

**Política pública y seguridad ciudadana:
continuidades y discontinuidades en los
discursos y las prácticas de reconocimiento
de la habitabilidad de calle
(Bogotá, 1995-2015)***

Public policy and citizen security: continuities and discontinuities in the discourses and practices of recognition of homelessness (Bogotá, 1995-2015)

Política pública e segurança cidadã: continuidades e discontinuidades nos discursos e práticas de reconhecimento da moradia de rua (Bogotá, 1995-2015)

Jacqueline Torres-Ruiz**

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Cómo citar: Torres-Ruiz, J. (2018). Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (Bogotá, 1995-2015). *Rev. Colomb. Soc. y Sigma*, 41(Suplemento), 137-163

doi: 10.15446/rev.v41n1Supl.75034

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0.

Artículo de investigación e innovación

Recibido: 8 de noviembre del 2017

Aprobado: 13 de febrero del 2018

* Artículo derivado de la tesis de Maestría en Sociología titulada *Aproximaciones al reconocimiento de la ciudadanía de las personas habitantes de la calle desde los discursos político-jurídicos en Bogotá: conceptos globales/locales en el siglo XX y políticas públicas en el siglo XXI*.

** Magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del semillero de investigación Mesa Académica Ciudadanías en Cuestión (Macec)-Habitantes de/en Calle. Correo electrónico: jtorresru@unal.edu.co-ORCID: 0000-0002-3599-3554

Resumen

En el nivel global, *dentro de* los límites culturales, morales y legales socialmente establecidos, se encuentran considerables diferencias en las formas de concebir la habitabilidad de calle, sus factores causales o precipitadores y de permanencia y las características asociadas. Específicamente, el fenómeno se sitúa como una conflictividad particular a intervenir en las agendas de gobierno local, regional y nacional. En el caso de Bogotá, los discursos y las prácticas oficiales, particularmente de la seguridad pública (legal e ilegal) han construido a las personas habitantes de la calle a partir de la asignación del rótulo de productoras y reproductoras de los miedos de los habitantes “normales” de la ciudad. Con base en la propuesta conceptual de García-Canclini (2004) y Fraser (1997), este artículo parte de la necesidad de reconocer y abordar la habitabilidad de calle como un fenómeno histórico y sociológico que requiere una comprensión complementaria desde la desigualdad y la *diferencia*. Por tanto, se propone revisar las continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de *reconocimiento* de la habitabilidad de calle entre 1995 y el 2015, desde la perspectiva de la teoría de los discursos de Verón (2004) y el Análisis Crítico del Discurso (ACD) de Van Dijk (2003). El ACD permite rastrear elementos macrotextuales y microtextuales. Los primeros incluyen conceptos globales y locales, posturas de los actores involucrados, explicaciones de causalidad, entre otros, y los segundos contemplan formas de constituir al grupo mediante sustantivos, adjetivos y verbos, que se encuentran en los documentos normativos, que son el soporte legal de las decisiones políticas. Se toma este periodo de análisis debido a que estas administraciones se sitúan en un contexto de cambio constitucional, en el que se inaugura el Estado social de derecho y se formaliza la construcción de un aparato institucional orientado a garantizar los derechos ciudadanos. Este aparato se manifiesta en la ciudad en la creación de dependencias de gobierno especializadas y tecnificadas, y en la organización de actores públicos y privados.

Palabras clave: ciudadanía, habitabilidad de calle, política pública, reconocimiento, seguridad ciudadana.

Descriptores: Bogotá, ciudadanía, exclusión social, política gubernamental.

Abstract

Within the socially established cultural, moral, and legal boundaries, there are considerable differences in the ways of understanding homelessness globally, the factors that cause or trigger and foster permanence on the streets, and their associated characteristics. This phenomenon represents a special type of conflict that needs to be put on the agendas of local, regional, and national governments. In the case of Bogotá, official discourses and practices, particularly those of public security (legal and illegal) have created an image of homeless persons by stereotyping them as producers and reproducers of the fears of the city's "normal" inhabitants. Following García-Canclini (2004) and Fraser (1997), the article affirms the need to recognize and address homelessness as a historical and sociological phenomenon that requires further understanding from the perspective of inequality and *difference*. Consequently, it sets out to review the continuities and discontinuities in the discourses and practices of *recognition* of homelessness between 1995 and 2015, from the viewpoint of Verón's (2004) theory of discourse and Van Dijk's (2003) Critical Discourse Analysis (CDA). CDA makes it possible to track macro-textual and micro-textual elements. The former include global and local concepts, positions of the actors involved, and causal explanations, among others, while the latter take into account ways of constituting the group through nouns, adjectives, and verbs found in the normative documents that provide the legal basis for political decisions. The period of analysis was chosen because the administrations involved were situated in a context of constitutional change that saw the birth of the social State based on the rule of law and the formalization of an institutional apparatus aimed at guaranteeing citizens' rights. At city level, this translated into the creation of specialized and technical government agencies, as well as the organization of public and private actors.

Keywords: citizenship, citizen security, homelessness, public policy, recognition.

Resumo

No âmbito global, *dentro* dos limites culturais, morais e legais socialmente estabelecidos, encontram-se consideráveis diferenças nas formas de conceber a moradia de rua, os fatores causais ou precipitadores e de permanência, bem como as características associadas. Em específico, o fenômeno posiciona-se como uma conflitividade particular a intervir nas agendas de governo local, regional e nacional. No caso de Bogotá, os discursos e práticas oficiais, particularmente da segurança pública (legal e ilegal) têm construído as pessoas moradoras de rua a partir da designação do rótulo de produtoras e reprodutoras dos medos dos habitantes “normais” da cidade. Com base na proposta conceitual de García-Canclini (2004) e Fraser (1997), este artigo partiu da necessidade de reconhecer e abordar a moradia de rua como um fenômeno histórico e sociológico que requer compreensão complementar da desigualdade e da *diferença*. Portanto, propôs propõe-se revisar as continuidades e discontinuidades nos discursos e práticas de *reconhecimento* da habitabilidade de rua entre 1995 e 2015, sob a perspectiva da teoria dos discursos de Verón (2004) e da Análise Crítica do Discurso (ACD) de Van Dijk (2003). A ACD permitiu rastrear elementos macrotextuais e microtextuais. Os primeiros incluem conceitos globais e locais, posturas de dos atores envolvidos, explicações de causalidade, entre outros, e os segundos contemplam formas de constituir o grupo mediante substantivos, adjetivos e verbos, que se encontram nos documentos normativos, que são o suporte legal das decisões políticas. Tomou-se esse período de análise devido a que essas administrações se situam num contexto de mudança constitucional, no qual se inaugura o Estado social de direito e se formaliza a construção de um aparato institucional orientado a garantir os direitos cidadão. Esse aparato se manifesta na cidade na criação de dependências de governo especializadas e tecnicizadas, e na organização de atores públicos e privados.

Palavras-chave: cidadania, habitabilidade de rua, política pública, reconhecimento, segurança cidadã.

Introducción

En términos genéricos la habitabilidad de calle refiere la situación de desposesión o falta de vivienda permanente y, en consecuencia, la adopción de la calle como lugar para desarrollar las actividades propias del ámbito privado. Sin embargo, la ocupación del espacio público implica más que la condición física de habitar, o los posibles factores causales de la salida a la calle, este fenómeno requiere un mirada más compleja acerca de la construcción simbólica en la que se resignifica y se apropia de manera diferente el espacio constituido socialmente como lugar de tránsito. De acuerdo con lo anterior, si bien el fenómeno tiene un referente de análisis sociológico desde el punto de vista estructural, también es necesaria una aproximación a la construcción de significados que realizan los actores en la vida cotidiana.

