporan en sus prácticas?	Paradigma	Sujeto reconoce la diversidad de las interpretaciones con las que lida, las trabaja y aprovecha.	Estructura dispuesta a medir resultados no convencionales que van más allá de la eficiencia y la eficacia.
¿Se han implementado formación e información hacia la ciudadanía y dentro de la administración para el enfoque de derechos?	Comunicación	Sujeto se beneficia de prácticas pedagógicas innovadoras.	Estructura de comunicación lleva en cuenta las particularidades de la población.
¿Cómo se implementa la cultura de derechos a nivel de los servidores como a nivel de la gente? ¿Qué acciones permiten pasar del asistencialismo a las dinámicas de autonomización?	Relación sujeto-objeto	Sujeto admite y promueve una relación entre derechos y deberes.	Estructura supera y rompe la relación disfuncional "salvador-víctima".
¿Cómo los derechos se expresan en la cotidianidad de los ciudadanos? ¿Qué relación establecen entre las situaciones que viven y los derechos humanos?	Relación sujeto-objeto	Individuos se perciben como sujetos de derechos.	Estructura modifica su funcionamiento por la influencia de un nuevo enfoque de derechos.
¿Cómo se ha conducido la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la definición, el desarrollo y la implementación de las Políticas?	Paradigma	Personas entienden la participación no apenas como un medio, también como un fin.	Estructura adopta la participación como un nuevo paradigma, con formas de medición y resultados diferenciados.

Fuente: elaboración CES en base a matriz conjunta CGLU-Copevi-CES.

Contrastando las preguntas inductoras con las tensiones identificadas obtenemos tres ejes auxiliares que nos indican aspectos del proceso de implementación de la política. Definimos los ejes como: i) paradigma; ii) comunicación; y iii) relación sujeto-objeto.



PARADIGMA

Si consideramos el enfoque de derechos como un paradigma podemos entender que un abordaje que lo potencie demandará de esfuerzos que resguarden sus variables originales a lo largo del proceso de su materialización. La intención de adoptar y promover el enfoque de derechos dentro de los procesos de planeación de las políticas públicas observadas es claro, así como resulta evidente el trabajo que sobre este respecto se ha venido realizando interna y externamente por parte del gobierno distrital. Aún con los límites de medición indicados en el párrafo anterior, también los resultados alcanzados parecen difícilmente discutibles. Esto es válido, especialmente, para la materialización de los derechos de las personas habitantes en calle como para la apertura de nuevas dimensiones participativas a las que se ha dado acceso en la construcción de sentido y en la formulación de las propias líneas en la construcción de la Política Pública Distrital.

Uno de los desafíos de tal abordaje se puede entender, por ejemplo, hablando de estructuración de los espacios físicos:

[...] No, YO no soy tonta. Yo sé que estos muebles cuestan poco, que no pueden hacer inversiones en la belleza, que la Alcaldía debe concentrarse en la funcionalidad y en los servicios o en la calidad de la comida... Pero nos dejan mejorar un poquito este lugar, gradualmente [...] Creo que quieren que nos apropiemos del lugar, en el sentido de sentirlo como nuestro, como una casa... De cuidar de él. Por ejemplo, al jardín fuimos nosotras a construirlo, con la fuente, la Virgen, las plantas y todo...Y lo cuidamos... es nuestro [...]. Y ha mejorado un poco estos espacios, que antes sabían casi a prisión. Eran espacios de pasaje, ahora yo los veo como espacios para durar [...] En el refectorio de aquí a lado alguien pintó una última cena de Jesús. ¿Lo ves? Pintó las caras de las personas de aquí, le ha dado vida a un muro muerto. Ahora hay más pinturas, algunas feas otras de gente con talento artístico...hay grafitis que dicen de nuestra religiosidad, allí [enseña uno en una pared] cuentan de nuestros sueños, llegar al mar, a la naturaleza [...] Y las cobijas, ¿las ves? Tienen un número aquí marcado, es para no confundirlas, que cada una y cada uno, cuando vuelve, tenga la suya. Parece poco, pero Yo no soy tonta,... Yo observo... Y sé que no pueden lavar millares de sábanas y cobijas por día. Pero se ve el esfuerzo. En los dormitorios para las nuevas y los nuevos esto es menos importante. La gente tiene miedo todavía, duermen con los zapatos encima de las cobijas porque imaginan que alguien se los llevará... Aquí no, ya incorporamos la cuestión de la seguridad y de la higiene, así que es prioritario que todo esté limpio, y cada una cuida de sus cosas con cariño [...]" (Entrevista a una ciudadana de un centro de acogida día/noche, recogida el 6/10/2015).

[...]¿Tú sabes que es la Academia? Yo voy allá y hago cursos de formación. Mi deseo es aprender a hacer grafitis, de pintar la calle, de relatar mis sueños en las paredes. Hay tantos barrios feos, y casas abandonadas, y la podemos mejorar...Pero también los centros de autocuidado y acogida los podemos mejorar. Sin duda. La Academia, cuando abrió, era un espacio vacío. Desde arriba es lindo, se ven las colinas, la sierra...pero dentro, ¡Dios mío! [...] Parecía una prisión... Luego que empezamos los cursos de formación, lo de mejorar sus espacios fue la primera cosa que hicimos. Construimos los muebles de madera, otros dieron color con esculturas de botellas de plástico, sacadas de ruedas de camiones y otros materiales reciclados. [...] Yo y otros nos sentimos incentivados; así se creó una red de apoyo, los vecinos donaron instrumentos 167



musicales, muebles, libros [...] Hoy es un lugar bonito. Yo, cuando me siento allí, me siento muy orgulloso de haber contribuido a transformarlo en como se ve hoy” (Entrevista a un ciudadano de calle en el Centro El Camino, recogida el 8/10/2015).

La cuestión de la transformación de los espacios parece, en sí, muy importante para dar la sensación de “institucionalización de la política” en el cuerpo urbano, y de su enfoque participativo. Este tema se relaciona de forma intensa con la cuestión de la adecuación de la propia política a las exigencias y a los sueños de los sujetos de derecho:

[...] Aquí dentro nosotros aprendemos qué es tener derechos, y aprendemos que derecho es poder tener deseos y ser respetados, es poder adecuar un poco las reglas para no perder cosas importantes que hemos conquistado... Nosotros estamos juntos en la calle desde los 17 años... somos una pareja sin hijos, y este perro lo encontramos y es como nuestro niño. Nunca nos separaremos de él. Así es... Cuando empezamos nuestra Ruta de maduración [sic] nos dimos cuenta de un problema: en los centros no se acogían mascotas. Así hemos tenido que hacer turnos, o pedir ayuda a amigos, para poder ser padres de este perrito. Al final nuestro camino llegó aquí, a El Camino [se ríen]. Era más lejos, y no sabíamos dónde dejar el perro. NO queríamos separarnos de él, y casi estábamos pensado en no continuar la ruta... Pero los funcionarios de aquí fueron inteligentes, entendieron que para no perdernos, era más útil encontrar un lugar para el perro. Y de hecho, hoy aquí está con nosotros, estamos los tres aquí... casi al final de nuestro recorrido de maduración y reintegración. Sentimos mucha gratitud por esta flexibilidad. Ella es señal de inteligencia. Este es un espacio con mucho verde, y huertas, hay un campo deportivo abierto a la comunidad del barrio en el entorno, fue fácil hacer esto. En los otros centros no es igual. Pero nos parece que nuestra historia sirvió de algo... Ahora, también en el centro más denso de la ciudad, están abriendo un espacio para dejar mascotas a las personas que frecuentan Liberia [...] ¡Nos han escuchado entonces! [...] Esto es posible... cambiar una manera de pensar propia del servicio. Si hay una institución sensible y unos trabajadores que escuchan,...se puede lograr. (Entrevista a una pareja que vive en la calle, en el Centro El Camino, recogida el 8/10/2015).

Las críticas que a veces se escuchan sobre la oferta de espacios participativos no se refieren a una cuestión de ausencia, sino más de intensidad y profundidad de las prácticas implementadas. Sin embargo, lo que podríamos definir como “riesgo ontológico” (la existencia de una política poco participativa en el día a día, aunque capaz de diálogo en la construcción de su horizonte de sentido) todavía es latente. Lo mismo parece pasar en la propia manera de medir derechos o participación, en la medida en que se utilizan herramientas centradas en procesos de eficiencia o eficacia, y en el número de personas que participan de una actividad.

Esto último, es quizás uno de los indicadores más usados para medir resultados, sin embargo, es claro que sólo puede ser considerando, como suficiente, para una mirada muy tradicional. Empero, la experiencia del Proyecto 743 y de la construcción de la PPDFHC, demuestra que los nuevos enfoques exigen miradas más creativas que nos lleven a medir, por ejemplo, no sólo la cantidad como la calidad de la participación. Tal dimensión debe incluir la medición de tiempos, niveles de discusión, porcentajes de incorporación de demandas formuladas por los participantes, estrategias de inclusión de personas con mayores dificultades de socialización, 168 y otros aspectos que están relacionados con el derecho a la participación, y que desde luego



pueden acabar por pasar desapercibidos cuando el objetivo que se busca no los incorpora desde un principio.

COMUNICACIÓN.

Sin duda, ha sido producido un volumen destacable de documentos sobre la construcción gradual de la PPDFHC, con profunda calidad de contenidos. Poco, todavía, ha salido de las oficinas donde ha sido elaborado, y siempre se ha comunicado como material “provisorio” (draft), aunque refieren de forma clara los principios-base del abordaje de la “Bogotá Humana”.

El hecho de que se trate de una política todavía “informal” (todavía no oficializada) ha vuelto más tímida e insegura la producción de aportes escritos por parte de la Alcaldía, que comuniquen sus intenciones. Como máximo, se encuentran poster y pequeños folletos con explicaciones puntuales de cómo funciona la “Ruta de Derechos”: y eso pasa principalmente dentro de centros de atención o en los edificios donde funciona la SDIS. De resto, la atención en la producción de material impreso y digital disponible no parece corresponder a un esfuerzo de amplia divulgación.

De todas formas, vale la pena resaltar que la centralidad dada al hecho de que los métodos de interacción y de diálogo adoptados por los servicios (y no sólo las herramientas) tengan un lenguaje coherente con el enfoque adoptado, han logrado que la “forma” se convierta en un componente potenciador del “contenido” que se pretende transmitir. La percepción general encontrada, hace hincapié en desarrollar iniciativas que consoliden el intercambio de información, en un camino fluido de doble vía entre gobierno y sociedad, a partir de una renovación de los términos usados que evidencien una nueva relación de respeto mutuo.

