

Bogotá D.C. (Colombia): Política Pública para el fenómeno de Habitabilidad de la Calle¹

Nombre de la política: Política Pública Distrital para el fenómeno de Habitabilidad de la Calle

Fecha de inicio: 2012

Fecha de finalización: 2015

¹ El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Esta ficha forma parte del programa de Monitoreo de Derechos Humanos a la luz de la [Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad](#), implementado de forma piloto en Bogotá. La evaluación de las políticas públicas de Envejecimiento y Vejez, Habitabilidad de Calle e Infancia y Adolescencia de la Bogotá Humana se desarrolló entre septiembre y diciembre de 2015. El estudio fue dirigido por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, en coordinación con la Secretaría de Integración Social del Gobierno Distrital de Bogotá, y contó con la colaboración de Rocío Lombera (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, COPEVI), Giovanni Allegretti y Víctor Huerta (ambos del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra).

Para más información: www.uclg.org/cisdp/observatory

Para más información sobre el programa de Monitoreo de Derechos Humanos: <http://www.uclg-cisdp.org/es/monitoreo-derechos-humanos>



Introducción

Las personas que habitan la calle –como resultado de libre elección o de múltiples fenómenos de expulsión y/o auto-expulsión de las redes sociales y familiares– constituyen una de las mayores categorías de excluidos. Los principales obstáculos que restringen el goce de derechos humanos son principalmente seis:

1. falta de reconocimiento social y legal de las poblaciones habitantes de calle como sujetos de derechos en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía;
2. 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;
3. carencia de redes sociales positivas, documentos de identidad u oficiales, y domicilio fijo, que restringen o impiden su acceso a posibilidades de subsistencia, empleo y beneficio de programas sociales;
4. acciones y programas de corte asistencialista/paternalista basadas 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;
5. falta o insuficiencia de políticas que prevengan las raíces del fenómeno callejero, así como estrategias y programas integrales, intersectoriales y multiactorales coordinados y concertados;
6. desprecio o restricción a su presencia en las políticas de construcción de espacios públicos y en la manutención de “*terrains vagues*” (viaductos, parques, puentes, áreas ferroviarias, etc.).

La Administración Distrital de Bogotá anticipó algunas indicaciones de los marcos normativos nacionales: creó el Instituto Distrital de Protección de la Niñez y de la Juventud (IDIPRÓN) y – en 1995 – el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes² y su reglamentación³, que dio vida al **Programa Distrital de Atención al Habitante de Calle**. En el 2003, luego de la demolición de “El Cartucho” (principal centro de concentración de habitantes de calle en Bogotá) para dejar espacio al Parque Tercer Milenio, el Acuerdo N° 79/2003 (“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, se conformó una Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al Ciudadano(a) Habitantes de/en Calle⁴(PAIHC), como escenario de coordinación interinstitucional, encargada de coordinar y realizar el seguimiento al Plan de Atención Integral y a la política pública con un “enfoque de derechos”.

Desde el 2012, en el marco del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” (2012-2015), y específicamente en su Eje 1 (“*Una ciudad que supera la segregación y la discriminación. El ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo*”), la Secretaría Distrital de

² Acuerdo N° 13/1995

³ Expedición del Decreto 897/1995

⁴ Decreto N° 136/2005 y el Decreto N° 170/2007

Integración Social de Bogotá (SDIS) implementó el Proyecto “*Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle*”⁵ que se formalizó posteriormente a través de la *Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle* (PPDFHC)⁶. Esta política contiene un componente urbanístico (“Desarrollo Urbano Incluyente”⁷) que prevé una intervención de Renovación Urbana en el Centro Histórico de la Ciudad, incorpora el sector conocido como “El Bronx”, con un fuerte deterioro social y urbano, para mejorar las condiciones de vida y restituir los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de calle. En paralelo, algunas problemáticas de seguridad y convivencia relacionadas con la Habitabilidad en Calle fueron incorporadas al *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C., 2013–2023* con un enfoque de seguridad humana.

1. Derecho(s) de la *Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad* que permite concretar esta política, y eventualmente otros derechos.

La Política se refiere al artículo X “Derecho a la Vivienda y al Domicilio” de la Carta-Agenda, que invita las ciudades a tomar “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”, permitiendo “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”. La Carta-Agenda recomienda la “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 PPDFHC concreta otros derechos enunciados en el documento: Derecho a la Ciudad (art. 1), a la Democracia Participativa (art. 2), a la Igualdad de Mujeres y Hombres (art. 4), a Servicios Públicos Básicos de Proximidad (art. 6) y al Agua Potable y a la Alimentación (art. 11). Sin embargo, esta política ha ido más allá, cuando reconoce la atención Integral a las Personas Habitante de Calle como un imperativo ético político en el marco de la dignidad humana y convoca a la acción conjunta de la sociedad entera para intervenir en un fenómeno socialmente construido.