Precisamente, un rasgo que muestra la tensión mencionada de la habitabilidad de calle (estructura/individuo) es su presencia global con múltiples manifestaciones particulares en lo local. En el nivel global, desde *dentro de* los límites culturales, morales y legales socialmente establecidos, se encuentran considerables diferencias en las formas de constituir a las personas habitantes de la calle¹, los factores causales o precipitadores y de permanencia y las características asociadas. En ese sentido, en los países de Europa occidental se establece la falta de vivienda y la deficiencia en la protección social como factores precipitadores y, en coherencia, se denomina a las personas en esta situación como “sin hogar” (Busch-Geertsema, Benjaminsen, Filipovič Hrast y Pleace, 2014). Aunque en América Latina hay una mayor incidencia de otro tipo de factores precipitadores, como la dependencia a las sustancias psicoactivas (SPA) y la pérdida de vínculos familiares, se mantiene la tendencia a definir a los actores como “sin techo” (especialmente en países como Argentina, Uruguay y Paraguay) (Coronel, 2012, 8 de junio; Mac Mullen, 2015, 3 de febrero; Diz, 2008; Ceni, Ceni y Salas, 2010). Estos sustantivos expresan la relación discursiva con la condición de desprotección y vulnerabilidad socioeconómica, específicamente. En contraste, en países como Brasil y Chile se adoptan términos como “população em situação de rua” o “personas en situación de calle” (Instituto de Investigación sobre Opinión de Brasil, 2008; Roberto, 2013, 11 de agosto). En este caso se define el *estado o disposición espacial y social actual*. Las formas de constituir a las personas habitantes de la calle, las características y los factores causales mencionados lleva a que se les ubique *fuera de* los límites físicos o materiales, sin embargo, no necesariamente se establece una trasgresión de límites morales, culturales y legales socialmente establecidos. De esa manera, se manifiesta la relación entre la forma en que se define el fenómeno o “problema social”, las características y marcadores que se asignan, la condición social y las formas de reconocimiento

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

político-jurídico del otro. En los ejemplos anteriores, se puede ver una definición de un problema asociado con factores estructurales que se dirige a la intervención sobre individuos, no de reconocimiento de su carácter sociohistórico y colectivo.

Al llegar al caso colombiano, se identifican formas específicas de nombrar, características y factores causales y de permanencia asignados a las personas habitantes de la calle. Desde el periodo colonial, se han marcado como “vagos”, “menesterosos”, “mendigos”, “chinos de la calle”, “gamines”, “desechables”, etc.; esos sustantivos, adjetivos y acciones implican una posición que *califica* la situación y la conducta del grupo urbano y la juzga como *fuera de* los parámetros socialmente establecidos. Precisamente, la vagancia, la suciedad y la drogadicción, ejes principales de la trasgresión, se conciben como totalmente opuestos a las doctrinas de progreso, trabajo, higiene y seguridad fuertemente arraigados como principios de acción en el país. En Bogotá, la connotación negativa consolidada desde algunos discursos públicos², especialmente desde los medios de comunicación en sus referencias a las personas habitantes de la calle, hizo apremiante la adopción de un nuevo término por las organizaciones no gubernamentales y las administraciones distritales, a saber, “habitante de la calle”³ o “ciudadano y ciudadana habitante de la calle”.

Desde *dentro de* la ciudadanía normal⁴, se manifiestan variedades discursivas, acciones o estilos discursivos y discursos concretos (textos) que han representado, definido y caracterizado el fenómeno de la habitabilidad de calle y, a partir de la construcción retórica, han formulado acciones para su regulación o atención. Entre los ámbitos discursivos públicos que principalmente abordan a este grupo urbano se encuentran el discurso oficial (político y religioso), mediático y académico. Estos discursos asignan

2. En este contexto se entiende *discurso público* como un discurso difundido abierta y masivamente que influye en gran medida en la orientación moral y cultural de la opinión pública.
3. *Habitante de la calle* es una categoría propuesta en 1993 por el Programa Nueva Vida de la Corporación S.O.S. Aldea de Niños, con el propósito de modificar las definiciones despectivas de estas personas, las cuales determinan una lectura de exclusión y prácticas discriminatorias (Herrera y Zárate, 1993).
4. Desde este punto de vista, se define la diferencia entre las personas habitantes de la calle y una denominada “ciudadanía normal” que, aunque incluye individuos y subgrupos con características diversas, conforma un grupo homogéneo en cuanto a la realización individual de comportamientos privados (descanso, alimentación, prácticas de aseo e higiene) en espacios íntimos como la vivienda, y que experimenta la calle como un lugar de tránsito o limitado al ejercicio de la actividad económica diurna o nocturna. En contraposición, las personas habitantes de la calle se ubican como grupo trasgresor al realizar prácticas privadas en el espacio público. Sobre este último punto, Becker (1971) permite comprender la habitabilidad de calle desde el código *dentro de/ fuera de la normalidad*, que remite a la construcción del límite entre lo normal, lo bueno y los buenos, y lo anormal, lo malo y los malos. Las infracciones a esos límites de normalidad y la gravedad de estas varían según las reglas particulares de cada contexto.

características singulares a las personas habitantes de la calle, entre estas, se destaca especialmente la asignación de una que se superpone a otras, a saber, la de sujeto-peligroso y productor y reproductor de los miedos de los habitantes “normales” de la ciudad. De esa forma, se considera que los discursos y las prácticas de seguridad (oficial y privada) han sido los encargados principales de definir, marcar simbólicamente e intervenir la cotidianidad de la realidad de las personas habitantes de la calle en Bogotá. A partir del análisis del discurso político, Lozano (2008) argumenta que los dispositivos de publicación y de construcción de problemáticas de las políticas públicas en pares categoriales (códigos binarios) conducen a la justificación de acciones de intervención que se vuelven inevitables o socialmente legítimas.

Así las cosas, este texto tiene el objetivo de identificar las continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle en la ciudad de Bogotá, entre 1995 y el 2015. Se toman dos periodos de corte para efectos del análisis: en primer lugar, 1995-2003, que incluye las administraciones de Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y el segundo periodo de Antanas Mockus (2001-2003); y, en segundo lugar, 2004-2015, que contempla a los gobiernos de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno Rojas y Clara López (2004-2011) y Gustavo Petro (2012-2015). Para el análisis del periodo (1995-2015), se ubica a 1995 como el año en el que la habitabilidad de calle entró como tema específico y con la nueva denominación (“habitantes de la calle”) en la agenda de gobierno, mediante la expedición de la primera norma dirigida a este grupo urbano. La formulación jurídica, como soporte legal de la decisión política, legitima la acción de política pública (Roth, 2002), y permite identificar a la administración Mockus-Bromberg como la que inició la secuencia de intervención estatal distrital expresada en *servicios sociales-modelos de atención-política pública*.

El artículo se organiza en cinco apartados, a saber, la postura conceptual; el diseño metodológico; el escenario de ingreso de la habitabilidad de calle en la agenda política distrital; los ejes generales sobre políticas públicas, reconocimiento y ciudadanía en las administraciones 1995-2015; el lugar de la habitabilidad de calle en Bogotá: tensiones entre reconocimiento e invisibilización; y conclusiones.