La utilización de un nuevo lenguaje común es reconocida como una ayuda para:

“[...] reducir las distancias y quebrar las barreras entre los actores colocados en posiciones diferentes dentro la política. El nuevo lenguaje que hoy se usa tiene muchos anclajes, a partir de las imágenes gráficas que anuncian en el exterior de cada centro de apoyo, y hacen parte de un sistema que converge hacia el respeto y la normalidad de los ‘blancos’ de estos servicios. Un segundo nivel se encuentra en todo lo que está escrito en la entrada de cada centro, desde el nombre de los centros, que intentan crear una unidad entorno a figuras o lugares comunes evocando historias ejemplares o memorias colectivas...[...] Si, puede fotografiar, mire aquí [...] Este es un ejemplo raro, todavía se habla de usuarios, pero con mucho respeto me parece. En el pasado nos parecía menos... Mira, hasta las informaciones dadas en los poster sudan respeto para quien entra aquí. Bueno, un poco de cuidado gráfico no haría mal, me parece que hay demasiadas cosas escritas, a veces se les olvida de que no todas y todos sabemos leer...Pero está escrito grande, y con palabras claras. ¿Ves lo que está aquí escrito? Dice que antes de entrar la gente debe dejar sus pertenencias en sacos aquí en la entrada, y que nadie puede mirar dentro y quitarte cosas que son tuyas, aunque sean armas o drogas. ¿Esto es bueno? Algunos los critican, dicen: ¿Cómo? ¿Se usa dinero público para gestionar un lugar donde a la gente no se le quita eso? La pregunta que Yo hago es: ¿Cuándo un ciudadano entra a un teatro le abren la bolsa? ¿Entonces porqué a nosotros sí deberían? ¿Queremos volver a un paternalismo en el que el Estado te enseña a cómo ser buen ciudadano? Lo que se hace aquí es separar un antes 169



y un después [hace gesto con la mano, de división]... pero con respeto: antes de aquí eres libre y sin reglas, cuando entras te explican que estás en un espacio de convivencia y tienes que respetar, tendiendo un comportamiento que no puede generar tensiones. Hay personas que gritan a veces, y se les dice 'no, aquí se necesita respetar a los demás, no sólo valen tu exigencias y deseos', pero siempre se les explica con respeto y con una sonrisa... [...] Nos están formando a todos para eso; Yo he oído a coordinadores enojadísimos con los trabajadores y las trabajadoras por usar un lenguaje errado con los sujetos de derecho que transitan por aquí... Estos muros hablan y deben hablar cada vez más el lenguaje de los derechos que la jerga de los servicios públicos asistencialistas" (entrevista a un ex habitante de calle que hoy presta servicio en el ámbito del Proyecto 743, recogida en un centro de atención el 7/10/2015)

[...] El invento de una nueva lengua beneficia a todas y todos. Por ejemplo, en los jardines de infancia, las trabajadoras se llaman entre ellas profesora o coordinadora pedagógica. Y no es un juego. Ellas son eso, porque montan programas que no sirven sólo a los niños sino también a los padres. Deben estudiar las actividades, sus efectos psicológicos, su utilidad social [...] El lenguaje usado para redefinir su papel en las estructuras que fundamentan las políticas sociales de la SDIS es un reconocimiento, una ayuda a la autoestima. Es declarar que la defensa de los derechos de todos está en la mesa, no sólo en los llamados sujetos de derecho que se benefician de los servicios, sino también de las trabajadoras y de los trabajadores. [...] Esta cuestión se torna tanto más importante en función del hecho que somos todos muy precarios aquí. Nos ayuda a ir adelante, nos motiva...(entrevista a un trabajador de la SDIS, recogida el 6/10/2015)

La manera en que los principios de la política PPDFHC son incorporados por sus instituciones (espacios y trabajadores/as) puede ser visto también en la atención al lenguaje corporal:

[...] el cuerpo expresa mejor que todo tu alma. Te dice si el otro te respeta o eres un peso... Yo adoro estar aquí porque me siento amada, desde cuando entro hacia los saludos de despedida, que casi me sacan lagrimas tristeza porque me voy [...] Quién sabe, es sólo mi perspectiva, pero yo aquí me siento amada, principalmente por como los trabajadores me miran. La manera de sonreír de los guardas cuando firmas en la entrada y te registras, así como la gentileza de quien pone en un saco tus pertenencias o recoge tus trajes en la lavandería... es como la puerta de entrada en un mundo que no creías que existiera. Llenándote de respeto, los funcionarios acaban aquí haciendo un milagro, por llenarte de auto-respeto para Tí misma [...] ¿Sabes? Creo que fueron formados explícitamente para eso, no pueden ser naturalmente personas tan bellas... Deben haber sido formados para ser más civilizados de la media de todos los funcionarios públicos [se ríe]... Entras aquí, y te tratan de 'mi señora', de 'caballero', hasta se ve que son cuidadosos: cuando entra alguna de mis amigas transexuales o un travesti, y no saben cómo tratarla, son gentiles y le gustaría serlo más, pero no le salen las palabras... De todas formas, a Mí todo esto me hace sentir en casa, me hace olvidar lo duro que es la universidad de la calle. Entro aquí, y miro a los otros de otra forma. Me voy luego al salón de belleza, me pinto las uñas, peino a otras ciudadanas como yo, converso con hombres que cuidan de sí, que se pintan las uñas ellos también, se cortan las barbas, la limpian o se afeitan... Y cuando acaba el turno y debo salir, ya tengo ganas de volver aquí dentro, de reencontrar estas personas, de ser parte de ellas, de hacer este trabajo de acogida con los otros... [...] Cuando salgo de aquí por un día me queda energía casi para vender. Quiero decir, miro al mundo con otros ojos, casi me parece 170 que el mundo real es éste, un mundo de respeto. Y casi diría, al salir, que yo también trato a los



demás con más respeto, descubro la sonrisa atrás de las caras serias o apesadas de las personas que encuentro en la calle. Cambio de perspectiva, mi mirada se renueva...” (Entrevista a una ciudadana de un centro de acogida día/noche, recogida el 8/10/2015).

En el ámbito de la PPDFHC, muchos de estos resultados se deben a una amplia diferenciación de competencias que se han dado progresivamente a partir del 2012, dentro de la Subdirección para la Adulthood de la SDIS de la Alcaldía Mayor, y que se ha acompañado de una cuidadosa redistribución de la nueva inversión en Talento Humano por las diferentes modalidades de atención para los y las sujetos de derecho, especialmente entre los colaboradores y las colaboradoras del Proyecto 743 involucrados en acciones de atención directa a la población de calle y la territorialización de la política pública (como se mostró en la fig.7).

En los testimonios de las personas que frecuentan los centros que hacen parte de la “Ruta de Derechos”, el tema de la “capacidad de escuchar” de la institución y de las personas que trabajan en el cuadro del Proyecto 743 parece uno de los que más se repiten. La percepción difusa, que se expresa por las palabras transcritas aquí abajo, parece resaltar que – aunque no existan espacios institucionalizados en la gestión cotidiana de los centros para que los que utilizan los servicios tomen formalmente parte de algunas decisiones sobre su funcionamiento – la postura y la filosofía del proyecto es “profundamente” dialógica.

[...] Yo soy un completo cuestionador del sistema y de mi boca no podrá escuchar sólo elogios. Estoy convencido que este proyecto necesita todavía una buena cantidad de democratización en el día a día de su gestión. Pero también me parece justo reconocer algunas cosas. La estructura general fue discutida, desde el famoso cabildo del Bronx, con muchas organizaciones e incluso personas que habitan en calle. Por lo tanto su filosofía se enraizó en las percepciones de nosotros que se supone debemos beneficiar de la política. Por otro lado, el grado de participación de las personas en la construcción cotidiana de la política es muy diferenciado. Y se comprende por algunas razones. Cuando se usa el término “cáncer” para el uso de sustancias psicoactivas es cierto: empiezan a corroernos desde la autodestrucción. Entonces con mucha gente que accede a los servicios de apoyo básico – como el autocuidado – no es posible hacer encuestas de satisfacción como se haría en el mercado o en otro servicio público... [...] Hay gente que tiene el cerebro quemado: ¿qué sentido tendría darle un cuestionario para rellenar? Al contrario, en todos los servicios hay grupos de autogestión, hechos por personas que ya se están recuperando, y se responsabilizan por cuidar los centros y de los otros compañeros. Esta gente sí, se reúne. Se dan espacios para discutir cómo mejorar los servicios... es todo muy informal pero funciona. Por ejemplo en Bakatá, antes de ir a dormir al turno de noche, se hace una reunión de evaluación del día, donde las personas intercambian muchas ideas y les dan sugerencias a los empleados. Y muchas veces las personas que coordinan el centro están presentes para escuchar. En este sentido, puedo decir que esto es un proyecto profundamente capaz de escuchar a los frequentadores, y me parece bien que se hagan esfuerzos sobre todo para escuchar a las minorías, a las mujeres o las personas LGBTI, a los que salieron de prisión. [...] hay también cosas ridículas, parodias de democracia. Por ejemplo, una vez se montó una comisión de representante del centro para la construcción del autorreglamento de un centro. Fue una farsa que me da vergüenza pensar, la gente levantaba las manos, aclamaba sus representantes, al final eligieron una que a la que le compraron el voto para que estuviera de acuerdo con los que tomaban las decisiones. Aquí, se va querer construir un sistema de representación 171



difusa de los que frecuentan los servicios, hay todavía mucho por trabajar... (Entrevista a un ex habitante de calle, recogida el 7/10/2015).

[...] Creo que se pueden crear muchas maneras diferentes de dar voz a nuestros derechos, dando voz a nuestras historias. El proyecto de radio comunitaria por web que estamos montando aquí en el Molina, puede ser un ejemplo. No sé si mucha gente escuchará la radio fuera de aquí, pero saber que tendremos un espacio para tener voz, nuestra voz, nuestras historias [...] nos da la impresión de existir de verdad. Lo hemos pensado juntos. La posibilidad de auto-representación es el primer paso para la participación. Es un modo de reconocer que todos merecemos ser escuchados por las cosas que cada uno y cada una tiene que decir (Entrevista a un sujeto de derecho, recogida en un centro de acogida el 6/10/2015).

Otro reconocimiento dado a la característica coherente de la PPDFHC está relacionado con las últimas palabras citadas anteriormente: lo de la proyección de la política al exterior.

[...] La apertura a la comunidad, especialmente en el último año, se ha puesto como un factor muy importante de la Política Distrital para la Habitabilidad de Calle, así como de todo el proceso de Bogotá Humana. Es como se hubiéramos percibido que, sin este paso, no hay posibilidad de cambiar la postura cultural de la gente hacia el fenómeno. Por esto hemos creado momentos y figuras que ambicionan a tener blancos diferentes en su acción, incluyendo un diálogo constante con la población de los barrios donde más fuerte es el número de los que viven en la calle. [...] Un ejemplo son los equipos de Contacto Activo, 12 personas que identifican sujetos de derechos, e intentan llevar nuevas personas para el servicio. Ellos se coordinan de manera que no se formen filas, ya que producen ruido delante de los centros de atención, y así evitar los ciclos viciosos de la reproducción del preconcepción en los territorios donde los servicios para personas que viven calle se ubican. También se organizan fiestas y eventos compartidos, se busca mobiliario, materiales para pintura e instrumentos musicales para laboratorios de artesanía en relación con las tiendas y las pequeñas empresas de la zona, y se devuelven esculturas de materiales reciclados y otros productos de los talleres de aprendizaje profesional. Pero lo más importante son los eventos para ayudar a mejorar los barrios: limpiezas de calles y jardines, pequeños ajuste de paseos, grafitis artísticos en paredes abandonadas para dar vida y color a una zona triste o – por el contrario – limpiar grafitis sin valor artístico en algunas paredes... En fin, todo lo que demuestra a los demás habitantes de la ciudad, que los habitantes de calle también pueden contribuir a mejorar el espacio urbano apropiándose del territorio, dejando de lado el tradicional sentido negativo [...] y al mismo tiempo ofrece a las personas habitantes de calle, una prueba de que ellas también pueden colaborar positivamente para ser parte del mejoramiento de la ciudad. Para esto es fundamental el papel de los grupos de corresponsabilidad que creamos en cada centro. Se trata de grupos “durmientes”, de 20 o 30 personas habitantes de calle por centro, que se activan cuando surge una acción para humanizar un centro o para humanizar a Bogotá dialogando con los vecinos y el entorno. Y en estos, como en todos los eventos de sensibilización y prevención, también se hace fundamental el papel de ex habitantes de calle, que llevaron pasaron por diferentes etapas del recorrido de desarrollo personal integral y que actúan como prueba del rescate posible. O sea de la capacidad de reconstrucción de relaciones sociales. (Entrevista a un funcionario de la Subdirección Adultez, recogida el 8/10/2015).