2. Contexto

La necesidad de la PPDFHC toma forma en 2012, a partir de las urgencias evidenciadas en el VI Censo de Habitantes de la Calle en Bogotá: 9.614 habitantes de calle (88.93% hombres; 10.95% mujeres; 0,05% intersexuales) en una población total de 7.467.804 habitantes –un incremento de casi 1.300 personas respecto a 2007. Se definió entonces el concepto de “persona habitante de calle”: “todo ciudadano o ciudadana que permanece en calle (al menos 30 días continuos) o se ubica temporalmente en un lugar especial de alojamiento (instituciones privadas o públicas o lugares de consumo) y hace de la calle su espacio físico, social y cultural en donde solventa todas sus necesidades y su lugar de hábitat”.

⁵ Proyecto CP-743-2012

⁶ Acuerdo N° 366/2009 y Decreto N° 544/2011 (que adoptó la Política Pública para la inclusión social de y para la Adultez)

⁷ Decreto N° 145/2013

A lo largo de la implementación de la política, la SDIS ha realizado diversos estudios que han permitido comprender y transformar de forma más efectiva el fenómeno:

- “**Análisis de la Distribución y Caracterización de la Población Habitante Ubicada en Parches y Cambuches en Bogotá D.C.**” (2014), que ha identificado una muestra (5.000 entrevistas) de ciudadanos y ciudadanas de calle en sus espacios de vidas y ha analizado datos geo referenciados.
- La “**Primera Encuesta de Percepción Ciudadana del fenómeno de Habitabilidad en Calle**” (2015), respondida *online* por 1.007 personas, ha ayudado a entender mejor miradas, preconcepciones y estigmas de la sociedad en relación al fenómeno, pero también las oportunidades para reconstruir relaciones positivas.
- Eventos diferenciados de **diálogo social** –Jornadas en Calle, “*Talleres de Horizonte de Sentido*”, *Talleres Territoriales*- en las 19 localidades de Bogotá, y 13 **conversatorios locales** (“*Conversando en los territorios del distrito Capital, en torno del Fenómeno de Habitabilidad de y en calle*”), que han permitido construir de forma común entre ciudadanos de calle y otros habitantes de los barrios de la capital el “**Horizonte de Sentido de la Política Pública Distrital de Habitabilidad de Calle**” (2015).

3. Descripción de la política

Planteamiento /orientaciones / visiones

La PPDFHC plantea una atención especial para las personas que se encuentran, por un periodo mayor o menor de su vida, viviendo en las calles de la Capital de Colombia, y su enfoque de derechos marca también el uso de un lenguaje nuevo, que ubica en el centro a los sujetos de derecho y rechaza el uso de definiciones y acciones asistencialistas y paternalistas. En este marco, se consagra el uso del término de “habitabilidad en calle”, que se ha venido sustituyendo por otros utilizados para definir un mismo fenómeno hasta ahora leído (a través de palabras como “sin techo” o “sin hogar”) por vía de la privación, y nunca examinado como consecuencia de factores de exclusión multidimensional o en términos de “opción de vida”. Como ha sido reconocido por las definiciones de muchos diccionarios, el término “habitabilidad” no se limita a una descripción de condiciones de vida, sino que mantiene un valor “programático” (y por lo tanto una dimensión de “proyecto de futuro”), en la medida en que representa “*la condición de un ámbito determinado de poder adecuarse a las necesidades del hombre y de sus actividades*”, refiriéndose, “la cualidad de habitable”, a “*lo que tiene un espacio que hace que una persona pueda estar en ello, y sentirse a gusto en términos de calidad de vida y confort*”.

Este uso que se ha hecho en Bogotá del término desde hace ya una década, resalta la complejización cultural de la visión del fenómeno de la habitabilidad en calle. Además, en el marco de la nueva política nacional colombiana impulsada por la Ley Nacional 1641/2013 y a partir de las discusiones realizadas en varios espacios de aprendizaje en red entre ciudades (“Foros sobre la Habitabilidad de Calle”, 2014-2015), ha permitido que sea adoptado en otras ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla.

Desde la perspectiva utilizada por el Gobierno Distrital de Bogotá, analizar la gestión pública desde el enfoque de derechos significa:

1. Reconocer la existencia de un marco conceptual internacional explícito que cambia la lógica de la elaboración de los Planes de Desarrollo Distrital;
2. Estructurar las políticas sobre la relación entre sujetos de derechos (no institución-persona), en condiciones de formular demandas de prestaciones y 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. Trabajar la concientización de las personas en relación a sus problemas, garantizando su confianza y la continuidad de los procesos y su seguimiento.