Punto de partida conceptual

El punto de vista conceptual para leer las formas de reconocimiento de la habitabilidad de calle en Bogotá toma cuatro categorías como ejes de análisis: *habitante de la calle* (como desigual, diferente y desconectado), *reconocimiento*, *seguridad* y *ciudadanía*. Con base en la teoría posestructuralista de García Canclini (2004), se parte de la necesidad de reconocer la habitabilidad de calle desde la condición *social* de desigualdad en términos de acceso a bienes y servicios, y de su ubicación en el lugar más bajo dentro las relaciones de poder tanto en el *afuera de* la calle como en el *adentro de* esa lógica. Sin embargo, su complejidad y proceso particular en

el contexto de la capital del país remiten a la mirada complementaria de la desconexión y la diferencia cultural. La primera se expresa en la negación del derecho a la participación social, cultural y política de la ciudad. La segunda se constituye en torno al afuera material y simbólico (exclusión y vida en la calle); a elementos como la construcción de un lenguaje, una memoria común, representaciones particulares del espacio, de los otros habitantes de la ciudad y de sí mismos, y a la relación con el otro. En ese sentido, en un marco de relaciones económicas, políticas y sociales, el problema sociológico de la diferencia no diluye el de la desigualdad y, en la sociedad globalizada, el de la desconexión.

Justamente, al entender la identidad a partir de la relación con el otro igual o diferente se llega al concepto de *reconocimiento*, entendido desde dos tendencias: la primera, como necesidad del ser humano que condiciona la integración del individuo al ajuste de las conductas consideradas *fuera de* los límites de la normalidad, según las reglas de un grupo de referencia. La segunda, como un *derecho* al respeto de la dignidad humana inherente a cada persona, que contribuye al autorreconocimiento de cualidades y capacidades propias (individuales y/o colectivas), orientadas a la construcción de un proyecto de vida y una postura política identitaria. En esta última línea de pensamiento se encuentra Honnet (2006), quien avanza a una dimensión del reconocimiento jurídico y material dirigido a transformar las condiciones objetivas de existencia de los individuos y grupos sociales excluidos. Así mismo, Fraser (1997) sugiere elementos significativos para definir un planteamiento sobre el *reconocimiento* de las personas habitantes de la calle. Con base en el feminismo postsocialista, la autora habla de la deconstrucción de categorías estáticas y de tensiones teóricas tradicionales (estructura/individuo, problema social/problema cultural) mediante una propuesta complementaria acerca de las formas de injusticia social contemporáneas, que implican simultáneamente la desigualdad social y la discriminación de identidades culturales, para *comunidades bivalentes*.

Como punto de llegada del reconocimiento del habitante de la calle, se problematiza el concepto de *ciudadanía* para un grupo que además de constituir una *colectividad bivalente*, deambula entre la legalidad y la ilegalidad. A partir de la revisión del modelo republicano, el multicultural y la perspectiva intercultural, se articula la propuesta de interculturalidad de García-Canclini (2004) que contempla la desigualdad, la diferencia y la desconexión; el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos; la construcción de acuerdos transitorios con las comunidades de sectores en los que las personas habitantes de la calle resultan “problemáticas”; y la participación y el reconocimiento jurídico para incidir en las políticas que intervienen su grupo.

Finalmente, la *seguridad* se considera un eje de análisis en cuanto es desde los discursos y las prácticas de ese ámbito que se ha construido e intervenido la habitabilidad de calle, a pesar de que el sector social político o confesional haya sido el que formalmente se ha encargado de ese grupo

a lo largo de la historia. En Colombia, la *seguridad* presenta la tensión conceptual y práctica entre la perspectiva del derecho penal positivista y la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), por un lado, y el concepto de *seguridad humana integral*, por el otro. Esta tensión se sitúa en el marco de dos tendencias que emergieron —o se renovaron, a partir de conceptos ya cimentados— y se consolidaron a lo largo del siglo XX en los discursos y las prácticas de Occidente, principalmente: la criminalizadora y la de los derechos humanos. La primera está fundamentada en el derecho penal positivista que identifica a los que están *afuera* del orden social como criminales y peligros potenciales que se deben contener (vía punitiva) o eliminar (a través de las acciones ilegales de seguridad como la “limpieza social”, pero necesarias en esa lógica). La segunda define la seguridad como un derecho y, precisamente, toma como base los DD. HH., y los conceptos de *democracia, ciudadanía y justicia*.

Así las cosas, en la historia del país, la seguridad se puede asociar con la *vida en policía*, que refiere “la forma antigua de denominar el estilo de vida conforme a los valores de la Iglesia y la ley” (Morris y Garzón, 2010, p. 20). En ese sentido, la seguridad se vincula con el mantenimiento del orden social conforme a la DSN, a partir de la cual el Estado establece una función reguladora, y los ciudadanos adquieren un *deber* frente a la sociedad a la que pertenecen. Sin embargo, desde la década de 1990 se integró el discurso de la *seguridad humana integral* a las políticas nacionales y distritales, que tomaron como base las discusiones de organismos multilaterales —Organización de Naciones Unidas (ONU), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)—. Esa orientación conceptual situó la seguridad como un derecho de los ciudadanos en la vida cotidiana y llevó a que se generaran políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana⁵ en los contextos locales con el objetivo de aproximarse a los problemas particulares de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen en cada ciudad (Policía Nacional, 2010, p. 9).

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

5. En el escenario posconstitucional, la seguridad y convivencia ciudadana en la capital del país se concretan como un conjunto de acciones institucionales que tiene por objeto garantizar la seguridad. En ese sentido, atiende el mantenimiento del orden social, la sensación colectiva de seguridad y el cumplimiento de las normas. A su turno, la convivencia entre los ciudadanos es entendida como la interacción armónica entre iguales, en la cual los intereses individuales no entran en contradicción con el interés colectivo, lo que permite el libre ejercicio de derechos, libertades y deberes. Los discursos y las prácticas de seguridad y convivencia buscan incidir en el funcionamiento de la sociedad, además de lograr una mayor legitimidad y, de ahí, un mejor desarrollo gubernamental (Gómez Buendía, 2008).

Esta investigación toma el concepto *semiosis social* (Verón, 2004), que vincula el análisis de los discursos —aparentemente específico de la lingüística— al análisis sociológico, mediante la definición del discurso como una manifestación signica de la construcción social del sentido (*semiosis social*) y, con base en esto, de la posibilidad de realizar diversas lecturas de los discursos sobre un tema dado, a partir de su ubicación en una red interdiscursiva. De esa forma, la interpretación del código *dentro de/fuera de* ubica a la habitabilidad de calle en una red interdiscursiva de producción y recepción de discursos —o de reconocimiento, en términos de Verón⁶—, que permite aproximarse a la estructura de significación y clasificación sobre y de las personas habitantes de la calle.

La lectura propuesta por Verón se vincula aquí con la de Foucault, dado que identifica la producción del discurso con el sistema de conocimientos o el soporte ideológico (Castro-Gómez, 2010), que lleva a rotular, a construir la habitabilidad de calle desde el miedo y el repudio en los discursos político-jurídicos y a definir las *consecuentes* prácticas de intervención. Mientras que la recepción se refiere a la relación entre las huellas ideológicas que se objetivan en los discursos y las prácticas de gobierno —en el lenguaje y en las tecnologías de poder—, es decir, los efectos de la ideología sobre las formas que toman los discursos y las prácticas de política pública sobre habitabilidad de calle en Bogotá. Justamente, la recepción del discurso es el objeto de análisis de este artículo.

Las formas de construcción social e intervención desde las prácticas y los discursos políticos dirigidos a las personas habitantes de la calle entre 1995 y el 2015 se rastrean mediante el modelo contextual que sugiere Van Dijk (2003), en el que se toma como corpus discursivo el marco normativo de la política pública distrital específicamente dirigido a la habitabilidad de calle: fuentes primarias como decretos, acuerdos, resoluciones, y fuentes secundarias que exponen los ejes estratégicos y los objetivos de gobierno, los programas y proyectos relacionados. En estos documentos se revisan los elementos macroestructurales (conocimientos globales —socialmente compartidos—, actores, referencias, clasificación binaria de individuos y grupos, entre otros) y microestructurales (especialmente, sustantivos, verbos, adjetivos calificativos y pronombres personales).