[...] He aprendido una cosa: que mi trabajo de reciclador que yo creía marginal, es central para la belleza de esta ciudad. Amo a Bogotá que me ha dado tanto en estos años. Para mí este centro es como una familia. Pero una familia inteligente. Una familia que ha entendido que el trabajo de su hijo, aunque yo venga de fuera, debería ser valorado. Que me ha acogido, me ha dicho 'Bienvenido' y me dado derecho que nunca he tenido en mi tierra de origen. Pero me ha dicho también 'Mira, junto con los derechos, llegan los deberes'. Y yo esto lo he entendido... Cuando puedo activarme para multiplicar el efecto de los eventos que nos ponen en contacto con los vecinos, lo hago con placer. Porque es un orgullo ser parte de eventos que cambian la manera que la gente de la ciudad piensa de quienes habitan en calle... Mejor... Yo lo hago con gratitud, detener mi trabajo por un momento y empeñarme en este tipo de sensibilización. Es una forma de devolver una parte de lo que esta ciudad me ha dado...[...] Sobre todo aprecio que nos traten de forma justa. Yo antes iba a vender mi material a empresas privadas. Sabes? Algunos dueños me pagaban mitad en dinero, y mitad en bazuco o pepas [...] ahora con el acuerdo con el centro de pesaje aquí cerca nos pagan en dinero, nos tratan como profesionales, como personas dignas. Tenemos el Centro de Liberia para una ducha, y cambiarnos de ropa cuando terminamos el trabajo. Es otra vida. Yo ahora sí me siento hombre de verdad...[...] también he escuchado de colegas que ya tienen trabajo como funcionarios, por lo menos por algún tiempo, dentro de otros acuerdos con otras empresas públicas, sin contar lo que gracias a una red de relaciones de este proyecto con privados o organizaciones de voluntariado también han podido empezar a trabajar en serio! (Entrevista a un habitante de calle miembro de un grupo de corresponsabilidad, recogida en un centro de atención el 8/10/2015).

Para nosotras y nosotros que venimos del mundo de las ONG y de otras instituciones sociales, este cambio de visión que ha sustanciado la nueva Política Distrital sobre la Habitabilidad de Calle ha abierto un nuevo mundo de valores y oportunidades. [...] No niego que la visión de muchas organizaciones que se ocupan de habitantes de calle, reciclaje o prostitución no ha sido siempre tan progresista. Y sobre todo tan unitaria. Muchos actuábamos sin coordinación entre nosotros, y sin una visión de derecho. Basábamos nuestra intervención más en la asistencia material, que en despertar dinámicas de autonomización. Hoy la transformación que se ha dado en el cuadro de la Bogotá Humana es para siempre. Difícilmente podemos volver atrás después de haber visto los resultados, quiero decir,...de cómo han crecido las personas en términos de dignificación y orgullo. [...] Hoy nos concentramos mucho más en favorecer el diálogo con las familias y la sociedad para la reconstrucción de redes. Y ¿sabes? Me parece que tenemos más resultados. Esta dignificación vuelve más fácil la tarea de reconstruir la relación con la familia, y la adopción de las personas de calle por parte de su barrio. [...] ¿Cómo definiría yo en pocas palabras este nuevo orden de cosas? Déjame pensar [pausa...]... Bueno: creo que lo mejor sería describirlo como la apertura de un círculo virtuoso, que actúa en producir pactos nuevos y alimenta maneras de pensar cada vez más ricas sobre el fenómeno y su construcción social. Así se van transformando las prácticas de todos y todas. Este proyecto de lectura del mundo añade corresponsabilidad, facilita el diálogo, ayuda a quebrar gradualmente estigmas y preconceptos. En fin... me parece poderlo visualizar como un recorrido que cambia constantemente para mejorar, con los diferentes actores y organizaciones involucradas. Y que te hace sentir parte de la decisión, o sea es intrínsecamente participativo, porque somos tantos lo que nos hemos sentado por varios meses a pensar juntos sobre cómo cambiar nuestras prácticas y la visión de la calle desde los habitantes de toda la ciudad. Y lo hemos hecho con ellos, los y las habitantes de calle. No apenas en nuestros espacios elitistas de abogadas y abogados, sino **173**



con los más vulnerables (Entrevista a la coordinadora de una ONG, recogida al margen de un taller el 7/10/2015).

Estos testimonios parecen evidenciar como la construcción de la PPDFHC ha sido capaz de diseñar estrategias convergentes (corresponsabilidad, formación cívica y preparación para el trabajo, construcción de redes de sujetos públicos y privados diferentes que le aportan más sustentabilidad a la PPDFHC), en dirección hacia una complejización de la visión que se puede tener del fenómeno de la habitabilidad en calle, de sus causas y la multiplicidad de sus formas. Pero también – en el uso de las palabras – las citas arriba reportadas evidencian como se ha dado en estos años, por parte de diferentes actores, una profunda absorción de la filosofía y del lenguaje de los derechos que presiden al cambio propuesto por el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

Una ambición que une principios de investigación-acción, bien resumidos en la apertura del opúsculo llamado “Vive tus derechos. Ruta de realización de derechos, Portafolio de Servicios Sociales” (2015) cuando la misión institucional de la SDIS es descrita como aporte a la reducción de la exclusión social que “se constituye en barrera para el goce pleno de los derechos y el acceso real a oportunidades que fortalezcan una vida digna” a partir de análisis continuas y permanentes sobre el territorio distrital para favorecer “la identificación de las poblaciones que se encuentran segregadas y excluidas, reconocer sus diferencias, intereses, necesidades y expectativas, así como la realidad familiar que viven” con el objetivo de construir una “ruta hacia la realización de los derechos” que no esté basada solamente en la reorganización de los servicios públicos, sino en la construcción de una plataforma de renovación del diálogo con la sociedad que valore un nuevo sentido de la palabra ‘subsidiariedad’ y sepa conferir “al ser humano el lugar más importante, por ello es el centro de las preocupaciones desde el enfoque diferencial”.

LA RELACIÓN ENTRE SUJETO Y OBJETO

De alguna forma, un recorrido atento a dialogar con las personas encontradas en los diferentes centros y servicios (fijos y móviles) que hacen parte del Proyecto 743, ayudó a consolidar la impresión de que el camino empezado en 2012 por la SDIS, en el campo de la gestión para mejorar la Habitabilidad de Calle, se constituye en una transformación cultural sólida que – a pesar de sus eventuales fragilidades en términos de vinculación administrativa – puede determinar efectos duraderos en función del grado de interiorización logrado entre los sujetos implicados. La atención a las herramientas y a los lenguajes del diálogo entre Alcaldía y los ciudadanos es una prueba de la fuerza semántica con la que se viene trabajando el concepto de sujeto de derechos. La evolución desde percepciones con relación a imaginarios de asistencialismo es reciente; por lo tanto, la relación entre objeto de derechos y sujetos de derechos parece ser una definición todavía en construcción dentro del imaginario social, o sea una arena de conflictos donde es común apreciar la persistencia inercial de la llamada “relación de Karpman”, donde el gestor tiende a ser visto como un salvador y el ciudadano vulnerable como una víctima del sistema al que hay que acudir y rescatar.

Los meritorios esfuerzos hacia la alteración de esta percepción parecen centrados en la discusión del principio de dignidad y en la evolución del concepto de derecho, y colocan al ser humano como sujeto soberano que los adquiere, no por benevolencia ni por caridad, sino como



valores inherentes a su condición natural. Se trata de un recorrido en el cual la propia función de los trabajadores y las trabajadoras se transforma, desde “prestadores de servicios” a “facilitadores” de capacidad de crecimiento y la toma autónoma de decisiones por parte de los que un tiempo eran apenas considerados “beneficiarios” (pasivos) de las políticas.

El éxito que se va teniendo en el camino para lograr tal objetivo también puede ser bien fotografiado a través de un testimonio concreto desde la vida de terreno:

[...] Antes aquí, en el espacio para proyecciones cinematográficas del centro, tenía un área especial para personas portadoras de discapacidad, que servía también para el comedor. Después de algún tiempo lo eliminamos. Fue decidido en conjunto, con mucho diálogo entre nosotros, el grupo de corresponsabilidad, y hasta discusiones en una asamblea. ¿Por qué lo eliminamos? Porque no tenía sentido: perpetuaba la exclusión de los más débiles, de los más mayores entre nosotros... Al inicio era necesario, el comportamiento de algunos de nosotros, los nuevos, era casi inhumano, pasábamos enfrente de ellos, aprovechábamos de su debilidad para lograr nuestros intereses... Cuando lo recuerdo me da vergüenza [...] Hoy cuidamos de los mayores y de los discapacitados, lo adoptamos en cada mesa, los apoyamos, vamos a recoger las bandejas para ellos. Todos hicimos un recorrido de comprensión y hemos crecido. [...] El cambio se dio porque los trabajadores del centro nos forzaron a reflexionar sobre el tema, nos pusieron a pensar si nuestros comportamientos era justos o no. Pero la solución de eliminar el área especial no la dieron ellos, salió de nosotros. Y creo que hemos podido llegar allá porque entretanto se construyó un clima de confianza, nosotros nos abrimos uno al otro y a los funcionarios públicos porque aquí no nos sentimos en una olla o en una prisión, más en una sociedad amiga que confía en nuestra capacidad de tomar decisiones responsables. (Entrevista a un frecuentador de un Centro de Acogida, recogida el 6/10/2015).

Convergencias y desafíos a la luz de otras experiencias¹⁵⁴

Las innovaciones puestas en marcha en Bogotá resultan claras, cuando se compara la construcción de la política de la Alcaldía Mayor con otras ciudades capitales del mundo. Existen puntos en común con las problemáticas de otras realidades, pero también algunas evidentemente más valiosas, en términos de un abordaje más integral del fenómeno y de diferentes aspectos relacionados con los derechos de los/las habitantes de calle.

Por ejemplo, en México, cuando – a finales de 2013 – el gobierno del Distrito Federal estimaba en 4 mil las personas que sobrevivían en la calle (casi el doble en relación con el censo del año 2000, cuando se habían calculado 2 mil 759 personas)¹⁵⁵, se realizó un proceso para medir el fenómeno de las “poblaciones callejeras”¹⁵⁶, y realizar diagnósticos territoriales, sobre todo por el hecho de que una gran proporción de los habitantes en calle está representada por niños y adolescentes, con un amplio aumento del número de familias con hijos, o sea “familias completas que recientemente salieron expulsadas por la pobreza, personas de la tercera edad, adultos jóvenes, parejas”¹⁵⁷.

154. Este párrafo sintetiza (con partes elegidas por el autor G.- Allegretti) una contribución realizada por Rocío Lombera.

155. Ver IASIS (2012) también e la versión sobre 2008-2009.

156. Desde 2007, el término se usa para referirse a “todas las personas que trabajan o viven en la calle” (Strickland).

157. Datos proporcionados por Elvia Mendoza (2013). El Caracol A. C. es una asociación civil formada por profesionales, surgida en 1994 con la



Este panorama – conforme fue mostrado por algunos estudios de instituciones particulares que complementaron el cuadro diseñado por el gobierno¹⁵⁸– está acompañado por una característica peculiar: en su mayoría, las personas en esta condición permanecen agrupadas, lo que les permite sobrevivir en las calles, y se han instalado en diversos sitios de la ciudad¹⁵⁹, siempre intentando resguardarse en algún predio, debajo de los puentes, en campamentos o, en los casos más sensibles, en la banqueta, dándose muchas veces lenguajes específicos y reglas de convivencia¹⁶⁰.

En las últimas tres décadas, el Distrito Federal ha pasado por diversas etapas en el tratamiento del fenómeno, desde medidas represivas contralas personas en situación de calle (con la intención de reincorporarlas luego a sus familias), hacia una política proteccionista (centrada sobre todo en la construcción de orfanatos para cubrir las necesidades básicas de los niños recogidos en la calle, incluyendo educación, capacitación laboral y religión). (Fletes, 1996), empezando a valorar – en los años '90 - los enfoques basados en la educación popular desarrollados por la sociedad civil en Brasil y Colombia, para moldear una “praxis pedagógica basada en filosofías de la izquierda que incluía tratamiento directo y la promoción de la toma de decisiones de los niños para mejorar su calidad de vida”¹⁶¹.