Esta intencionalidad que respalda la construcción de la progresividad del derecho, configura un “deber ético” de sus propios gestores, para el esclarecimiento permanente de las raíces de inspiran estas políticas y de la coherencia de sus acciones con su visión general.

Objetivos:

Las diferentes acciones desarrolladas en el proceso gradual de construcción de la PPDFHC han tenido el objetivo de *“Resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, (...), 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”*⁸. Todo ello, bajo un enfoque de derechos, que pone en el centro *“el desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades, a través de la implementación de estrategias integrales y diferenciales de prevención y atención social en ámbitos individual, familiar y comunitario, con personas en riesgo de habitar calle y ciudadanos/as habitantes de calle”*.

Implementación:

Gestionado por la Subdirección para la Adulthood de la Secretaría Distrital de Integración Social, formalmente el Proyecto 743 *“Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle”*, centra su gestión en el grupo etario de la adultez (personas entre los 22 y los 59 años). La creación en 2011 del *Modelo Distrital para la Habitabilidad en Calle*, amplió el abordaje desde una mirada del fenómeno, lo que fortaleció la articulación de los diferentes sectores, la ampliación de 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 para colaborar con los equipos (en los centros o en las actividades de *“outreach”* – o contacto activo en calle), cuando identifican personas que podrían y necesitan ser atendidas por otros servicios. Inclusive, en la praxis, el protocolo usado 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. En este sentido, las colaboraciones transectoriales más importantes son aquellas realizadas con los Hospitales y otras estructuras ligadas a la Secretaría Distrital de Salud o a los centros de detención, los cuales garantizan servicios de asistencia médico-psicológica, el tratamiento de las dependencias y la continuidad de acciones de reintegración social iniciadas en otras estructuras.

⁸ Secretaría Distrital de Integración Social. Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle 2015 – 2025. Pág. 82.

Desde el 2012, la política ha buscado resignificar el concepto de “atención integral” articulando un recorrido de etapas de dignificación y reintegración social de los sujetos atendidos (llamado la “Ruta de Derechos”) que acaba por rediseñar una especie de geometría piramidal de los centros de atención a los Ciudadanos de calle distribuidos por el territorio. En la base de estos centros, se encuentran los Centros de Autocuidado (que ofrecen servicios básicos de higiene personal, alimentación y espacio para el descanso y socialización) y en el vértice el Centro llamado “Humanidad” –el lugar donde “se toma vuelo”, o sea se realiza el “egreso” que concluye la serie temporal marcada por los diferentes grados de apoyos institucionales a la reintegración socio-laboral. Acciones colaborativas con organizaciones de la sociedad civil y sectores de la propia Alcaldía Mayor y de otros cuerpos del Estado han permitido lograr un mejoramiento de los impactos y de la sustentabilidad de la inversión pública en relación a la reintegración de las personas.

Participación ciudadana

Más de 4.100 personas fueron activamente involucradas en 2014 en el diseño participativo de la base fundacional (su horizonte de sentido) de la política a través de charlas participativas. Además, los diferentes centros de atención realizan diariamente múltiples formas de diálogo social para involucrar a sus participantes en la mejora de los servicios y de las estrategias de construcción de los derechos. La PPDFHC ha sido marcada por una amplia 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 la jornadas de autocuidado y cultura en calle –cuya función no es sólo “*buscar los problemas donde se manifiestan y hacer conocer mejor el abanico de servicios públicos ofrecidos*”, sino también dialogar con la comunidad local para sensibilizarla frente al fenómeno de la habitabilidad de calle a través de grupos y eventos especiales. En ese sentido, el abordaje ha sido “intrínsecamente dialógico” y se ha desarrollado en el contacto y diálogo cotidianos entre funcionarios y participantes, y con los territorios y la comunidad urbana. Este abordaje es también 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.

En cuanto a la estructura general de la política, la participación en la implementación, y el seguimiento a la misma, se desarrolla en el Cuarto Componente “Movilización Ciudadana y Redes de Apoyo Social”, con el objetivo de “*Promover la participación y Movilización Ciudadana, en términos de la participación política y la representación ciudadana, para la realización del Derecho a la ciudad de todas y todos, a partir de ampliar el conocimiento sobre el ejercicio de la ciudadanía en el marco del Fenómeno, la construcción de una red distrital que permita la articulación entre instituciones, organizaciones y comunidad, así como el fomento de espacios de autoreconocimiento de las Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle como sujetos políticos, para la dignificación y resignificación del Fenómeno*”. Este Componente se desarrolla a través de 4 Líneas de Acción para el fortalecimiento de la participación: *Generación de conocimiento sobre la participación y el ejercicio de la ciudadanía con relación al Fenómeno de Habitabilidad en Calle; Fortalecimiento y promoción de un Ciudadanía Activa de la Población Habitante de Calle; Movilización Social para la Transformación del Fenómeno de Habitabilidad en Calle; Consolidación de la Red Distrital para el Abordaje del Fenómeno de Habitabilidad en Calle.*

Por otra parte, al igual que las demás políticas sociales del Distrito Capital, la PPDFHC cuenta con una instancia transectorial, el Comité Operativo para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle⁹, de carácter mixto, donde tienen representación los sectores y entidades del Distrito, entidades del nivel nacional, el sector privado, el tercer sector, la academia, actores locales y de la Población Habitante de Calle.