Contexto de ingreso de la habitabilidad de calle en la agenda política distrital

La configuración de Bogotá como una ciudad moderna se dio a finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX bajo la orientación de conceptos socialmente válidos que fundamentaron los discursos y las prácticas de planeación. Algunos de los conceptos más prominentes fueron:

6. En necesario hacer en este punto una diferenciación conceptual entre el reconocimiento del discurso planteado por Verón (2004), que se asocia con la recepción o las formas de recibir el discurso, y el *reconocimiento del otro diferente*, como categoría teórica desarrollada por Fraser (1997).

la productividad, el higienismo y la salubridad, el urbanismo, la caridad, la moral y la seguridad. Estos establecieron modelos de clasificación que ubicaron a ciertos individuos, grupos y lugares como representaciones del repudio y los miedos urbanos. En ese escenario, las personas habitantes de la calle se convirtieron en la principal expresión de la oposición tanto en los discursos oficiales⁷ como en las representaciones sociales de la ciudadanía “normal”. Precisamente, la habitabilidad de calle constituida dentro de los discursos y las prácticas de seguridad se ubicó en la tensión entre una marcada criminalización en las normas de la segunda mitad del siglo xx⁸ y los emergentes discursos de derechos posconstitucionales.

Con este marco acerca de la producción del discurso en el siglo xx, se hallan efectos o huellas del soporte ideológico que actualizan tendencias hegemónicas y disidentes en las formas de gobierno contemporáneas y en las maneras de construir los problemas socialmente relevantes en las políticas públicas del distrito. Los conceptos de progreso, regeneración, limpieza, orden y salud pública se debaten entre nuevas tensiones dentro del Estado social de derecho, que se inauguró con la Constitución Política de 1991: por un lado, la seguridad al estilo de la DNS y los conceptos de homogeneidad social y civilidad y, por otro, la seguridad como derecho ciudadano de la diversidad de individuos y grupos con *derecho a la ciudad*.

Estado social de derecho: el escenario de la política pública

El inicio de las administraciones analizadas y el ingreso de la habitabilidad de calle a la agenda política distrital se enmarcó en el contexto de expedición de la Constitución Política de 1991, que representó una transformación en todas las dimensiones de la vida social: un corte en la forma del Estado y sus instituciones, en la identificación de la ciudadanía en una relación formalmente más horizontal con respecto a los representantes del poder político y a su lugar como consumidor con derechos dentro del mercado, a partir del concepto de *participación*. Esa ruptura también influyó en la forma de intervención del Estado en la sociedad o del Estado en acción

7. Sobre los discursos y las prácticas asociados con el control y la seguridad sobre la creciente población habitante de la calle en la primera mitad del siglo xx, se cuentan la Junta General de Beneficencia; el Código de Policía reglamentado a través de la Ordenanza 22 de 1922; el Decreto 1863 de 1926, por el cual se fija el Reglamento de Policía Nacional; el Código de Policía de Cundinamarca y doctrinas interpretativas de 1933; el Acuerdo 18 de 1933; la Ley 48 de 1936; el Código de Policía de 1939; y el Código de Policía de Cundinamarca de 1942 (Rodríguez, 2012). En el caso particular de los documentos relacionados con la Policía, institucionalizada desde 1890, se destacan los términos despectivos frente a los pobres ilegítimos, que estaban explícitamente clasificados en los documentos mencionados de este siglo como “vagos”, “mendigos” y “prostitutas” y con otros sustantivos como “ratería”.
8. Entre las normas que contemplan a las personas que vivían en las calles en la segunda mitad del siglo xx, se encuentran el Decreto 1699 de 1964 (conductas antisociales), el Decreto 1136 de 1970 (protección social o medidas de control social) y la Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes).

(Roth, 2002), dado que formalizó el modelo político para organizar la incidencia especializada según ámbitos territoriales, campos y sectores, con el objetivo de recuperar la legitimidad y credibilidad en las instituciones políticas. Así, la planeación, mediante la acción coordinada de los actores públicos y privados y la racionalidad técnica de los expertos se materializó con los ciclos de *política pública*.

La pretensión de objetividad de la planeación, de hacer más coherentes las soluciones con las conflictividades sociales y de seleccionar las más apremiantes, se expresa en la creación de sistemas de información y estudios base para seleccionar, definir (construir los problemas) y barajar las alternativas de solución. Específicamente, las fases de planeación de la política pública se encuentran contempladas en la Carta política, en el capítulo dos: “De los Planes de Desarrollo”, en sus artículos 339 al 342, en las que se define su elaboración, aprobación y ejecución.

En el caso de la capital del país, el Decreto 1421 de 1993, denominado Estatuto Orgánico de Bogotá, estableció el régimen especial para Bogotá y, con esto, la autonomía para la planeación en distintos campos sociales (gobierno, social, económico, territorial, fiscal) y la organización según sectores de intervención (gobierno, seguridad, educación, cultura, política social, etc.), en los ámbitos distrital y local. Este instrumento instituyó dos componentes centrales para el análisis de la política pública, a saber, la organización administrativa distrital y la obligación de estos entes administrativos de formular planes acordes a las necesidades de sus habitantes y territorios, a partir de estudios, caracterizaciones, líneas de base, etc., que les permitan construir indicadores de evaluación y seguimiento.

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

De acuerdo con lo anterior, el Estatuto Orgánico se considera la piedra angular de la planeación distrital y puede identificarse como un elemento innovador y, a la vez, base de muchas innovaciones en política pública, sin embargo, es necesario tener en cuenta que su formulación estuvo antecedida por la Constitución Política Nacional de 1991. Con esto, se señala que la planeación política, de manera general, y la de la capital del país están inmersas en una relación interdiscursiva e interdependiente con otros ámbitos y procesos sociales, culturales y políticos de los ámbitos nacional e internacional.

Políticas públicas, reconocimiento y ciudadanía: el tránsito de los deberes a los derechos

En el escenario de cambio constitucional se hallan cinco factores principales que incidieron en la entrada del tema de habitabilidad de calle

en las políticas públicas del Distrito: a) el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, como el Programa Nueva Vida de la Corporación S.O.S. Aldea de Niños, que en la primera parte de la década de 1990 desarrolló el concepto de *cultura de calle* y propuso el cambio del término “desechable” (socialmente válido en ese contexto) al de “habitante de la calle” (Herrera y Zárate, 1994; Ruiz, 1998); b) el aumento de la visibilidad mediática de los casos de “limpieza social” entre 1989 y 1995; c) la figura de “Comanche, comandante de El Cartucho”, quien denunció públicamente los casos de “limpieza social” y exclusión; d) la construcción discursiva de El Cartucho como principal lugar del miedo en Bogotá (asociación con violencia, delito, infección y drogadicción); e) la transformación en la organización y agenda política del Distrito con la llegada de un gobierno independiente como el de Antanas Mockus, que pretendió cambiar los comportamientos y las prácticas políticas desde la *cultura ciudadana*. Justamente, a partir de este primer gobierno se desarrolla la secuencia de intervención política al fenómeno expresada en *servicios sociales-modelos de atención-política pública*. Se plantea esta diferenciación entre los dos grupos de administraciones, por cuatro razones: a) la continuidad con los conceptos globales de reconocimiento del siglo XX; b) la relación de alineación o distanciamiento con los discursos y las prácticas nacionales; c) los enfoques y ejes de política pública; d) la postura de reconocimiento de la ciudadanía, en general, desde el concepto de homogeneidad/diversidad social-cultural y con respecto a las personas habitantes de la calle.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se exponen los ejes conceptuales de los dos grupos de gobiernos analizados que fundamentaron los discursos y las prácticas dirigidos a la habitabilidad de calle.