En este cuadro de acción, una parte sustancial de la política gubernamental, así como de varias instituciones altruistas, ha sido dirigida a la “prevención”, o sea a contener el aumento de este sector de la población, mediante una diversidad de proyectos de ayuda y orientación. En el 2012-2013 un estudio sobre las “poblaciones callejeras” del Distrito Federal de México con enfoque de derecho¹⁶² ha permitido avances en la comprensión del fenómeno, y de realizar un amplio catálogo de problemáticas, contextos y condiciones que enfrenta este sector de la población, con el objetivo de contribuir a superar las visiones que desconocen la titularidad de sus derechos y les niegan la posibilidad de asumir autonomía personal y participación colectiva. Al mismo tiempo, el debate ha apuntado a la necesidad de garantizar el derecho a la identidad personal y por lo tanto, a la ciudadanía, el derecho a la seguridad humana (acceso a la salud, a los servicios de emergencia, etc.) y a reforzar su presencia en el marco del sistema de justicia (detener la discriminación y las acciones de limpieza social y garantizar un acceso efectivo a la justicia), sin embargo, poca atención se ha puesto en las cuestiones relacionadas con los retos de las poblaciones callejeras frente a las orientaciones actuales del desarrollo urbano y las políticas institucionales de las grandes ciudades (con su fuerte presión sobre el uso del suelo y la reconversión de amplias zonas de la ciudad en función de la construcción de equipamientos de alto valor y plusvalía), así como con el derecho a

misión de contribuir a la visibilidad e inclusión social de las poblaciones callejeras y en riesgo social.

158. Ver Strickland (2012).

159. Entre los grupos de sobrevivientes de calle se cuentan el de Artículo 123 y Humboldt en el Centro Histórico; el del bajo puente de taxqueña, el del predio Epopeya de los Sismos, el Reforma; Canal del Norte, en los metros Candelaria y Morelos, en Congreso de La Unión; en Gran Canal; así como en alrededor de 76 parques, paraderos de autobuses, plazas, mercados y camellones.

160. Como destaca el informe sobre la Situación de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal, “el sentido de pertenencia que desarrollan las personas integrantes de las poblaciones callejeras, la generación de marcos normativos grupales y la realización de actividades asociadas a las calles producen como resultado la consolidación de una cultura callejera que puede definirse como un conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grados de elaboración de estrategias de sobrevivencia que permiten a las poblaciones callejeras construir un juicio de valor para decidir su permanencia en el espacio público, aun sobre los riesgos asociados” (op. cit. pag. 52).

161. Fletes, 1996; citado en el estudio de Strickland (2012).

162. Ver CIADH (2014).



la participación y a expresar su voluntad e intervención en el espacio público¹⁶³.

A pesar de la capilar penetración de estas nuevas visiones, los organismos civiles defensores de derechos humanos¹⁶⁴, en la última década, han ido señalando, en el Distrito Federal Mexicano, la ausencia de una verdadera política de desarrollo social con enfoque de derechos humanos para la población callejera, que permitiese atender de manera estructural y no asistencialista la situación en que viven. Asimismo, han venido solicitando y proponiendo al gobierno del DF la atención institucional de las personas en esta situación. Tales solicitudes, además de no encontrar respuesta, han sido de hecho ignoradas, muchas veces contraponiéndole la aplicación de medidas de acción policiaca, fabricación de delitos, operativos de desalojo y encarcelamiento de personas por su condición de estar en calle¹⁶⁵. Muchos de los desalojos se han realizado con el argumento de la denuncia vecinal, apoyándose el gobierno del DF principalmente en el “Instituto de Rehabilitación de Alcoholismo y Drogadicción, Hospital Santo Tomás, Los Elegidos de Dios”, una institución privada donde fueron enviadas las personas retiradas de la calle. Esta institución – en la jerga de los propios habitantes de calle – es frecuentemente indicada como el “anexo” de los “elegidos de la muerte”, pintando así la fama de estructura inhumana que se ha ganado entre los supuestos “beneficiarios”. En este cuadro, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), dando seguimiento a una veintena de casos vinculados con poblaciones callejeras, ha ido emitiendo por lo menos 4 recomendaciones a diferentes instancias del gobierno del DF, básicamente por abuso de autoridad como privación de la libertad, discriminación, conducción forzada a sitios de reclusión y criminalización contra personas que viven en la calle¹⁶⁶.

Este cuadro fue subrayado, en 2009, por una evaluación externa, que calificó de “malas condiciones en las que se encuentra la infraestructura, la falta de personal calificado, material, medicamentos, atención y alimentación especializada; así como el hacinamiento, las violaciones a los derechos humanos y la falta de programas que reintegren a la sociedad a la población usuaria”. Además, se afirmaba “hay poca claridad del papel” de los Centros de Atención, definidos como “lugares de contención, de aislamiento, sobre todo para las personas con discapacidad mental” ubicados en instalaciones “completamente deplorables”¹⁶⁷. A finales de 2013, el gobierno del DF reportaba saturación en sus 10 Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), que daban atención a poco más de 3 mil personas, mientras que la organización civil Proyecto Ixaya, AC – en colaboración con estudiantes de medicina – documentaba críticamente el estado de salud psicofísica de una muestra interesante de pacientes habitantes en calle.

Hoy se puede decir que a la ausencia de una política social se suma la carencia de un cuadro normativo, ambos a nivel nacional y del distrito federal. Las organizaciones de derechos huma-

163. La calle, para muchos de sus habitantes, puede ser imaginada como espacio simbólico de apropiación del espacio público, imaginando éste como “principal área de socialización y obtención de recursos materiales y simbólicos para su subsistencia” (ver op. cit 2013).

164. Entre éstos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, El Caracol A.C., Alianza Mexicana de Poblaciones Callejeras, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” y la Red por los Derechos de la Infancia en México.

165. Elva Mendoza (2015) refiere el caso de las personas encarceladas tras el desalojo del “campamento” existente desde hace varios años en las calles de Artículo 123 y Humboldt en el Centro Histórico de la ciudad, realizado el 22 de abril de 2014.

166. Ver el informe especial de la CDHDF (2014), en que se da cuenta de la recurrente “criminalización” a la que son sometidas las poblaciones callejeras por su apariencia física y la posesión de sustancias inhalantes, además de las constantes acciones de “limpieza social” emprendidas por el gobierno capitalino.

167. Citado en el artículo de Elva Mendoza. “Población callejera, sin posibilidad de reintegración social”. Contralínea, febrero 23 de 2014.



nos indican como algunos ordenamientos del Código Penal y también la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal tienden a reforzar la discriminación, segregación y criminalización de este sector de la población, concentrándose en establecer infracciones y son utilizados en contra de la población en situación en calle¹⁶⁸. Así mismo, las normas locales que acompañan algunos programas de reconstrucción de la imagen urbana, como el denominado “Rescate de Espacios Públicos Manos a la Obra”, aplicado en 2006, que “incluyó en su primera etapa: recolección de basura, retiro del comercio ambulante y de indigentes”; o el que llevó el nombre “Ciudad Bonita”, en 2004 que “realizó retiro de limpiaparabrisas, indigentes y otras poblaciones callejeras en el marco de la Ley de Cultura Cívica”.

El círculo vicioso, entre ausencia de políticas específicas de atención con enfoque de derechos humanos y la rigidez normativa centrada en prohibiciones, ha generado verdaderos dramas como el relacionado con el tema de las madres de calle. De hecho, frente al artículo 492 del Código Civil del DF, que establece la posibilidad de retirar al infante desde el momento mismo del nacimiento y entregarlo a una institución de asistencia social bajo la categoría de “situación de desamparo”, no existen ni políticas ni normativas que permitan hacer seguimiento a la situación de los infantes y sus paraderos sucesivos. La falta de documentos de identidad de los recién nacidos agrava la situación. Debido a situaciones como éstas, en el último quinquenio ha habido un crecimiento de las quejas de los defensores de derechos humanos con el objetivo de fomentar la existencia de instituciones sensibles a la “complejidad del fenómeno” que “faciliten a las madres en situación de calle el acercamiento institucional”¹⁶⁹; “garanticen el interés superior del niño” y un programa integral de atención¹⁷⁰. El artículo 492 del Código Civil del DF establece la posibilidad de retirar al infante desde el momento mismo del nacimiento y entregarlo a una institución de asistencia social bajo la categoría de “situación de desamparo”, bajo la tutela del DIF. Más adelante no se sabe de la situación de los infantes, no existen mecanismos para saber de su paradero y situación.

Debido a estas razones, los defensores de derechos humanos – en el último quinquenio – han pugnado por la existencia de instituciones sensibles a la “complejidad del fenómeno” que “faciliten a las madres en situación de calle el acercamiento institucional”¹⁷¹ y garanticen “el interés superior del niño”¹⁷².

Otro tema que en México no ha sido blanco de una reflexión específica – y que de forma creciente entra en las organizaciones de derechos humanos – se refiere a la ausencia de estadísticas claras acerca del número de defunciones de personas en situación de calle, y de sus razones. Como señala un estudio¹⁷³, “la mayoría de la población callejera muere como vive: entre la indiferencia y el desprecio”. En este caso, la entrada en juego de cinco organizaciones de la

168. Por ejemplo, el 25 fracción III, prohíbe “usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello”; el 24, fracción I, prohíbe “prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo”; el 26 fracción VI, veta de “cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente”. Estas normas son frecuentemente usadas por la fuerza pública contra los y las habitantes de calle.

169. Elvia Mendoza. “Madres callejeras, entre la discriminación y la criminalización”. Contralínea, mayo 4 de 2014.

170. Entrevista de Contralínea a El Caracol A. C.

171. Elvia Mendoza. “Madres callejeras, entre la discriminación y la criminalización”. Contralínea, mayo 4 de 2014.

172. Entrevista de Contralínea a El Caracol A. C.

173. <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/11/24/poblacion-callejera-discriminacion-mata/>



sociedad civil¹⁷⁴ ha sido estratégica para complementar estas ausencias de conocimientos, en el momento que se ha realizado una investigación – utilizando una metodología premiada en 2009 con una mención honorífica – que les permitió “documentar la muerte de 273 personas – la mayoría por causas prevenibles– que sobrevivían en la calle, entre 1994 y 2013”¹⁷⁵. Estas instituciones, poniendo de relieve la perpetuación de la discriminación en fase post mortem y reivindicando la “dignidad del cuerpo”, han fuertemente abordado la importancia de tratar también la dimensión cultural del fenómeno, a través de campañas de sensibilización y acciones solidarias.

Este breve recorrido se muestra, en relación con la capital de México, como las políticas de Bogotá para habitantes de calle – con su enfoque de derecho y su volumen de recursos – parecen tener un nivel cualitativo y de empeño bastante consistente, aunque puedan ganar idea desde algunos debates locales, como el relacionado con la muerte y el tratamiento post-mortem.

Así mismo, la comparación con otras capitales podría ofrecer ideas interesantes. En el caso, por ejemplo, de Montevideo, donde el fenómeno de la habitabilidad de calle tiene, obviamente, un tamaño mucho menor en números absolutos, dado que (según el último censo específico del 2011, realizado en función de una recomendación de la ONU del 2008) la capital congrega 1.013 de un total de 1.244 personas que viven en situación de calle en Uruguay, de las cuales 670 contarían con refugios temporales¹⁷⁶. La atención demostrada por esta capital (que ha tenido varios intercambios con otras ciudades colombianas sobre este tema, incluyendo su participación en Foros de Habitabilidad en Calle en Medellín), va más allá de la construcción de servicios de atención a los derechos básicos y del apoyo material, médico y psicosocial (como los cuidados especiales para situaciones de dependencias).

De hecho, desde 2008 la División de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo tiene la responsabilidad de la coordinación – entre otras cosas – de una serie de proyectos de articulación intersectorial que relacionan el diseño y la ejecución de políticas sociales que ponen énfasis en situación de vulnerabilidad, desigualdad y exclusión urbana con el fortalecimiento del proceso de descentralización. Entre ellos, vale la pena subrayar el Plan de Espacios Inclusivos, que – en su enfoque participativo – cuentan también con acciones afirmativas que incluyen un diálogo con los habitantes de calle y la sensibilización de las comunidades locales ante sus puntos de vista. Interesantes son los Consultorios Jurídicos Barriales (que brindan asistencia jurídica gratuita a población vulnerable, incluyendo los habitantes de calle); el Programa Cocina Uruguay (que busca establecer hábitos saludables en el tema de la alimentación, con respecto a la cantidad y la calidad de los alimentos, y promueve acciones educativas también en los centros de atención a los habitantes de calle); y los Fondos Solidarios de Material para Vivienda y para Obra Comunitaria (existentes desde 1998), que – en algunos casos – han venido benefi-

174. Las organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con este sector de la población y realizaron la Campaña, son: Amistad, Desarrollo y Cooperación (ADECO), AC; el Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social (Cides); Educación con Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Situación de Calle (EDNICA); El Caracol, AC; y Fundación Pro Niños de la Calle.