4. Financiación

El Presupuesto Ejecutado por el Proyecto 743, muestra cómo durante la Administración del PDD Bogotá Humana, se incrementó sustancialmente la inversión para la atención de la Población Habitante de Calle, sobre todo a partir del diseño e implementación de la "Ruta de Derechos" que llevó un incremento en las modalidades de atención y a su capacidad de atención, pasando de 13 mil millones de pesos en 2013 a un poco más de 26 mil millones a diciembre de 2015. Lo que representa un incremento del 68% entre las dos últimas vigencias, ello se logró gracias a la articulación de entidades del Distrito que permitieron aunar esfuerzos para fortalecer en términos de recursos la inversión destinada a la atención de la población vulnerable.

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	Diciembre 2015
Presupuesto Ejecutado	\$ 2.765.725.601	\$ 13.379.765.885	\$ 15.618.079.263	\$ 26.248.239.605

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

El presupuesto destinado desde el proyecto cuyo objeto social es la atención no sólo de la población habitante de calle sino del fenómeno social, representa un 4% del presupuesto total de la entidad que ha sido invertido en política pública social orientada a la población más vulnerable de la ciudad a través de los enfoques poblacionales y diferencial, entre los cuales están, las personas con discapacidad, personas mayores, infancia y adolescencia, jóvenes, familias y personas del sector LGBTI.

Presupuesto Invertido en Políticas Públicas Poblacionales a través de la Ejecución de Proyectos de Inversión			
Plan De Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2015			
Cód.	Descripción Proyecto	Total 2012 – 2015	%

⁹ Antes, Mesa Permanente del Plan de Atención Integral para Ciudadanos-as Habitantes de Calle (conocida como Mesa PAICHC creada por el Decreto 170 de 2007), instancia donde se desarrolló la formulación técnica de la PPDFHC, y que se convierte en el Comité Operativo para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, con el Decreto 560 de 2015, que adoptó la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle.

Proyecto			Participación
721	Atención integral a personas con discapacidad, sus familias y cuidadores: Cerrando Brechas	\$ 150.102.252.044	11%
735	Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá	\$ 662.610.882.977	50%
741	Relaciones libres de violencia para y con las familias de Bogotá	\$ 65.969.424.802	5%
742	Atención integral para personas mayores: disminuyendo la discriminación y la segregación socioeconómica	\$ 325.258.069.827	25%
743	Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitante de calle	\$ 58.011.810.354	4%
749	Promoción del ejercicio y goce de los derechos de personas LGBTI	\$ 9.167.345.669	1%
760	Protección integral y desarrollo de capacidades de niños, niñas y adolescentes	\$ 41.649.614.497	3%
764	Jóvenes activando su ciudadanía	\$ 12.176.365.784	1%
TOTAL		\$ 1.324.945.765.954	100%

Fuente: Dirección de Análisis y Diseño Estratégico. Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS - 2012 -2015. Secretaría Distrital de Integración Social.

5. Principales resultados

El nuevo abordaje, con su “enfoque de derechos”, ha logrado varias metas:

1. Una compleja **rearticulación de la Planeación Estratégica y de los Servicios de Atención** para las personas habitantes de calle, pasando en pocos meses de 5 Centros en 2012 (2 de operación directa y 3 externalizados) a 8 centros en 2015 (7 de operación directa, 1 externalizado y una unidad móvil) complementados por 2 jardines infantiles para niños y niñas en riesgo de habitar la calle y 3 “centros noche” para personas mayores habitantes de calle;
2. La estatalización de dos centros de atención cuya gestión era externalizada, lo que permitió garantizar **mayor coherencia en la gestión del talento humano**, su formación y un abordaje centrado en los derechos humanos;
3. El **aumento del talento humano** implicado en actividades de prevención y atención directa a los habitantes de calle (de 160 en 2012 a 495 en 2015) así como de su reconocimiento profesional, calificación y motivaciones;
4. El **aumento de las personas atendidas**, que pasaron de 10.000 en 2012 a 14.200 en 2015 (datos del 31 de octubre);
5. **Altos índices de eficacia de los nuevos servicios “itinerantes” de atención en calle** (como las Jornadas de Autocuidado) destinados a ir al encuentro de nuevas personas en los lugares de vida, reduciendo así las barreras de acceso al cuidado por parte de los servicios públicos;
6. **Bajos índices “de rotación” en los centros de atención de grado más elevado**, que indican una “fidelización” de las personas atendidas en el seguimiento de su ruta de automatización y reintegración social;