De ciudad caótica a ciudad civilizada: las administraciones del modelo exitoso (1995-2003)

En términos de evaluación de política pública, el balance de las administraciones Mockus-Bromberg, Peñalosa, Mockus se puede considerar un hito en estabilidad, continuidad, coherencia y coordinación entre diversos actores, y en eficacia (uso de recursos) para lograr los objetivos propuestos. Las políticas públicas de Bogotá en este periodo, especialmente en el sector de la seguridad y la convivencia ciudadana, adquirieron un lugar relevante en el país y se consolidaron como un ejemplo también en el ámbito internacional.

Desde este punto de vista, estos gobiernos se pueden situar como un ejemplo particular de *gobernanza* y *governabilidad*⁹, conceptos que

9. Según Velásquez (2007), la *gobernanza* y la *governabilidad* son componentes conceptuales centrales de la política pública distrital. La primera se orienta a una coordinación horizontal de actores privados y públicos intervinientes en la toma de decisiones en determinada dimensión política-pública; la segunda se dirige a la realización de acuerdos formales en la esfera estatal dentro del proceso de toma de decisiones para integrar a la diversidad de actores sociales, y regular sus conflictividades. En particular, la *governabilidad* de la *seguridad ciudadana*

apuntan a una concepción sistémica y holística, según la cual se tienen en cuenta la negociación, cooperación y coordinación dentro de los procesos de interacción, interdependencia e intercambios de distintos agentes en la toma de decisiones acerca de asuntos públicos, en un determinado contexto político, cultural e institucional. Así las cosas, los mayores logros en términos de políticas públicas se encuentran en el legado de planificación y proyección de ciudad en la que se establecen lineamientos generales para la configuración de una ciudad-región y una ciudad-global con planes sectoriales subordinados a los ejes generales; la integración del saber sociotécnico en cada una de las fases de la política pública, que permitió formular decisiones más objetivas sobre las conflictividades priorizadas en cada gobierno y hacer seguimiento al cumplimiento de objetivos; y la organización institucional que ha derivado en procesos más amplios de participación, veeduría y formación ciudadana en gestión pública.

En coherencia con lo anterior, las concepciones de *pedagogía cívica*, *cultura ciudadana* y modificación de comportamientos a partir de la transformación de espacios expresan, en la línea de Gómez (2000), una actualización de conceptos globales y locales y de tendencias hegemónicas de planeación racional de la ciudad higiénica, segregada social y funcionalmente, y regida por códigos materiales y simbólicos que establecen lugares permitidos y lugares prohibidos. Se trata de una concepción de construcción de sentido unívoca que conduce a una postura de reconocimiento particular asociada a la igualdad legal en el espacio de lo público, el ejercicio de una diferencia limitada a los espacios privados y la participación formal. Así las cosas, el lento tránsito hacia los discursos y las prácticas democráticas de participación y de ejercicio efectivo de la ciudadanía llevaron a que la ciudad entrara al siglo XXI con incipientes procesos de reconocimiento del otro desde las políticas públicas. Precisamente, el reconocimiento en el sentido fraseriano no se encuentra en ese contexto como un derecho intrínseco de los habitantes de la ciudad, sino como un derecho condicionado a la integración al modelo de ciudad y al cumplimiento de los deberes cívicos. El reconocimiento desde la redistribución se expresó en la cobertura de servicios públicos y espacios de recreación, que formalmente garantizaban la calidad de vida y la igualdad social de las/os bogotanos. Mientras que el reconocimiento de la diferencia cultural solo empezó a tener sus primeras manifestaciones en la segunda administración de Antanas Mockus, en la que se reflexionó acerca de las nuevas ciudadanías (Robledo et ál., 2002). Aunque las posturas y enfoques de gobierno actualizaron conceptos y tendencias de negación del reconocimiento, también es cierto que abrieron el espacio desde las políticas públicas sectoriales para la reflexión y el ejercicio de la ciudadanía.

incluye la interacción de diversidad de actores, particulares a cada escenario, sujetos a reglas y normas institucionales o informales, que deben encontrarse en una coherente coordinación para la intervención, manejo y/o regulación de conflictividades en un contexto tan diverso como Bogotá.

información enfocados en consolidar formalmente un gobierno al servicio del ciudadano: accesible y transparente en sus prácticas; y c) la transición del modelo de gobernanza entre actores públicos y privados propios del ámbito político y económico a uno en el que la sociedad civil entraba a incidir, al menos formalmente, en las fases de las políticas sectoriales.

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

En este orden de ideas, el tránsito del modelo de deberes al de derechos pone en discusión el lugar protagónico del alcalde de turno dentro de los procesos de política pública. En este caso, se puede decir que aunque los tres alcaldes tenían una afiliación político-ideológica de izquierda o progresista opuesta al modelo de unidad nacional basado en la seguridad democrática, sus propuestas de gobierno se ubicaron entre dos tendencias: una, la que priorizaba los derechos sociales y culturales de la diversidad mediante los enfoques poblacional, diferencial y territorial, y otra, que no desatendió los ejes del desarrollo urbano según los modelos urbanísticos y económicos.

Figura 2. Nube de palabras comparativa de los planes de desarrollo 2003-2007, 2008-2011 y 2012-2015¹¹



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

El lugar de la habitabilidad de calle en Bogotá: tensiones entre reconocimiento e invisibilización

De acuerdo con la revisión de algunos elementos de la fase retórica y de la implementación de los programas y proyectos dirigidos a la habitabilidad de calle en los gobiernos bogotanos de 1995 al 2015, se esbozan los siguientes puntos de análisis que muestran avances hacia el reconocimiento de la ciudadanía y retrocesos orientados a la invisibilización de la lógica de la calle. Primero, la relación entre los ejes conceptuales de los planes de desarrollo y el lugar de la habitabilidad de calle. Segundo, los avances y retrocesos en la fase retórica (diseño y formulación). Tercero, la tensión entre los planteamientos del discurso jurídico-normativo y la implementación de programas y proyectos (Secretaría Distrital de Integración Social-SDIS y otros sectores).

Primero, las administraciones distritales aproximadamente desde 1993 hicieron esfuerzos para gestionar la ciudad de manera autónoma y formular políticas acordes al reto de construcción de la capital del país como una ciudad-región. Los ejes centrales de los planes de gobierno de Mockus-Bromberg-Peñalosa-Mockus representaron un hito de gobernanza y gobernabilidad de la seguridad ciudadana, dado que la violencia y la inseguridad fueron las conflictividades comunes articuladas en torno al objetivo de reducir los índices de delitos contra la vida y el patrimonio. No obstante, la articulación de actores en el caso del programa distrital de atención al habitante de la calle se limitó al programa “Misión Bogotá” en el que participaron el Departamento Administrativo Medio Ambiente (DAMA), el Jardín Botánico y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD). De esa manera, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) fueron las entidades que se encargaron directamente de la comprensión y la atención de la habitabilidad de calle. En cuanto a los discursos y las prácticas de seguridad ciudadana, a pesar del giro conceptual hacia la seguridad como derecho ciudadano, esta perspectiva no incluyó a las personas habitantes de la calle. Esto se evidenció en la continuidad de la criminalización de lugares y grupos para justificar la intervención política¹². La aproximación al fenómeno en los planes de desarrollo tuvo un enfoque claro hacia la protección de derechos socioeconómicos y el objetivo único de reintegración. Por ejemplo, *Por la Bogotá que queremos*

12. Justamente, este fue el caso de la intervención de El Cartucho en la que desde los discursos y las prácticas de seguridad y renovación urbana se justificó la erradicación de un espacio, sin tener en cuenta a los habitantes del sector —entre estos las personas habitantes de la calle— como sujetos de derecho a la ciudad en su dimensión social y cultural. Esta concepción de seguridad muestra nuevamente la tensión entre la seguridad humana integral y el derecho penal positivista, que se mantuvo vigente en las políticas públicas de esas administraciones.