175. La campaña que siguió esta investigación, llamada de “Chiras Pelas, Calacas Flacas, Aprendiendo con la Muerte 2013” “discriminación mata”, registró 184 casos reportados entre 1994 y 2005; de los 89 registrados entre 2006 y 2013, fue posible identificar que el 40% fue por enfermedades asociadas al consumo de sustancias; 14% por homicidios; 12%, por hechos de tránsito, y 3.5% por complicaciones durante el embarazo.

176. Ver el Censo y Conteo de personas en situación de calle (15 de setiembre 2011) llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, las Oficinas Territoriales de todo el país y el Instituto Nacional de Estadística. Anteriores conteos – por fuera del marco de Censos y Vivienda – habían sido realizados el año 2006 y en 2010 (dentro del Programa de Atención a los Sin Techo, que arrojó un resultado de 580 personas viviendo en situación de calle).



ciendo a personas egresadas de los programas de atención a los ciudadanos y ciudadanas de calle. Fuera de lo relacionado con los albergues para niños en situación de calle, es la Secretaría para el Adulto Mayor quien se ocupa de la mayoría de los programas dedicados a la habitabilidad en calle (como en Bogotá), incluyendo (desde 2013) un programa que brinda acuerdos con diferentes pensiones para alojar habitantes de calle, especialmente durante las emergencias ante el frío invierno.

Este último tema es muy frecuente en las capitales europeas (Bruselas, París, Londres), donde siempre existe un “Plan Invernal” para la acogida en periodos de frío (FoundationL’Abbé Pierre – Feantsa, 2015). En Europa, donde se registra un creciente número de familias en situación de calle, que han sido “expulsadas” de sus habitaciones (por dificultades económicas y atrasos en el pago de las prestaciones hipotecarias a los bancos), se han realizado durante la última década, un programa de atención para garantizarle a las familias – en gran medida monoparentales – cupos en habitaciones temporales o centros de acogida (Vitale, 2014). En Bogotá esta cuestión parece ser enfrentada de manera diferente, dado que el apoyo a personas habitantes de calle con hijos es garantizado a partir de la Subdirección para la Infancia, especialmente a través de programas de reinserción escolar y jardines acunar algunos de los cuales cuentan con servicio nocturno (como pasa en la zona circunstante a la “Calle Bronx”) para brindar mayor protección a los niños, mientras que el apoyo laboral y de salud a los padres es garantizado de forma integrada a través de la articulación con otros servicios de la Alcaldía.

Recomendaciones para la profundización del abordaje de derechos, recogidas a partir de un diálogo con los actores involucrados.

Uno de los elementos más importantes dentro de mi experiencia como ciudadano habitante de calle fue la concientización con respecto a mi problema y lo segundo la confianza de parte de las instituciones que han intervenido dentro de dicho proceso. También, fue importante la continuidad de un seguimiento casi personalizado que me ha llevado a alcanzar el punto en el cual me hallo vinculado en una empresa privada [...] Lo que he logrado percibir del programa [de atención a los habitantes de calle] es que sí funciona. Y que haría falta reestructurar algunas áreas en las cuales puedan participar más los mismos usuarios de los diferentes centros, contando con la participación – y no con el control – de profesionales y demás (testimonio de un ciudadano en el Grupo Focal con el Consejo Consultivo de la Política de CHC, 7/10/2015).

El análisis realizado en relación con los proyectos para los Ciudadanos y las Ciudadanas Habitantes de Calle del gobierno distrital (CHC) de Bogotá y los testimonios recogidos durante las visitas a los diferentes Centros de Atención, así como en el desarrollo de dos grupos focales con funcionarios y funcionarias de los diferentes servicios y con algunos representantes del Comité Consultivo que acompañan la implementación de dichos proyectos, convergen en forma clara en señalar algunas características peculiares e innovadoras del abordaje que el Distrito Capital ha ido proponiendo. Estas son también confirmadas por la relectura de las mismas políticas a partir del “espejo” representado por la estructura de las políticas afines diseñadas por otras ciudades europeas y latinoamericanas.

Merece aquí resaltar cuatro áreas principales de innovación – unánimemente reconocidas –
180 que caracterizan el marco específico construido por la Política del Fenómeno de Habitabilidad



en Calle, de la Alcaldía Mayor de Bogotá que, especialmente en el último cuatrienio de gestión – ha venido reforzando su contribución a la gradual estructuración de una política nacional de reconocimiento de los derechos y de estructuración de servicios dedicado a estas personas:

El primero es representado por la progresividad/incrementalidad de la ampliación del abanico de oferta de servicios diferenciados a partir de un enfoque integral de derechos que incluye componentes territoriales y diferenciales que valorizan perspectivas centradas en el género, la edad, las historias personales diferenciadas que han contribuido a expulsar a las personas a la calle y a marcar sus diversas relaciones con ella y con la fruición de la ciudad como un todo.

El segundo factor de interés es representado por el abordaje dialógico que ha ido caracterizando esta estructuración incremental, se ha consolidado en dos principales direcciones convergentes (la atención a los puntos de vistas de las personas que hacen uso directos de los diferentes servicios de apoyo y direccionamiento; y los habitantes de los barrios donde estos están localizados) con el objetivo de mejorar gradualmente la oferta y al mismo tiempo a contribuir a desmaterializar y/o atenuar algunas tensiones generadas por el aumento de la intensidad de la inversión pública en este ámbito de policy por parte de la Administración Distrital.

Un tercer factor de interés se desprende con la política de localización de las unidades y de los servicios ofrecidos puestos en función en el último año en la zona central de la Capital. El abordaje usado revela una fuerte atención a la necesidad de aumentar la eficacia de su interacción con los sujetos de derecho, así como la eficiencia de los mismos – a través de una capacidad creciente de contacto y acercamiento y de intervención directa en los lugares donde hay mayor concentración de habitantes de calle, contribuyendo en la reducción de la hostilidad de los contextos urbanos interesados por el fenómeno y su crecimiento progresivo en el tiempo. En términos generales, la atención demostrada por las políticas distritales de atención a las ciudadanas y ciudadanos de calle revelan una profunda comprensión, por parte de los gestores públicos y de su contraparte social, de la importancia de la dimensión espacial/territorial del fenómeno abordado, y de sus interacciones con la creciente polarización espacial. El efecto de tal comprensión se revela claramente en cómo se ha ido determinando una modificación gradual de los proyectos de CHC, en dirección del refuerzo de su coordinación con otros sectores del gobierno distrital y de su colaboración con otros niveles territoriales de la administración pública, como consecuencia de la adquirida y clara consciencia de que la existencias de visiones divergentes de otras políticas en relación a los derechos de las ciudadanas y ciudadanos de calle (como pasa con la que dicen con respecto al urbanismo, a la movilidad, a la salud o a la gestión de los espacios públicos) puede generar frustración, dispersión y uso inadecuado de recursos humanos y financieros.

Por último, un cuarto aspecto característico del abordaje de las políticas de CHC del gobierno distrital de Bogotá está relacionado a la centralidad de un visible cambio del lenguaje usado para definir el objeto y la misión de la política, su público objetivo, los trabajadores y colaboradores así como sus funciones. Una atención, orientada “a expulsar los recuerdos de políticas asistencialistas del horizonte presente”¹⁷⁷, rescata la importancia de los factores simbólicos/identitarios, de destrucción de estigmas y de una nueva construcción del imaginario colectivo, en la estructuración de las políticas públicas.

177. Expresión usada por un integrante del Grupo Focal con el Comité Consultivo del 7/10/2015.



De esta manera, se abre un importante campo de innovación tanto en la educación cívica de los habitantes como en la formación del cuerpo administrativo y de los prestadores de servicios, así como en las relaciones de subsidiariedad horizontal construida con el tejido organizado de la sociedad civil. Constataciones son posibles de observar a partir de indicadores y registros obtenidos por medio de las entrevistas realizadas (sujetos de derecho y colaboradores de los servicios públicos) así como en el material escrito producido por el gobierno distrital en relación al funcionamiento de todos los servicios y unidades visitadas, parece reverberar positivamente sobre un aumento de la legitimación de la propia política de CHC. Y, por ejemplo, constituye un elemento determinante en la ampliación de las colaboraciones con el mundo académico local y en la inducción de una reestructuración de las relaciones establecidas con instituciones sociales que también abordan el tema de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle.

A partir de las informaciones recolectadas (recogidas por medio de entrevistas a sujetos de derecho y a colaboradores y colaboradoras de las políticas de CHC del distrito capital), han ido emergiendo algunas sugerencias de acción que podrían, en un futuro, fortalecer el camino emprendido y complementar y/o redireccionar algunos de sus ejes de intervención, con el objetivo de aumentar su coherencia con la filosofía general adoptada y optimizar el desempeño y las inversiones destinadas a esta área de actuación de las políticas de acción social y derechos humanos de la Alcaldía Mayor. El aspecto más interesante de las sugerencias recogidas entre los actores involucrados en las políticas de CHC, es que todas ellas parecen proponer nuevas áreas de intervención y/o reajustes que conduzcan hacia una más “justa”¹⁷⁸ visibilización de las innovaciones que se llevan a cabo en Bogotá y que puedan servir de guía para otros contextos o escalas de gobierno.

A efectos de una mayor claridad agrupamos las indicaciones en cinco áreas de significado, que dialogan con los ejes de innovación anteriormente mencionados.

Gestión social integral y cuadro programático-operativo

El debate generado en torno al abordaje que ha sido utilizado como referencia por el gobierno distrital de Bogotá de forma creciente en el último cuatrienio, subraya el hecho de que analizar la gestión pública en el enfoque de derechos desde la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de su política social para las personas habitantes de calle, significa:

1. Reconocer la existencia de un marco conceptual internacional explícito que cambia la lógica de la elaboración de los Planes de Desarrollo Distrital y sobre cuyos supuestos es posible alinear la política pública;
2. Adoptar dicho marco (de la forma evidenciada, por ejemplo, en la estructuración del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”), implica reconocer una forma de estructurar las políticas en que las instituciones no se relacionan con personas con necesidades de asistencia, sino con sujetos de derecho puestos en condiciones de formular demandas de prestaciones y

¹⁷⁸. Utilizamos aquí la palabra usada por un de los entrevistados, cuando observaba que “me parece que al final esta política innovadora tanto en el abordaje de derechos cuanto en las acciones coordinadas llevadas a cabo, no tenga la justa visibilidad que debería, siendo toda concentrada en sus admirables tareas diarias y sin tiempo para ocuparse de comunicar, en las debidas formas, sus resultados afuera. Lo que sería necesario, desde mi punto de vista, para que un tal abordaje pudiera ser más discutido y emulado por otros territorios, en ámbito nacional como internacional...” (entrevista recogida día 8/10/2015 en el Centro de Auto-cuidado Javier Molina)



conductas específicas por parte de los cuerpos del Estado, dentro de recorridos de evolución y transformación personal y colectiva que asocien – de forma no paternalista – apoyos materiales y espacios de pedagogía cívica y aprendizaje mutuo.

3. Desde dicho punto de partida, la intencionalidad que respalda la construcción de la progresividad del derecho, de sus procesos y de sus alcances, configura un “deber ético” (por parte de los propios gestores de la PPDFHC) de esclarecimiento permanente de las raíces de inspiración de estas mismas políticas y de la coherencia de sus acciones con la visión general.