7. **Elevados “índices de superación”** (75% en el 2012 y 73% en el 2014), o sea elevada capacidad de las personas de independizarse de los servicios, llegando al final de la “ruta de derecho” sin volver a utilizarlos;
8. **Enriquecimiento de la medición de índices impacto a medio plazo de los servicios** (muy débil anteriormente), lo que permitirá en el futuro tener una visión más clara de éxitos/debilidades para mejorar la política;
9. Una **renovación del lenguaje** utilizado en los documentos oficiales, en las definiciones de los roles funcionales y en la prestación de los servicios, para que se renueve la visión de la habitabilidad de calle, y los sujetos de derechos no se sientan “beneficiarios” de la acción del estado, sino “corresponsables” de su conducción y de sus éxitos;
10. **Aumento de los acuerdos para garantizar periodos de empleabilidad** de las personas que completan la Ruta de Derechos (interdepartamentales o con empresas privadas o el tercer sector). Además, 22 acuerdos con universidades para estudios y pasantías que apoyen la Alcaldía en la dignificación de las personas habitantes de calle);
11. Una **multiplicación de los datos recogidos** para conocer las diferencias (en términos de procedencia, razones expulsoras; experiencias de violencia; atención al género y a la orientación sexual; estrecha ligación con mascotas, etc.) y una **estrategia de georreferenciación** de dichos datos que ayude a mejorar las prestaciones de servicios;
12. **Alto grado de satisfacción de las personas involucradas** en la nueva “Ruta de Derechos” (bien representada en encuestas anuales) y buena capacidad de dignificar los sujetos de derechos – usando metodologías de la educación popular – y de desencadenar “círculos virtuosos” de reconstrucción de las relaciones entre ciudadanos habitantes de calle y su entorno, modificando los estigmas y las percepciones por parte de la comunidad a través de acciones de corresponsabilización para la mejora de la ciudad;
13. Una **acrecentada capacidad de las personas habitantes de calle participantes de los servicios para tomar decisiones con responsabilidad y con sentido de solidaridad** para la mejora de las capacidades de los servicios para construir derechos para las personas más vulnerables, como se muestra en la entrevista abajo:

[...] 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 la tiramos. Fue decidido en conjunto, con mucho dialogo con nosotros del grupo de corresponsabilidad y hasta discusiones en una asamblea. ¿Por qué lo tiramos? Porque no hacia 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 a frente de ellos, aprovechábamos de su debilidad para hacer nuestros intereses, Mi Dios! Si lo recuerdo me da vergüenza... Hoy cuidamos de los mayores y de los discapacitados, lo adoptamos en cada mesa, lo 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 eran 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).

6. Principales límites y recomendaciones para superarlos:

Los mayores límites de la PPDFHC tienen que ver con la precariedad del personal y la necesidad de garantizar la sustentabilidad de las acciones, tomando en cuenta la demostrada capacidad de las políticas del Distrito Capital de alcanzar de manera incremental en el tiempo una mayor coherencia con el enfoque de derechos y sus dimensiones de lectura territorial y diferencial.

Para optimizar el potencial mostrado por esta política, se sugiere **mayor esfuerzo para el acopio y la diferenciación de los datos relacionados con el rápido cambio del Fenómeno de la Habitabilidad en Calle**, para adquirir mejor comprensión de cómo cambia la participación porcentual de la población habitante de calle según el lugar de procedencia y de cuáles son las motivaciones que conducen crecientemente a que personas de otras ciudades vengan a vivir en las calles de la Capital. El valor estratégico de profundizar en tales dinámicas reside 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.

Multiplicar y desarrollar más alianzas con los otros sectores y actores del Distrito ayudaría en adquirir una mejor comprensión de los fenómenos perversos asociados con la habitabilidad en calle: abandono y 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), así conllevando a un mejor articulación de las diferentes políticas públicas con la Política Pública de Habitabilidad en Calle.

Por otra parte, **adoptar nuevos estándares visuales y nuevos instrumentos** (videos, caricaturas, obras teatrales, instalaciones artísticas de diversos tipos) **para comunicar las políticas de atención a los y las HC**, sus raíces filosóficas y sus reglas, podría no solo atraer más personas necesitadas a los servicios, sino también servir para ampliar en la ciudad un debate cívico importante, y dialogar más profundamente y frecuentemente con experiencias de otros lugares. También sería recomendable profundizar el proceso de descentralización de la gestión de los programas de Integración Social en el ámbito del territorio distrital, y el aumento de la formación en Derechos Humanos para todos los operadores involucrados en políticas de integración social, comunicación de masa y fuerzas de policía, orientada a calificar las capacidades y las motivaciones de quienes trabajan en ellas.