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

A su turno, las administraciones Garzón, Moreno-López y Petro se ubicaron en un escenario distrital en el que el concepto global de derechos humanos territorializados y diferenciales tomó forma específica. Si bien estas gestiones no se caracterizaron por la continuidad programática, sí mostraron un proceso dialéctico que recogió el discurso de derechos —*derecho a la ciudad*—, la conceptualización de la lucha contra la pobreza y la exclusión, la ciudad de derechos, la apuesta por la reducción de la discriminación, la segregación y la estigmatización. Estos conceptos se articularon en los enfoques poblacional, diferencial y territorial que permitieron materializar la participación de la diversidad social, cultural, etaria y étnica, a través de sistemas organizativos locales y distritales. Sin embargo, la habitabilidad de calle no se integró en los planes de desarrollo desde esa concepción de diversidad basada en una ciudadanía multicultural e intercultural, sino desde una propuesta fundamentada en la garantía de derechos socioeconómicos para un grupo excluido en términos de redistribución. Estas referencias están representadas en el plan *Bogotá sin indiferencia*, en el que con tres menciones se hace énfasis en la deuda social con sectores históricamente excluidos y en el restablecimiento de derechos mediante el aumento de cupos en instituciones. En el plan *Bogotá positiva*, la habitabilidad de calle se encuentra en las metas de diferentes programas y proyectos en catorce ocasiones con diferencias en los objetivos según grupos etarios¹³. En el plan *Bogotá humana* se menciona en ocho ocasiones a las personas habitantes de la calle, la mayoría dentro del primer eje (“Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”). En este documento se priorizó la protección del derecho a la salud, la lucha contra la discriminación, la desestigmatización y el restablecimiento de derechos para niñas, niños y jóvenes en calle.

13. Para la población adulta, se propone la reducción de la tasa de habitabilidad de calle de 11 a 10 por cada cien mil habitantes dentro de las metas del eje “Ciudad de derechos”; el aumento del número de personas atendidas en hogares de paso día y noche y capacitadas en procesos de inclusión social y económica bajo el programa “Adulter con oportunidades”. Para las niñas, niños y jóvenes, se exponen proyectos para la garantía de derechos a la educación, la alimentación y el desarrollo personal mediante el aumento de cupos en instituciones especializadas.

Segundo, las normas expedidas en el periodo 1995-2003 se enmarcaron en el debate político-jurídico nacional entre la tipificación del consumo como delito (Ley 599 del 2000 y la Ley 745 del 2002) y la protección de los pobres legítimos (personas adultas mayores y con incapacidad física para trabajar, según las sentencias C-016 de 1997 y T-149 del 2002). De esa manera, en el ámbito nacional en ese contexto no se llegó a identificar la especificidad de la habitabilidad de calle en sus diversas dimensiones. En Bogotá se expedieron únicamente dos normas referidas directamente al fenómeno: el Acuerdo 13 de 1995 y el Decreto 897 de 1995. Estas plantearon el tránsito conceptual de *indigencia* a *habitabilidad de calle*, sin embargo, este ciclo de gobiernos distritales no logró un análisis en profundidad de la relación con la *drogadicción*, debido a que las decisiones de política pública no se basaron en estudios multidimensionales del fenómeno que incluyeran la perspectiva histórica y sociológica, sino que acudieron a caracterizaciones cuantitativas generales. Así mismo, el análisis microtextual señala referencias simultáneas como “habitantes de calle” o “indigentes”, y las acciones (verbos) vinculan de manera directa el grupo con la drogadicción. De forma coherente, los programas formulados priorizaron la rehabilitación del consumo. Con esto, las normas expusieron una escasa comprensión de las lógicas internas, de la territorialidad y de la construcción de las relaciones con el otro desde la calle. En este caso, también hubo una escasa comprensión del lugar de la mujer y de la comunidad LGTBI en la calle. Esas normas se mantuvieron vigentes hasta el 2003, y derivaron en que las estrategias de gobernanza que ampliaba la acción del Idipron y del DABS, de *autorregulación* y *autoayuda*, de acercamiento y sensibilización con los demás habitantes de la capital y de programas desinstitucionalizados, quedaran en el papel.

El tránsito de los deberes a los derechos en el grupo de gobiernos del 2004 al 2015 llevó a que aumentara la visibilidad de la habitabilidad de calle en la agenda política distrital, a partir del posicionamiento del tema del derecho a la ciudad como uno de los ejes transversales de los planes de desarrollo. Esto se relacionó directamente con tres cambios en el discurso político nacional: a) la identificación del consumo como contravención (*fuera de la norma*), pero con *derecho* a la protección del individuo consumidor por parte del Estado (sentencias C-101 del 2004, 574 del 2011 y 497 del 2012, Acto Legislativo 02 del 2009 y Ley 1566 del 2012); b) la progresiva desvinculación del concepto de *indigencia* frente al de *habitabilidad de calle* (Sentencia C-040 del 2006); c) la conceptualización específica y la definición de derechos particulares de las personas habitantes de la calle (Ley 1641 del 2013 y sentencias C-385 del 2014, T-266 del 2014, T-043 del 2015 y T-092 del 2015). En coherencia con este marco nacional, en Bogotá se expedieron los decretos 136 del 2005 y 170 del 2007 (gobierno Garzón); el Acuerdo 366 del 2009 (mandato Moreno-López), y los decretos 145 del 2013, 471 del 2015 y 560 del 2015 (administración Petro). Esas normas encaminaron el avance político-jurídico del fenómeno en la secuencia *servicios sociales/ modelo/política pública*. Así, la fase retórica de las políticas en esos años

planteó la articulación intersectorial, el reconocimiento de la diversidad interna, la condición histórica de exclusión y, con esto, la relación con el espacio. Si bien por un lado se puede hallar cierta continuidad discursiva de componentes conceptuales que llevó a tejer la política pública del 2015 (Decreto 560 del 2015), incluso con formulaciones de la segunda administración Mockus, por otro lado, también es cierto que la falta de continuidad y estabilidad, y la desarticulación de las apuestas contenidas en los proyectos para la habitabilidad de calle le restaron efectividad en la implementación y en la construcción de una postura conceptual sólida para la ciudad. En este periodo se formularon tres proyectos diferentes con poblaciones objeto diversas (el proyecto 7312 “Atención integral para inclusión social del ciudadano y ciudadana habitantes de calle”; el 501 “Adulthood con oportunidades” que incluyó a tres poblaciones: personas que ejercen la prostitución, personas en condición de discapacidad y personas habitantes de la calle; y el 743 “Generación de capacidades para el desarrollo de personas habitantes de calle o en ejercicio de prostitución”), que tomaron prácticamente cada periodo de gobierno en su formulación, razón por la que no se alcanzaron a implementar ni evaluar de manera integral.

Hasta este punto, la referencia léxica a las personas habitantes de la calle incluyó el término *ciudadanos y ciudadanas*, sustantivos que como señala Peña Frade (2010) pasaron del lenguaje escrito al uso cotidiano de funcionarios, medios de comunicación e incluso de los demás ciudadanos. También se disminuyeron adjetivos y verbos despectivos o criminalizadores en la normatividad, la cual explícitamente habló sobre las personas habitantes de la calle. Sin embargo, los programas paralelos de otros sectores alineados con los ejes del desarrollo urbano reprodujeron la configuración metonímica del espacio y de las personas como “íconos del mal” (Suárez-García, 2010, 2017). Lo anterior se refleja especialmente en la justificación discursiva de la erradicación de El Cartucho en la primera administración de Peñalosa, en la que desde los sectores urbanísticos y de seguridad se posicionó la necesidad del cambio físico, sin atender a los derechos de los habitantes de esa zona y, en especial, de las personas habitantes de la calle de redistribución, reconocimiento, participación y reducción del daño causado por el consumo y la permanencia en contextos violentos. Así, se hacen visibles las contradicciones entre el reconocimiento nominal de la ciudadanía desde la normatividad de la política social y la continuidad de la ubicación como objeto de políticas para la institucionalización o para el desplazamiento y diseminación de otros sectores enfocados en el desarrollo urbano.