Dada la reconocida capacidad – que las políticas del Distrito Capital han puesto crecientemente en evidencia en el último cuatrienio – de alcanzar incrementalmente coherencia con el enfoque de derechos y sus dimensiones de lectura territoriales y diferenciales, resultaría hoy importante producir un cuerpo de líneas-guía para que la sustentabilidad y la resiliencia (o sea la adaptabilidad al mudar de las condiciones de contexto) de las políticas de atención a las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de calle pudieran salir reforzadas. Este esfuerzo debería darse en dos direcciones:

Una interna a la Alcaldía Mayor (por ejemplo: aumento de la periodicidad y mayor estructuración de los foros internos de intercambio entre trabajadores y trabajadoras de los sectores administrativos que se ocupan de acción social y derechos de los grupos de ciudadanos más vulnerables, y no sólo entre diferentes centros de atención y apoyo a los CHC).

Una externa (con vertientes metropolitanas, nacionales e internacionales) que debería permitir intercambios más estructurados de datos, indicadores y propuestas de acción, para ampliar la comprensión de las transformaciones del fenómeno de vida en la calle, de sus diferenciaciones y de sus interacciones con las medidas de política pública (entendiendo estas últimas no sólo como acciones llevadas a cabo por instituciones públicas, sino también por organizaciones sociales y por los propios ciudadanos habitantes de la calle).

Sistemas de información

Para el futuro sería aconsejable, un mayor esfuerzo para el acopio y la diferenciación de los datos relacionados al rápido cambio del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle. Sin duda, el aumento del abanico de unidades de atención y formas de apoyo a los/las habitantes de calle y de atención a su crecimiento personal (incluyendo el apoyo a la liberación de la dependencia de sustancias psicoactivas, y la liberación del tiempo de las familias a través de un progresivo empeño en la oferta de cuidado de los hijos), aumentan las oportunidades de una favorable interacción en términos de acopio y elaboración de datos e historias personales, que pueden ayudar a mejorar la comprensión y registrar la transformación del fenómeno, en la medida en que al crecer de la confianza mutua entre trabajadores públicos y sujetos de derecho, abre las posibilidades para una mayor apertura y colaboración interactiva.

En esta perspectiva, sería beneficioso continuar en el camino abierto por el estudio “Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.”, sobre todo en dirección hacia una mejor comprensión de cómo cambia la participación porcentual de la población habitante de calle según el lugar de procedencia, de cuáles son las mo- **183**



tivaciones que conducen crecientemente a que personas de otras ciudades (y hasta algunos extranjeros¹⁷⁹) vengan a vivir en las calles de la Capital, y de los fenómenos de interacción en red con los cuales eventualmente se difunde el conocimiento de los servicios ofrecido por el gobierno distrital y del abordaje innovador adoptado por las políticas de atención a los y las habitantes de calle.

La profundización en dichos análisis resulta estratégica, en la medida en que exista una difundida percepción (todavía basada en ilaciones anecdóticas y no siempre comprobadas por datos) de que en los últimos años el aumento de la calidad y de cantidad de la oferta de servicios a los y las CHC, puede haber desencadenado (por lo menos en una escala metropolitana) dinámicas de “atracción” de nuevos habitantes de calle.

En términos de planeación de la política y de sus acciones estructurantes, el valor estratégico de profundizar en tales dinámicas (negando o comprobando su existencia y su eventual extensión), residiría en la necesidad de articular una mejor concertación con las políticas afines de otros municipios y con la política nacional prevista por las disposiciones de la Ley 1643/2013 y actualmente en construcción. Al mismo tiempo, resultaría fundamental para una mejor concepción de las políticas de prevención de fenómenos perversos asociados con la habitabilidad en calle (como la dependencia al alcohol y las drogas, el abandono, explotación sexual o laboral de menores; el abandono de personas mayores y personas con discapacidad; y otros factores de expulsión vinculados con la violencia intrafamiliar o a trabajos de cuño ilegal).

También, muchas personas entrevistadas sobre la política subrayaron que se debería trabajar de manera innovadora en los indicadores relativos al seguimiento de las personas que han interactuado con los servicios, y han egresado después de cumplir el ciclo completo de la Ruta de Derechos, de manera que sean más claros y comunicables no sólo los efectos de corto plazo, sino también los impactos de la PPDFHC en el medio y largo plazo.

Políticas Públicas

Un segundo foco de atención, debería concentrarse en la cuestión de la traducción intercultural de los textos producidos acerca del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, de los abordajes de las metodologías y de los servicios de atención para las personas. Hoy, las fuentes escritas utilizables para rescatar el trabajo innovador del gobierno distrital de Bogotá sobre el tema de los CHC son esencialmente de dos tipos: extensos y detallados documentos de fundamentación y/o planeación de políticas (viciados por un exceso de amplitud y por su cariz burocrática, aunque ricos de reflexiones, datos e informaciones) y reglamentos y folletos explicativos producidos para informar a los sujetos de derechos (y a veces a los vecinos de los barrios) de la naturaleza y de las modalidades de funcionamiento de los servicios y unidades de atención, y recordar sus derechos y deberes en la fruición de los mismos. Ambas tipologías carecen de inversiones para experimentar lenguajes gráficos y visuales más atractivos de los actualmente usados, renunciando así, en constituirse en vehículos para una nueva cultura cívica y no sólo en instrumentos de divulgación de nuevas prácticas de concepción de la gestión pública.

179. Esta última categoría representa todavía un número muy reducido (21 en un total de 3531 respondientes entrevistados), como emerge desde el mapeo contenido en el documento “Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.” (2015) producido por la Secretaría Distrital de Integración Social – Dirección Poblacional – Subdirección para la Adultez.



Algunos actores formulan la hipótesis de que la ausencia de atención, vuelve parcialmente vano (o al menos reduce su impacto potencial) el fuerte empeño invertido en la creación y divulgación de un nuevo lenguaje, ligado a la reconstrucción simbólico / identitaria, conectada a un enfoque de derechos en las políticas públicas. En este sentido, la adopción de nuevos estándares visuales y de nuevos instrumentos (videos, cartoons, caricaturas, obras teatrales, instalaciones artísticas de diversos tipos) son necesarios para comunicar las políticas de atención a los y las CHC, sus raíces filosóficas y sus reglas, con lo cual se podría aumentar no sólo el efecto sobre los que usan las políticas, sino también servir para ampliar en la ciudad un debate cívico importante, y dialogar más profundamente y frecuentemente con experiencias de otros lugares.

Como fue referido por algún actor involucrado en el proyecto 743, “adquirir más capacidad de valorar los grandes esfuerzos hechos para refundar los fundamentos y las acciones de una política, no es sólo un derecho a la visibilidad para quien se empeñó en ello, sino también un “deber” en relación al uso de recursos públicos para llevar adelante grandes innovaciones, que externamente no logran ser percibidas en todo su potencial revolucionario!”¹⁸⁰.

En un escenario hipotético, podría ser una estrategia invertir menos recursos en comunicación a través de actores expedientes del mercado, y ampliar de forma más interdisciplinaria el abanico de socios estratégicos en el ámbito de la colaboración creada con instituciones socioculturales (grupos teatrales o musicales, por ejemplo), escuelas y centros de investigación, para trabajar estas cuestiones sobre todo, con la capacidad de aprovechar una fuerte oportunidad de pedagogía cívica y de trabajo sobre los nuevos límites del universo simbólico, que se puede recrear alrededor a la cuestión de la calle como “lugar de aprendizaje y escenario de realización de derechos”¹⁸¹.

De hecho, resulta claro que hasta hoy el papel que las colaboraciones entre el gobierno distrital de Bogotá y varias instituciones de investigación del territorio metropolitano sobre el tema de los y las ciudadanas habitantes de calle ha producido resultados importantes, bien sea en términos de legitimación de las mismas políticas (marco teórico, coherencia y reconocimiento del grado de innovación de las acciones, por ejemplo) y de los sujetos involucrados; bien sea por haber promovido espacios importantes de (auto)reflexión para que la acción municipal se configurara como una intervención de investigación-acción capaz de hacer madurar incrementalmente las políticas en paralelo con las capacidades de sus sujetos implementadores.

Los propios portadores de derecho entrevistados en el curso de las visitas de campo, agendados en función del presente trabajo, han mostrado convergencias en evidenciar cómo nuevos acuerdos de colaboración en el ámbito de la formación-acción podrían aportar beneficios (en términos de conocimientos, iniciación al trabajo, formación cultural) bien sea a través de los propios frequentadores de los centros de atención de Bogotá, bien sea por intermedio de los trabajadores y colaboradores de estos centros, ayudando a afinar sus lenguajes, sus competencias y sus capacidades de interacción con los otros actores territoriales (incluyendo los habitantes de calle y los habitantes de los barrios donde los centros están ubicados).

180. Entrevista a un representante de la academia al margen de un grupo focal del 7/10/2015.

181. Definición de un arquitecto participante al Grupo Focal con el Comité Consultivo de la Política de CHC el día 7/10/2015.



Construcción de nuevas ciudadanía, participación ciudadana

Finalmente, una familia importante de sugerencias tiende a relacionarse con la cuestión del afinamiento de los procesos participativos que involucran a los sujetos de derecho en la formulación y gestión de las políticas de atención a los y a las CHC.

Como hemos visto al inicio de este texto, el tema del diálogo social entre las estructuras de servicio del gobierno distrital y las ciudadanas y ciudadanos atendidos en los centros, escuelas y servicios médicos y psicológicos podía ser definido como “desbalanceado” y “asimétrico” tanto en el espacio como en el tiempo.

De hecho, aunque la construcción de procesos participativos (incluyendo momentos de uso de técnicas de diálogo metodológicamente refinadas) haya sido un componente central de la revisión y reformulación de los proyectos de atención a la habitabilidad de calle (especialmente en el 2014, y en diálogo con el proceso de coordinación de la política nacional de CHC), en el desarrollo de la gestión de las estructuras y de los servicios, ella es evaluada por varios sujetos de derecho como “insuficiente”.

Este punto de vista se puede explicar principalmente con dos factores: (1) los procesos participativos que involucran a los sujetos de derechos en la reformulación de la política y la gestión detallada de cada estructura son en su mayoría no institucionalizadas y relacionadas con espacios “informales” y “no reglados”; (2) los espacios participativos difieren mucho en las diferentes estructuras (atendiendo a un concepto relacionado con el reconocimiento de mayores o menores capacidades de autonomía y elaboración crítica de los sujetos de derechos).

En dicho cuadro, ellos no logran comunicarse como un eje orientador de la propia política pública de atención a los CHC, y mantienen características que a veces pueden dar la impresión de ser de cuño paternalista, que justifica modalidades de “escucha selectiva” de aquello que es expresado por las personas en centros de atención, por parte de los coordinadores y coordinadoras de cada estructura o servicio.

Atendiendo al hecho de que las modalidades con las cuales una política pública se abre (o no) a la participación, pueden contribuir a aumentar o reducir la confianza mutua entre instituciones y ciudadanos, resulta muy importante para el futuro reflexionar sobre cómo volver más intensas las actividades de diálogo social en la conducción de la gestión diaria de los centros de atención a los ciudadanos y ciudadanas de calle, para hacer de estos procesos participativos un eje que puede servir de norte para la definición del estilo de esta política. Por ejemplo, una cuestión citada repetidamente en las indicaciones y propuestas de los sujetos de derecho es la necesidad de involucrarlos más directamente en la estructuración de los espacios físicos de los centros de atención, cuya arquitectura es frecuentemente descrita como “poco acogedora”, cuando no “parecida a una cárcel”, u otro tipo de institución de control total (con la excepción de tres casos: el Centro de Autocuidado de Liberia, el Centro de Desarrollo Integral Personal El Camino y la Casa de Egreso llamada Humanidad, indicados como ejemplos positivos, en razón de las arquitecturas más “recogidas” y a “escala humana”, y de su localización).

Aunque se puede identificar un patrón parcial de modificación incremental de este aspecto (en particular gracias a políticas de formación en el campo del grafiti, del arte gráfico y del cuidado



de jardines, que utilizan algunas paredes y patios de los centros de atención como lugar de experimentación y ejercicio de las competencias adquiridas por algunas de las personas que los frecuentan), queda la impresión de que hasta hoy, algunas reflexiones relativas al uso de los colores y de sus impactos psicológicos, y sobre la estructuración de los espacios físicos hayan sido subestimada por razones prácticas y económicas, sin ponerlas en el centro de un posible diálogo más intenso.