Finalmente, podría ser útil trabajar en la **construcción de un Índice de Desarrollo Humano específico** para el análisis de las especificidades del Fenómeno de la Habitabilidad de Calle y del impacto de la Política Pública Distrital en la re-significación del mismo y la Dignificación de las Personas Habitantes de Calle. Este serviría para medir la capacidad de las políticas de ir más allá de la simple prestación de servicios, para responder la pregunta central en torno a qué implica el desarrollo humano cuando se asume una vida nómada en la calle y qué relación esto tiene con la ampliación de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades.

7. Comparación internacional y retroalimentación de la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*

En muchos países, las políticas públicas de habitabilidad de calle tienden a enfrentar “emergencias” (de seguridad, de protección civil en caso de mal tiempo y catástrofes naturales, hasta de estética urbana), o a ofrecer servicios asistenciales (alimentación, higiene personal, cuidados médicos y psicosociales ligados a la dependencias de alcohol o sustancias psicoactivas) pero raramente ponen el habitante de calle en el centro de un programa de “construcción de derechos”, que abra un camino de dignificación y reconstrucción gradual de las redes familiares y comunitarias.

El caso de la PPDFHC, es innovador por estar basado 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”, orientado 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”*. Y también *“a reconstruir su relación con la calle, sin negarla, más bien seguir viviéndola como un espacio lleno de significado para su trabajo o sus relaciones”* (mientras que en otro contexto el destino final de muchos programas asistenciales no contempla el horizonte de la calle como un espacio “aceptable”).

En esta perspectiva, la estrategia afinada resulta innovadora porque al mismo tiempo muestra un fuerte carácter de “universalización” de los derechos, y también incorpora la materialidad y las especificidades de los contextos locales como calidad intrínseca de su forma de actuar y de reestructurarse en permanencia. Tal reformulación de la filosofía de base de la política, dirigida a superar gradualmente el mero fortalecimiento de servicios en dirección de una atención integral respetuosa del libre arbitrio de las personas a las cuales esta política hace referencia, se basa en la corresponsabilización y en 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 re-semantiza 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 en el espacio – de la materialización de los derechos de sus habitantes, interesados en potenciar su capacidad de reintegración y reconexión social con las personas, que por coyunturas y rupturas de redes de apoyo familiar y social, habían sido expulsadas de la red de relaciones ciudadanas y marginado del gozo de algunos derechos fundamentales.

El enfoque territorial y diferencial adoptado en Bogotá ha logrado reforzar 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) sin embargo – al mismo tiempo – ha ido más allá, en direcciones que anteriormente no eran consideradas tan centrales y que tienen que ver con la relaciones entre Derechos Humanos y Democracia. Es decir, se ha orientado a superar las visiones que desconocen la titularidad de los derechos de los habitantes de calle y les niegan la posibilidad de asumir autonomía personal y 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 a discutir más con la sociedad bogotana sobre la necesidad de reformar el sistema de Justicia: detener la discriminación, la criminalización y las acciones de limpieza social; formar las fuerzas policiales a una mayor sensibilidad en relación a los derechos; así como a garantizar un acceso efectivo a la justicia de las personas habitantes de calle.

Se pudo observar que tal cambio estructural trajo consigo un consistente aumento de la inversión pública, en términos de recursos financieros y profesionales, aunque también es claro que también exigió una nueva conciencia 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.

Desde esta perspectiva, 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 sólo parecen profundamente coherentes con sus valores y afirmaciones, sino que – a través de acciones concretas – logran mostrar cómo se puede, desde lo local, definir políticas capaces de renovar y articular la visión y las definiciones sobre importantes fenómenos sociales, a partir de la valoración de las epistemologías (e incluso del lenguaje de sus protagonistas).

Bogotá ha demostrado un compromiso sostenido y creciente con el desarrollo integral de los niños y niñas. El énfasis en la primera infancia está dado en el Objetivo General del Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana*”, relevando la necesidad e intencionalidad de materializar la garantía de los derechos humanos de los niños y niñas en ese ciclo vital, que son los más invisibilizados y sin voz, con un criterio no asistencialista ni subsidiario, sino basado en un enfoque de derechos que reconozca su dignidad humana y su ciudadanía plena. En Bogotá, la ruta por los derechos de la primera infancia está ya iniciada y va caminando con fuerza, congruencia y convicción.

1. Derecho(s) de la *Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad* que permite concretar, y eventualmente otros derechos

Derechos de niños y niñas (Art. 5). Este artículo contempla el disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 y reconoce el papel de los gobiernos locales en asegurar a todos los niños y niñas condiciones de vida dignas y en particular la posibilidad de seguir una escolarización. Se hace hincapié en el deber de los habitantes de la ciudad de actuar con respecto hacia la dignidad y los derechos de los niños y niñas, incluyendo aquellos con discapacidad.