Los desajustes en la fase retórica en el primer y segundo grupo de gobiernos muestran, en tercer término, la brecha entre el discurso normativo y las prácticas circunscritas al sector de integración social. En ese sentido, la gobernanza, los planteamientos sobre la multidimensionalidad y la comprensión de la relación de pertenencia e identidad con el espacio no se reflejaron en los programas de la SDIS, que identificaron la salida de la calle como única alternativa y a la lógica de la calle como un *no lugar* (Robledo y

Rodríguez, 2008), espacio “oscuro” de degradación en el que no había nada más que droga. Esto muestra que en la práctica la calle se concibe desde la drogadicción y nada más. Sobre este punto, es necesario aclarar que si bien el consumo es una de las características de la habitabilidad de calle en Bogotá, la comprensión, interacción y atención no se puede reducir a este. Así las cosas, los censos y los programas se constituyen en dispositivos de *ortopedia social* (Robledo y Rodríguez, 2008), que pretenden sujetar a una población y a unos oficios que históricamente se habían ubicado en un lugar de resistencia, y que no llegan a la conciliación entre los parámetros cuantitativos de medición y las reglas internas de la calle. Las propuestas conceptuales multidimensionales de las tres últimas mediciones (censos del 2004, 2007 y 2011) combinaron componentes cuantitativos y análisis cualitativos, pero resultados como la desagregación de las categorías de sexo y género, y la identificación de talentos no se manifestaron en programas más complejos sobre el reconocimiento de la diversidad sexual y las capacidades y potencialidades singulares que se construyen desde la calle. Así se expone la brecha entre el reconocimiento desde *afuera* y el autorreconocimiento desde *adentro* de la calle.

Por otro lado, los programas de atención se mantuvieron en la relación *exclusión social/inclusión social*, que remite a la necesidad y condición irremediable de dejar la calle para poder ser incluido, para ser reconocido y para ser ciudadano. En esa línea, se plantea una ciudadanía asistencialista, que está condicionada por el tratamiento terapéutico institucionalizado, en la que se continúa identificando al habitante de la calle como un individuo desviado y no un fenómeno sociológico. Estos programas no llegaron a una concepción de una construcción de ciudadanía desde la calle, desde el autorreconocimiento de capacidades y potencialidades¹⁴ y desde la construcción de acuerdos con sus pares y con esos otros ciudadanos que les temen. La limitación de enfoques, dado por el escaso diálogo con organizaciones que cotidianamente trabajan con este grupo urbano¹⁵, llevó a desarrollar procesos que no fueron más allá de la institucionalización del sujeto anómico.

Esa oferta social no se diseña en función de las realidades de las personas, *sino de lo que se quiere que ellas sean*. Se les pide vivir en un lugar donde en ningún momento están solas, las requisan, las encierran, solo pueden salir una vez al día a fumarse su cigarrillo y ni hablar de la abstinencia que despiertan otras drogas que se maneja,

14. Un ejemplo de esto es el programa “Misión Bogotá” y los programas de enlace social, en los que se busca desarrollar únicamente capacidades para el trabajo, pero no se fomentan capacidades y habilidades artísticas o culturales en las que las personas puedan expresar lazos de amistad, significados de los espacios que dejaron, relaciones con sus mascotas y todos los aspectos que hay más allá de la drogadicción.
15. Algunas organizaciones que entregan alimentos y desarrollan actividades para la inclusión y el reconocimiento de las personas habitantes de la calle son: Más Manos, Corporación Renacer, Callejeros de la Misericordia, Pocalana, entre otras.

en la mayor cantidad de casos, con actividades. *No hay que adaptar las personas a las estrategias sociales, sino acomodar las estrategias a las personas que existen en la vida real.* Esa es la única forma de tener algún impacto. De nada sirve taparnos los ojos y hacer como si no estuviera ahí. Está ahí. Bogotá, para enfrentar este tipo de fenómenos, está en mora de adelantar una política de salud pública y social que no obedezca a la moral, que el objetivo fundamental de ella sea salvar vidas, que sea compasiva y solidaria con quienes han sido rechazados de manera violenta por la sociedad y el Estado. (Tovar, 2016, 1 de junio) (cursivas propias)

Algunas conclusiones

Durante el siglo xx, se identifica la constitución particular de la persona habitante de la calle en la secuencia *suciedad-riesgo-peligro*, desde el concepto de seguridad orientado por la perspectiva del derecho penal positivista. Sin embargo, la postura conceptual aquí planteada de *reconocimiento* desde la desigualdad y la diferencia busca las aproximaciones a ese tipo de reconocimiento en los discursos y las prácticas de la política pública distrital, entre 1995 y el 2015. En este amplio periodo de análisis, se concluye que en las primeras tres administraciones se dio una continuidad con los conceptos globales que propendían por la normalización y la integración de los individuos al orden social; mientras que en el segundo grupo de gobiernos emergió el discurso de derechos para una ciudad diversa, en el que aumentaron las normas dirigidas a sectores poblacionales específicos, entre esos, las personas habitantes de la calle.

En términos de reconocimiento de la ciudadanía para la habitabilidad de calle, se concluye que hubo avances y retrocesos significativos. Sobre los avances, se tiene justamente el ingreso de la habitabilidad de calle como tema específico en la agenda política; la progresiva conceptualización; el reconocimiento de la situación histórica de exclusión; la identificación de la diversidad interna según grupos etarios, tiempo de permanencia en calle, lugares de permanencia (localidades o instituciones), etc.; el cambio nominal a “ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle”; la formulación de una política pública específica que transforma la tendencia a ubicar el grupo dentro de políticas generales; y la identificación de la necesidad de transformar imaginarios de miedo.

A su turno, el principal retroceso radica en la tensión entre el reconocimiento y el autorreconocimiento. La dimensión analizada en este artículo acerca del reconocimiento desde el *afuera* muestra que las políticas públicas se conciben sin aproximaciones conceptuales ni prácticas en el *adentro* de la calle, lo que conduce a que prevalezcan los conceptos hegemónicos de orden y limpieza de cuerpos y espacios, aun en las orientaciones de derechos que abanderaron las administraciones progresistas y de izquierda. Así, hablar de la calle sin tener en perspectiva la identidad de calle sigue llevando a ver la salida de esta y la abstinencia como únicas soluciones.

A la invisibilización de los protagonistas de la realidad que se regula desde las políticas públicas, se suma el divorcio entre los discursos y las prácticas porque el problema se construye de forma desarticulada desde tendencias conceptuales contradictorias; la falta de priorización dentro de los ejes conceptuales de los planes, que llevan a que las normas que buscan “calmar” a algunos sectores no se ejecuten en realidad o se formulen de manera ambigua; la falta de reflexión y acción intersectorial efectiva, dado que se mantiene la orientación unívoca de resocialización como única “solución” desde el sector de integración social; las prioridades de construcción de ciudad-región que fueron —y son— centrales en la asignación de presupuesto e implementación efectiva. Estos elementos permiten concluir que a pesar de los tránsitos y matices del concepto de seguridad hacia una seguridad para la ciudadanía, la habitabilidad de calle se sigue considerando desde un concepto de seguridad que señala y criminaliza, no desde uno que garantiza la tranquilidad.