Otras cuestiones que se recomienda sean enfrentadas colectivamente son: en primera instancia, la que se refiere a la relación entre derechos y deberes (en relación consigo mismo o misma, con la comunidad de los otros ciudadanos de calle, como en relación con los demás habitantes de la ciudad); y segundo, la que se relaciona con la decisión sobre “hasta cuándo y por cuántas veces se tienen que ofrecer nuevas oportunidades a los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle que interrumpen la llamada Ruta de los Derechos y reingresan cíclicamente a los centros de atención”, después de haberse alejado por algún tiempo. De hecho, el riesgo de no poner énfasis en un diálogo estructurado sobre tales temas (que parecen de interés particular elevado por parte de los sujetos de derecho) es no hacer evidente la centralidad de la participación como un aspecto que cualifica la política, lo que no corresponde a la realidad, dada la importancia atribuida al tema en fase de planeamiento estratégico de las líneas orientadoras de la misma.

También, resultaría importante profundizar el espíritu participativo en la construcción de las acciones dirigidas a promover un diálogo con los barrios de la ciudad y sus habitantes, sea para difundir la comprensión “de la producción social del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle”, sea para reducir los riesgos relacionados con el creciente rechazo hacia las personas habitantes de calle por parte de la comunidad urbana en general, especialmente en los barrios donde están concentradas las estructuras de atención y apoyo dirigidos a esta población. En este marco, se sugiere también una valoración de productos (como el diccionario de la jerga construido en 2014 por un ex habitante de calle) los cuales se originan desde abajo, desde la propia ciudadanía, más que pueden útilmente dialogar con las líneas directrices de la administración.

Recomendaciones generales

Vale la pena resaltar que estas propuestas tienden a acompañarse con otras que están relacionadas con un cuadro más amplio de transformaciones imaginadas, basadas en cinco pilares principales:

1. La profundización del proceso de descentralización de la gestión de los programas de Integración Social en el ámbito del territorio distrital;
2. El refuerzo y la multiplicación de convenios y acuerdos dirigidos a facilitar la vinculación laboral (remunerada) de las personas que llegan a completar el recorrido de autonomización contemplado en la llamada “Ruta de Derechos”;
3. La predisposición de un trabajo de formación en derechos humanos que beneficie todos los operadores involucrados en políticas de integración social (más extendido a sensibilizar a los operadores de los medios de comunicación de masa y las fuerzas de policía) orientada a calificar las capacidades y las motivaciones de quienes trabajan en ellas.



4. La profundización del proceso de monitoreo y evaluación de la implementación de las políticas públicas, especialmente las de atención de la Secretaría Distrital de Integración Social.

5. El empeño por fortalecer la estabilidad y combatir la precarización del trabajo de funcionarios y colaboradores del gobierno distrital, que amenaza la continuidad y el progreso evolutivo de las políticas públicas, especialmente por la existencia de una cultura de “spoilsystem”, que tiende a reemplazar cuadros y funcionarios con cada transición política, dejando la sensación, en las personas que utilizan los servicios, de que “las alteraciones no son fruto de evaluaciones de mérito profesional, sino relacionadas a fenómenos de nepotismo y tráfico de influencias”¹⁸².

Una conclusión abierta

[...] El derecho para mí es que nos respeten y también pelear por lo de nosotros. Es saber que tengo derecho a tener derechos y hay leyes que me protegen en la tentativa de revindicar mi dignidad de ser humano.

[...] Bueno, ¿cómo y dónde me veo de aquí a diez años? Me veo aquí, con ese uniforme (señala a una colaboradora del Centro de Autocuidado donde la entrevista se desarrolla); me veo saliendo de mi casa, me veo yendo a los parches a movilizar personas para venir en este centro de atención; y me veo dando cursos e ideas a otros habitantes de calle para permitirles salir de sus problemas más rápidamente que a mí, y sin los momentos dramáticos por los cuales yo he tenido que pasar [...] En síntesis, me veo aquí a devolviéndole a la sociedad y a la gente de la Alcaldía Mayor lo que ellos me han dado con su atención [...] En fin, me veo siendo parte activa de esta Política Pública para los Habitantes de Calle; me veo como luchadora para que estos centros de apoyo se vuelvan no sólo centros de escucha de sus utilizadores, para mejorar las políticas, sino también espacios de participación formalizada. [...] Porque es mi sueño...que no sólo nos escuchen en el día a día sobre qué hacer para mejorar el funcionamiento del centro, sino que cada vez más este lugar se vuelva una referencia como espacio de participación de nosotros para la transformación de esta ciudad de Bogotá que me ha dado tanto... (Collage de pedazos de entrevistas a dos ciudadanas habitantes de calle en fase intermedia de su “Ruta de Derechos”).

Al final de este recorrido, se tiene la clara percepción de que las propuestas de mejora ofrecidas por algunos actores involucrados, emergen en un cuadro general de difusa apreciación, para la política de atención a los ciudadanos en calle, implementada por la SDIS de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

En particular, dicha política parece interesante e innovadora cuando es mirada desde la perspectiva de diferentes ciudadanos, políticos, técnicos de la administración y consultores, basada en un acompañamiento prolongado de las personas que acceden a los diferentes centros de apoyo que prestan servicios, dentro de la llamada “Ruta de Derechos”, orientada a reforzar la autoestima y la dignidad de los sujetos de derecho, a partir de la afirmación de que todos y todas deben “tener derecho a una segunda oportunidad, a cambiar a una vida nueva y a retomar



el sentimiento de ser una persona útil para la sociedad”¹⁸³. En esta perspectiva, la estrategia afinada en los últimos años de sistematización, resulta innovadora cuando es leída a partir de otros ejemplos de políticas similares en realidades territoriales distintas, porque al mismo tiempo muestra un fuerte carácter de “universalización” de los derechos, incorporando la materialidad y las especificidades de los contextos, como calidad intrínseca de su forma de actuar y de reestructurarse en permanencia.

El enfoque adoptado ha reforzado la garantía de la Seguridad Humana (garantir el acceso a la salud, a los servicios de emergencia, a la atención de enfermedades ocasionadas por su condición, al tratamiento por el uso de estupefacientes, así como a una sexualidad sana en su contexto, control de natalidad, salud materna y reproductiva) y– al mismo tiempo – ha ido más allá, en direcciones anteriormente no consideradas, tan centrales, que tienen a ver con la relaciones entre Derechos Humanos y Democracia.

Es decir, se ha direccionado a superar las visiones que desconocen la titularidad de los derechos de los habitantes de calle y que les niegan la posibilidad de asumir su autonomía personal y la participación colectiva: por ejemplo, se ha interesado más en saber cuántos son, donde están y cuántos son diferentes, para garantizar mejor el derecho a la identidad personal y, por lo tanto, a la ciudadanía, o sea, a expresar su voluntad e intervención en el espacio público.

Al mismo tiempo (aunque eso no haya podido ser un eje central, en consideración de las competencias limitadas de una Alcaldía en el sistema administrativo-institucional), la nueva política se ha orientado en discutir más con la sociedad bogotana la necesidad de reformar el sistema de Justicia: detener la discriminación, la criminalización y las acciones de limpieza social; formar fuerzas policiales con una mayor sensibilidad en relación con los derechos; así como en garantizar un acceso efectivo a la justicia de las personas habitantes de calle.

Lo que resulta peculiar y más apreciable de la manera como la propuesta Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad de Calle ha sido estructurada, es que su base fundacional (o sea su horizonte de sentido) ha sido objeto de una amplia convergencia social, que – en un año de discusión –ha logrado involucrar directamente más de 4.100 personas.

A través de este proceso dialógico se ha buscado ultrapasar – con un plano de acción creíble y multipolar – las inercias y las permanencias homeostáticas procedentes de las experiencias anteriores, dando forma a un proceso rápido de multiplicación y diferenciación de las instancias, de los espacios y de los momentos de atención a los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle y a sus necesidades múltiples y diferenciadas.

Se podría observar que tal cambio estructural, trae consigo un consistente aumento de la inversión pública, en términos de recursos financieros y profesionales, aunque también es claro que ella trae una consciencia nueva de la eficacia, asumiendo el problema de la eficacia y de la eficiencia de forma seria, aumentando la recolección de datos y trabajando en la frontera entre lo cuantitativo y lo cualitativo.

En tal sentido, la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle – for-

183. Definición dada por un ex-habitante de calle entrevistado durante la visita de campo, el día 6/11/2015.



mulada en esta Administración y actualmente en curso de oficialización – evidencia la ambición explícita de superar lo que Antonio Tosi (1994) ha definido como “la teoría administrativa de las necesidades”, o sea la incapacidad de las instituciones públicas de enfrentar (y al mismo tiempo también solo de escuchar) demandas diferenciadas para las cuales no existiera ya una respuesta pre-formulada con base en precedentes experiencias.

De hecho, una postura de ese tipo siempre ha demostrado tener altos niveles de ineficacia, sea por crear constantemente nuevas exclusiones de ciudadanos y ciudadanas (cuyas exigencias son “sistemáticamente” ignoradas), sea por una difusa incapacidad de las políticas de adquirir características de “resiliencia” en relación con la transformación de los contextos y de los juegos de fuerzas externas que forjan las transformaciones sociales, económicas e institucionales.

Al contrario, la acción reformadora y fuertemente transformadora de la nueva PPDFHC – que se ha puesto como meta central para el 2015 del preexistente sistema de planeación, centrado en la acción de la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral para Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle (PAIChC) – ha apostado en redefinir las acciones públicas entorno a nuevos ejes de atención con los abordajes diferencial y territorial, capaces de substanciar un enfoque de derechos y aumentar su eficacia. Por un lado, al enfrentar más directamente las causas de algunos problemas con su mayor amplitud de respiro y el rayo de acción desde un abordaje preventivo; por el otro, por su capacidad de penetrar mejor en las conciencias de las personas atendidas y de la comunidad en general a través de un trabajo de pedagogía cívica (como los testimonios rescatados en el inicio de este párrafo).

Tal reformulación de la filosofía de base de la política, dirigida a superar gradualmente el mero fortalecimiento de servicios, en dirección hacia una atención integral respetuosa del libre arbitrio de las personas, a las cuales esta política hace referencia, basada en la corresponsabilidad y la maduración crítica de los sujetos de derechos, y en un mayor “sentido de pertenencia” al cuerpo de la ciudad y a la comunidad urbana.

Tal postura resemantiza el papel propio de las instituciones locales, que ya no se presentan como meras prestadoras de servicios, ni como simples facilitadoras de la competitividad del territorio en el panorama nacional e internacional, sino como vectores – en el tiempo y el espacio – de la materialización de los derechos de sus habitantes, interesados en potenciar su capacidad de reintegración y reconexión social permanente con las personas que las coyunturas y la rupturas de redes de apoyo familiar y social habían temporáneamente expulsadas del conjunto de las relaciones de ciudadanía y del gozo de algunos derechos fundamentales.

En tal cuadro, los viejos centros de atención al ciudadano de calle (multiplicados en número y diferenciados en función dentro una Ruta de Derechos y de su localización en el cuerpo de una ciudad donde los problemas aparecen fuertemente polarizados espacialmente) se han transformado gradualmente en espacios de “escucha en sintonía fina” de las ansiedades de los ciudadanos, y sus equipos gestores han centrado su acción diaria en un diálogo con las personas que los frecuentan, lo cual ayuda a mejorar diariamente la efectividad de las acciones públicas, asumiendo constantemente el desafío de aumentar la relación entre eficacia y eficiencia de su funcionamiento.



Si, hoy, le preguntáramos a los diferentes actores envueltos en la PPDFHC (como se hizo durante este recorrido) por qué esta política merece de ser continuada y profundizada en los próximos años, las respuestas serían convergentes con la siguiente: “porque ella contiene fuertes principios de eficacia y resiliencia que – aunque no se pueden medir aun numéricamente todos sus impactos positivos, por estar en un estadio todavía joven – han demostrado saber cómo penetrar fuertemente en las consciencias de las personas que apoyan, para acompañarlos en sus diferentes caminos hacia la reconexión social”¹⁸⁴.