2. Contexto

La primera infancia es un momento único para estimular el desarrollo cerebral a través del uso intensivo de los sentidos, el establecimiento de unos fuertes lazos afectivos y la garantía de unas condiciones óptimas de salud y nutrición. Pero al mismo tiempo, es una etapa en la que

factores indeseables como un ambiente contaminado, unas condiciones nutricionales deficitarias o la exposición a situaciones de violencia, maltrato o abuso, tienen efectos irreversibles sobre la condición física y la conducta de los niños y niñas a futuro. Más allá de las condiciones biológicas, la primera infancia es una etapa esencial para el fortalecimiento de la estructura social; la adopción de códigos y patrones de comportamiento en la vida adulta tienen fuertes raíces en las conductas aprendidas durante los primeros años. Por tanto, resalta la importancia de invertir, en esta etapa del ciclo vital, recursos tanto monetarios como técnicos y humanos. Se ha demostrado ampliamente que una atención integral y una mayor participación de los niños y niñas en programas de estimulación temprana adecuada, favorece la reducción de los desequilibrios en materia de capacidades, aprendizaje y ventajas sociales, de la delincuencia y el comportamiento criminal a futuro, características de las sociedades inequitativas, lo cual se traduce en una reducción significativa de costos sociales. Es por ello que la acción a favor de la primera infancia es trascendental para la transformación a profundidad de las condiciones de una sociedad, para reducir las desigualdades y favorecer la democracia, la justicia y la cohesión social.

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 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 pobre¹⁰. 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.

3. Descripción de la política

El Plan Bogotá Humana define en su *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, que vincula al conjunto de la Administración Distrital, liderada por la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS-, para generar acciones institucionales coordinadas que garanticen a esta población el cuidado calificado, el potenciamiento del desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a cultura, deporte y 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, tanto en el área urbana como en la rural del municipio.

¹⁰ 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.

El enfoque de la Política es el de **Protección Integral, que** consiste desde los mismos ejes que contempla (eje N° 1: niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena, eje N° 2: Bogotá construye ciudad con los niños, las niñas y los adolescentes, eje N° 3: gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia), en reconocer a niñas, niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos, garantizar el cumplimiento de los mismos, prevenir situaciones que les amenacen o vulneren su ejercicio y realizar acciones para el restablecimiento efectivo e inmediato, cuando sea necesario.

Las acciones desarrolladas en el marco del Plan de Desarrollo están basadas en el principio de atención integral de los niños y niñas, que implica adicionar alimentación nutritiva, cuidado calificado y disfrute del arte y la cultura. Se implementa en 3 modalidades buscando llegar al universo de niños y niñas en la ciudad: ámbito institucional, ámbito familiar, y ámbitos no convencionales cultural y socialmente.

Ámbito institucional comprende jardines infantiles y Acunar de operación directa de la Secretaría Distrital de Integración Social y de operación mixta. En ellos los niños y niñas entre los 0 y 5 años tienen de acceso su derecho a la salud y nutrición y gozan de la cultura y un conjunto de acciones pedagógicas dirigidas a lograr su desarrollo integral.

Ámbito familiar es una modalidad de atención integral a la primera infancia en la que las personas reciben atención de especialistas directamente en sus casas. Equipos interdisciplinarios conformados por maestros, psicosociales, nutricionistas, talleristas y trabajadoras sociales atienden integralmente a los niños y niñas entre los 0 y 3 años (y sus familias) que por algún motivo no pueden estar en los jardines infantiles, para prestarles atención en educación, nutrición, salud, cultura y acompañamiento psicosocial en su casa y en su barrio.

Ámbitos no convencionales comprende jardines infantiles, casas de desarrollo integral o centros de desarrollo infantil y familiar rural en espacios social y culturalmente no convencionales, como hospitales, zonas rurales o ambientes de alta vulnerabilidad de derechos como la zona del Bronx en el Voto Nacional. El objetivo es brindar atención integral a los niños y niñas entre los 0 y 5 años y sus familias, que por sus diferentes particularidades requieren una atención ajustada a la realidad de sus identidades culturales y de contexto social, reduciendo así las brechas de segregación en la población.

Así pues, la ciudad de Bogotá incrementó de forma espectacular el número de acciones colectivas hacia la infancia, con la participación de los padres. Por ejemplo, respondiendo a necesidades como las de los padres que trabajan de noche, se desarrollaron ámbitos de atención integral a la primera infancia en tiempos no convencionales nocturnos y jardines acunares en los lugares más difíciles de la ciudad donde los niños se encuentran en situación de riesgos. La infraestructura de la SDIS se amplió de 106 jardines en 2011 a 430 en 2015, fortaleciendo así los bienes públicos.