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

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Proyecto 7312 Atención integral para inclusión social del ciudadano y ciudadana habitantes de calle*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Proyecto 501. Política pública de y para la adultez (2011-2044)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Proyecto 743 Generación de capacidades para el desarrollo de personas habitantes de calle o en ejercicio de prostitución*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Becker, H. (1971). *Los extraños. Sociología de la desviación*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, L., Filipovi Hrast, M. y Pleace, N. (2014). *Extent and profile of homelessness in european member states*. Bruselas: European Observatory on Homelessness, Feantsa.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad: razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Ceni, R., Ceni, F. y Salas, G. (2010). Preferencias adaptativas y capacidades: el caso de los sin techo en Montevideo. *Prisma Social*, (5), 1-43.
- Coronel, N. (2012, 8 de junio). Sin techo y con frío: el dinero de la ciudad no llega a los olvidados. *Info news*. Consultado el 14

- de marzo del 2016 en <http://www.infonews.com/nota/24793/sin-techo-y-con-frio-el-dinero-de-la-ciudad>
- Diz, J. (2008). *Programa de atención a los sin techo*. Montevideo: Mides.
- Fraser, N. (1997). *Institia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- Gómez, L. T. (2000). Ciudad y civilidad. *Papel político*, (11), 55-66.
- Gómez Buendía, H. (2008). La seguridad: un desafío permanente en Bogotá. *Cuadernos del Informe de Desarrollo Urbano para Bogotá n.º 5*. Bogotá: El Malpensante.
- Herrera, J. D. y Zárate, M. A. (1994). *Comanche: comandante del Cartucho*. Bogotá: Fondo Editorial para la Paz.
- Honneth, A. (2006). El reconocimiento como ideología. *Isegoría*, (35), 129-150.
- Instituto de Investigación sobre Opinión. (2008). *Resumen ejecutivo. Investigación nacional sobre población en situación de calle*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Jerena, E. (2013). *Escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local. El caso de la localidad Rafael Uribe Uribe de Bogotá (2004-2011)* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Lozano, A. (2008). *Dispositivos de publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio* (tesis sin publicar). Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Mac Mullen, A. (2015, 3 de febrero). Ayuda sin techo: al rescate de quienes viven en la calle. *La Nación*. Consultado el 14 de marzo del 2016 en <http://www.lanacion.com.ar/1765207-al-rescate-de-quienes-viven-en-la-calle-ayuda-sin-techo>
- Morris, I. y Garzón, G. (2010). *El Cartucho. Del barrio Santa Inés al callejón de la muerte*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Peña Frade, R. N. (2010). Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá (1988-2008). *Rev. Colomb. Soc.*, 33(1), 103-123.
- Perilla, L. (2006). *Política social y construcción de ciudadanía. El caso de las administraciones Mockus, Peñalosa y Garzón en Bogotá* (tesis sin publicar). Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flacso, Ecuador.
- Policía Nacional. (2010). *Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. Cartilla n.º 3*. Bogotá: Policía Nacional.
- Roberto, M. (2013, 11 de agosto). O desaparecimento de pessoas e os moradores de rua. *Moradores de rua.org*. Consultado el 11 de marzo de 2016 en <http://moradoresderua.org.br/portal/o-desaparecimento-de-pessoas-e-os-moradores-de-rua/>
- Robledo, A. M. et ál. (2002). *Camino hacia nuevas ciudadanías*. Serie proyectos. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

- Robledo, A. M. y Rodríguez, P. (2008). *Emergencia del sujeto excluido: aproximación genealógica a la no-ciudad en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, P. (2012). *Objetivación del habitante de la calle en Bogotá. Reglamentaciones de Policía*. Documento de trabajo. Bogotá.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Ruiz, J. O. (1998). La calle: otro modo de vivir la cultura. En L. A. Bolaños, J. M. Hernández y J. O. Ruiz, *Gamines, instituciones y cultura de calle* (pp. 11-86). Bogotá: Corporación Extramuros, Ciudad y Cultura.
- Suárez-García, C. J. (2010). Renovación urbana. ¿Una respuesta al pánico moral? *Territorios*, (22), 111-124.
- Suárez-García, C. J. (2017). Estigma, communitas y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010). *Sociedad y Economía*, (32), 195-216.
- Tovar, M. (2016, 1 de junio). Lo de El Bronx: el remedio resultó peor que la enfermedad. *Vice*. Consultado el 18 de septiembre del 2017 en https://www.vice.com/es_co/article/ex3yxw/intervencion-bronx-bogota-balance-opinion-analisis
- Van Dijk, T. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad. En R. Wodak, y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 143-177). Barcelona: Gedisa.
- Velásquez, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Bogotá: Fundación Método. Consultado el 13 de agosto del 2008 en http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf
- Verón, E. (2004). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Ciudad de México: Gedisa.

Fuentes primarias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 295 de 1995 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Formar Ciudad”. *Registro Distrital* 978, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 897 de 1995 “Por el cual se crea el Programa distrital de atención al habitante de la calle”. *Registro Distrital* 1078, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Decreto 440 del 2001 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá para vivir todos del mismo lado”*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 136 del 2005 “Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población “habitante de calle del Distrito Capital”. *Registro Distrital* 3320, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 170 del 2007 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la ejecución del Plan de Atención Integral al Ciudadano(a) Habitante de Calle”. *Registro Distrital* 3751, Bogotá.

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 145 del 2013 “Por medio del cual se anuncia la puesta en marcha del componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx, y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 5095*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 471 del 2015 “Por el cual se realiza el anuncio del proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle-Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 5718*, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 560 del 2015 “Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos Distritales Nos 136 de 2005 y 170 de 2007”. *Registro Distrital 5740*, Bogotá.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 13 de 1995 “Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.”*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 06 de 1998 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Por la Bogotá que queremos*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 119 del 2004 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá sin indiferencia: un compromiso contra la pobreza y la exclusión”*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 308 del 2008 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá positiva: para vivir mejor”*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 489 del 2012 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo social, económico y de obras públicas Bogotá Humana”*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 366 del 2009 “Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”. *Registro Distrital 4182*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 30 de 1986 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”. *Diario oficial*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”. *Diario Oficial 44097*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 745 del 2002 “Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia”. *Diario Oficial 44872*, Bogotá.
- Congreso de la República. Acto Legislativo 02 del 2009 “Declarado exequible de manera condicionada en el entendido que únicamente frente al cargo examinado y de conformidad con las consideraciones expuestas mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-882 del 2011”. *Diario oficial 47570*, Bogotá.

- Congreso de la República. *Ley 1566 del 2012 “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional ‘entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas’”*. Bogotá.
- Congreso de la República. *Ley 1641 del 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”*. *Diario Oficial 48849*, Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-016 de 1997-Mendicidad que no inhabilita para trabajar*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-149 del 2002-Junta de calificación de invalidez de anciano indigente*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-101 del 2004-Contravención de consumo y porte de dosis personal*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-040 del 2006-Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 4 (parciales) del Decreto ley 1136 de 1970*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia 574 del 2011-Demanda de inconstitucionalidad sobre prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas establecida en el Acto legislativo 2 del 2009*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia 497 del 2012-Derecho fundamental a la salud y farmacodependencia o drogadicción en la jurisprudencia constitucional*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-385 del 2014-Norma sobre lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-266 del 2014-Legitimación para actuar como agente oficioso o representante*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-043/15-Política pública a favor de los habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-092 del 2015-Habitante de la calle (noción, Derecho a la salud de habitantes de la calle-Línea jurisprudencial*. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1699 de 1964 “Por la cual se dictan disposiciones sobre conductas antisociales”. *Diario oficial 31430*, Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1136 de 1970 “Por el cual se dictan algunas medidas sobre protección social”. *Diario oficial*, Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1421 de 1993 “Estatuto Orgánico de Bogotá”. *Diario oficial 40958 22*, Bogotá.