Desde este punto de vista, debe reconocerse que la aparente “supraexposición” de la Alcaldía Mayor de Bogotá – a través de la Subdirección para la Adulthood de la SDIS – en el ambicioso Plan de Acción que ha consustanciado la nueva Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, no es sólo un acto de atrevimiento político, ni tiene carácter de ingenuidad, dado que este coraje de intervención innovadora parece bien contrabalanceado con una cuidadosa estrategia de construcción de consenso y cooperación social que acompaña su desarrollo.

Esta estrategia se materializa a partir de un rápido crecimiento de los acuerdos intersectoriales con otros cuerpos administrativos y otros niveles de gobierno (para garantizar sustentabilidad a la reintegración social de las personas atendidas), y por medio de la creación de sinergias con un amplio número de organizaciones sociales profesionales y de voluntariado. Todas estas nuevas relaciones no parecen estar orientadas solamente a apoyar materialmente la expansión y profundización de la política, sino más bien, se proponen contribuir a la renovación cultural de la mirada sobre la habitabilidad de calle como fenómeno socialmente construido, y a la difusión de la legitimación de sus principios de referencia y de su enfoque innovador en términos de una materialización de los derechos humanos en el territorio urbano, que rechaza dimensiones de lectura abstractas y homologantes.

En síntesis, aunque en la estructuración general de la política no sean socialmente reconocidos todavía caracteres formalmente y estructuralmente participativos (lo que se podrá lograr fácilmente institucionalizando más para el futuro algunos espacios de contribución permanente de los sujetos de derecho a la gestión y reconstrucción permanente de la propia política), ella ha sido sin duda construida con un abordaje “intrínsecamente dialógico”¹⁸⁵.

Tal abordaje se desarrolla en las modalidades del contacto cotidiano entre funcionarios y participantes de las diferentes estructuras de atención, como en las nuevas iniciativas de contacto y acercamiento y de diálogo con los territorios y la comunidad urbana, y es sin duda visible en la ontología del nuevo lenguaje cuidadosamente usado por los trabajadores y todos los documentos oficiales para reducir las barreras entre el enfoque de derechos y las prácticas cotidianas de acogida y formación cívica.

Finalmente, sería importante, para el futuro, trabajar en la construcción de un indicador de desarrollo humano específico para la análisis de las especificidades del fenómeno de la habitabilidad de calle, de manera que permita facilitar la medición de la forma como la garantía de derechos está impactando en la calidad de vida y el proyecto de vida de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle.

184. Testimonio recogido el 7/10/20115 en una conversación con la madre de un habitante de calle, que sirve como operador voluntario de una organización social en Bogotá.

185. Testimonio recogido el 8/10/20115 en un conversatorio con 22 funcionarios colaboradores de la PPDHC en el centro llamado “El Camino”.



El objetivo de dicho indicador podría servir para medir la capacidad de las políticas que se ocupan de este grupo poblacional para ir más allá de la simple prestación de servicios, para ayudar a responder la pregunta central en torno a qué implica el desarrollo humano, cuando se asume una vida nómada en la calle y que relación tiene con la ampliación de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades. Porque, de hecho, un elemento que emerge claro, gracias al contacto con las personas que frecuentan los centros que substancian la “Ruta de derechos” de Bogotá y sus etapas de desarrollo personal integral, es que es posible valorar la fuerte capacidad de adaptabilidad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle: una capacidad “tan fuerte que les permite adaptar y readaptar su proyecto de vida – a veces interrumpido por múltiples obstáculos – a lógicas que van más allá de un domicilio fijo, poniendo en cuestión saberes y estilos de vida sedentarios sin negar valores y principios éticos”¹⁸⁶.

Desde esta perspectiva, las características particulares del Proyecto 743 y la Líneas de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad de Calle experimentadas en Bogotá podrían constituir una buena base de debate, para contribuir a mejorar y perfeccionar documentos como la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, en la medida en que no parece ser tan solo, profundamente coherente con sus valores y afirmaciones, sino que – a través de acciones concretas – logran mostrar cómo se puede, desde lo local, diseñar e implementar políticas capaces de renovar y articular la visión y las definiciones sobre importantes fenómenos sociales, a partir de la valoración de las epistemologías de sus protagonistas.



Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en Bogotá. Bogotá D. C: Imprenta Distrital.

Castel, R. (1995), La metamorfosis de la cuestión social, Buenos Aires, Paidós

CGLU/CISP-DH (2015), Propuesta metodológica de monitoreo participativo de derechos humanos en el marco de Bogotá Humana y la carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudades, Barcelona-Bogotá, octubre 2015.

CIADH - Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (2014), Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012 – 2013, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital. (2013). Lineamientos Distritales para la Aplicación del Enfoque Diferencial. Bogotá.

Daza, S y Quinche, R. (2015) Finalidad de los principios y valores constitucionales en el contexto del estado social de derecho en Colombia. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de

Díaz Varela, J.E. (s.d.), Política pública de habitantes de la calle y las finanzas públicas en Bogotá DC. Los habitantes de la calle en Bogotá positiva, descargable de: <http://www.monografias.com/trabajos65/habitantes-calle-bogota/habitantes-calle-bogota2.shtml>

Foundation Abbé Pierre - FEANTSA (2015), An overview on housing exclusion in Europe 2015, The Foundation Abbé Pierre – Feantsa, Paris

Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.

Instituto de Asistencia e Integración Social – IASIS (2012), Tú también cuentas. 2011 – 2012, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal de México.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1998). Proceso de urbanización en Colombia. Colombia: Imprenta Nacional.

Mateus, S. (1995). Limpieza social: la guerra contra la indigencia. Santafé de Bogotá: Temas de Hoy.

Mendoza, E. (2013), “GDF: hostigamiento, discriminación y ‘limpieza social’”, in Contralínea, 13 octubre de 2013, Ciudad de México.

Mendoza, E. (2015), “Criminalizan a personas en situación de calle”, in Contralínea, 21 abril de 2015.



ONU-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002), Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales, ST/HR/1/Rev.6, Volumen I (Primera parte): Instrumentos de carácter universal, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

Pachón, X. (2005). La familia en Colombia a lo largo del Siglo XX, Bogotá.

Santos, B. de Sousa (2007), "Para além do pensamento abissal. Das linhas globais a uma ecologia de saberes", in Novos Estudos, nº 79, Noviembre 2007, pp. 71-94.

Santos, B. de Sousa (2001), "La igualdad no es suficiente", in La Jornada, 18 de Febrero, 2001.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). Modelo Distrital para la Habitabilidad en Calle. Bogotá D.C., Alcaldía Mayor.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015), "Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.", Bogotá D.C., Alcaldía Mayor, Subdirección de Adultez.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015), Construcción del horizonte de sentido de la Política Pública Distrital de Habitabilidad de Calle, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor (versión provisoria 1.0).

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015), Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad de Calle 2015 – 2025, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor (versión provisoria 5.0).

Strada (2011), Recueil central de données des maisons d'accueil et des centres d'hébergement d'urgence en Région de Bruxelles-Capitale. Données des séjours des personnes sans abri accueillies en 2011, Bruxelles, Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri.

Strickland, R. D. (2012), "Poblaciones callejeras: de la asistencia a la represión", in Revista Desacatos Nº 38, enero – abril 2012, CIESAS – Occidente, Guadalajara, Jalisco, México. pp. 105-120.

Tosi, A. (1994), Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa, Bologna, Il Mulino,

Vitale, T. (2014), The homeless families in four European metropolises (Brussels, London, Madrid, Paris), Paris, Science Po/CEE-CNRS.



Conclusiones

Finalmente, y como se detalla en el informe de Monitoreo de cada una de ellas, las políticas de infancia y adolescencia con énfasis en primera infancia, de habitabilidad en calle y de envejecimiento y vejez permitieron la progresividad en la garantía de los derechos, y concretizaron el contenido de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad.

Es más, la ruta de los derechos Bogotá permitió conseguir unos derechos nuevos, que respondían a demandas y necesidades sociales y en particular para los sectores más desfavorecidos.

Como lo demuestran los diversos monitoreos en el ámbito de la Primera infancia, de la política pública de envejecimiento y vejez y a través de las acciones hacia la atención integral de habitantes de calle, entre el 2011 y el 2015, en la ciudad de Bogotá, se concretizaron nuevos derechos.

Existe un avance real respecto del derecho a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad personal y la protección frente a las violencias y la igualdad y no discriminación de los niños y niñas y de la autonomía de las mujeres, a través del programa de Garantía al desarrollo integral de la Primera Infancia que permitió construir 308 jardines y acunares entre 2011 y 2015, con equipos interdisciplinarios cualificados y propuestas de atención y pedagógicas integrales.

Se consiguió avanzar sobre el derecho a un nivel de vida adecuado para las personas mayores, creando recursos económicos complementarios y generando espacios de riqueza y enriquecimiento compartido, como los centros diurnos.

Se concretó el derecho a la ciudad, a través de las acciones emprendidas hacia los habitantes de calle, para lo cual es, sin que sea vulnerado el derecho a la ciudad, la administración pública supo tomar en cuenta un fenómeno multidimensional, y aportar un reconocimiento a formas de vidas diferenciadas, sin por lo tanto que esto genere exclusión y privación de los derechos fundamentales de los habitantes en calle.

Por tanto, podemos decir que a través de sus políticas públicas de integración social, la ciudad de Bogotá no sólo permitió concretar la aplicación de los derechos de la Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la ciudad, sino que también ir más allá de ella, creando nuevos derechos.

Este enfoque de derechos, si bien tuvo que enfrentarse con las dificultades de movilización colectivas en los entornos urbanos, con la escasez de recursos, con la falta de descentralización y la complejidad de los mecanismos de participación popular, sin embargo logró unos avances mayores y emblemáticos en términos de lucha contra la pobreza multidimensional. Este cambio supuso también imaginar nuevas formas de trabajar lo común, a veces poco adaptables a la máquina institucional.

Después de compartir las luces y las sombras de la Ruta de Derechos de Bogotá, esperemos que ésta trace su camino en otras ciudades.



(Footnotes)

1 Las fichas técnicas de cada indicador están especificadas en el Anexo A de la Propuesta Metodológica para el Monitoreo de la PPIA, y están basadas en la Estrategia Hechos y Derechos, en la Guía de indicadores publicada en 2011 con el título “Proceso de rendición pública de cuentas sobre la gestión para la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud”, con excepción del indicador 20, que ha sido construido por la SDIS de Bogotá.

NN: Niños, Niñas.

EDA: Enfermedad Diarreica Aguda

ERA: Enfermedad Respiratoria Aguda

2 Grupo focal de madres y cuidadoras de ámbito familiar en Chapinero

3 “Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2013”. Gaceta de Gobierno del Distrito Federal N° 1533 bis, 30 de enero de 2013. DIF-DF. Pp. 251-261.

4 “Reglas de Operación del Programa Comedores Populares 2013”. Gaceta de Gobierno del Distrito Federal N° 1533 bis, 30 de enero de 2013. GDF. Pp. 242-251.

5 Como el mismo documento refiere (p.21), el dato sobre la población intersexual es nuevo y muy importante “en razón a que el Modelo Distrital para la Atención de la Habitabilidad en Calle se sustenta en enfoques de derecho y diferencial que favorecen la atención y procura una mirada incluyente y respetuosa sobre la orientación sexual y la decisión propia y voluntaria de la población en el marco de la Política Pública LGBT”.

6 Por ejemplo, en los comedores de los centros de atención, en las escuelas y jardines de infancia con programas específicos para hijos de habitantes de calle, deben cumplir en su totalidad con los protocolos definidos por el Proyecto 730, a nivel alimentario y nutricional y los criterios técnicos de equipos, instalaciones, etc. Así mismo, deben cumplir con los protocolos exigidos por la Secretaría de Salud en términos nutricionales y de los estrictos controles fitosanitarios exigidos por dicho sector.