Se cuenta así con 142 nodos pedagógicos en ámbito familiar que cubren el 100% del total atendido y trabajan además los derechos de las mujeres; y, en ámbito no convencional con 8 jardines indígenas –Casas de Pensamiento Intercultural-, 8 jardines rurales, 24 jardines y ámbitos de atención integral a la primera infancia en tiempos no convencionales nocturnos, dos jardines para atención de niños y niñas hijos de habitantes de calle, el Jardín *Esplendor* en la penitenciaría de El Buen Pastor, y 9 salas *Sana que sana* en hospitales, que, aún con

coberturas limitadas -8% del total atendido-, representan una ruta hacia la garantía de derechos de la primera infancia en condiciones y situaciones diferentes.

Cada nodo pedagógico es una unidad operativa que tiene como objeto el trabajo interdisciplinar e inter-componentes para la atención de niños y niñas desde los 0 a los 3 años, incluyendo a las mujeres gestantes, donde se atiende a 576 participantes contando con un equipo de 12 duplas profesionales (maestra y técnica), profesional psicosocial, nutricionista y/o enfermera, para la ejecución de acciones pedagógicas intencionadas que fortalezcan el desarrollo de los niños y las niñas, que potencie el cuidado calificado del niño y la niña por parte de la familia y fortalezca el rol educativo de los acudientes.

Dentro de las actividades de los nodos, están los encuentros pedagógicos grupales, que se llevan a cabo en grupos de personas conformados por madres y niños de 0 a 3 años, que se reúnen en grupos de 18 niños, niñas con sus adultos cuidadores, cuatro veces al mes. En estas reuniones se realizan talleres relacionados con temáticas de desarrollo infantil, como por ejemplo gestación, lactancia, etc. Estos talleres son liderados por profesionales en el área de nutrición, trabajo social o psicología, maestros y maestras. Adicionalmente, se hace un ejercicio de inter-sectorialidad con IDARTES para la ejecución de acciones recreativas y artísticas y con la Secretaría de Salud se trabaja con los equipos ERI (Equipo de Respuesta Inmediata) para la identificación y georeferenciación de niños y niñas en los diferentes territorios para garantizar la atención integral.

Otra de las actividades comprende los encuentros pedagógicos domiciliarios donde se atiende a los niños y a las niñas en su entorno familiar para fortalecer vínculos afectivos, pautas de crianza y el desarrollo infantil, entre otros.

La igualdad de derechos para todos los niños y niñas exige **un enfoque diferencial y de inclusión**, que responda a la diversidad de características, situaciones y condiciones de vida que hace diferentes, únicos e irrepetibles a cada uno de ellos y ellas. La realización de todos sus derechos implica garantizar las condiciones necesarias de atención y protección integral requeridas para su desarrollo pleno en tanto personas y miembros activos de su comunidad y sociedad. Esto ha llevado a trascender las miradas parciales y sectoriales, en búsqueda de una comprensión más integral de los sujetos de derecho, desarrollando políticas poblacionales, de las que la PPIA forma parte sustancial. La integralidad, intersectorialidad, corresponsabilidad y participación efectiva, por tanto, son condiciones ineludibles para la implementación eficaz de esta política.

4. Financiación

Bogotá Humana estableció el Gasto Público Social –GPS- como prioridad fiscal, que ha crecido progresivamente -33% entre 2012 y 2014- y representa el 70.16% del presupuesto total de la ciudad. El Gasto Público en Niñez, que incluye la inversión en niñas, niños y adolescentes, concentra el 43.3% del GPS, lo que se refleja en la mejoría de condiciones de este sector poblacional. Cabe resaltar que todos los programas son gratuitos.

5. Principales resultados en términos de garantía de los derechos



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 de 0 a 5 años, es decir el 43.8% de la población en este ciclo vital, que participan de la PPIA en el Programa de Atención Integral para la Primera Infancia – AIPI-.

En la categoría de **Existencia**, con relación al **derecho a la vida**, se constata una disminución progresiva importante entre 2010 y 2014 en la tasa de mortalidad materna de 39.1 a 27.3, en mortalidad infantil de 13.2 a 8.0 y en mortalidad de la niñez de 27.3 a 15.9, ambas en el caso de las niñas.

Respecto al **derecho a la alimentación**, la desnutrición crónica muestra una disminución progresiva de 2010 a 2014 para las niñas de 21.2% a 16.2%; para los niños disminuye de 17.3% a 15.6% en 2013, pero repunta en 2014 quedando en 19.8%, más alta que en 2010, alerta importante a analizar; el porcentaje de niños y niñas con bajo peso al nacer disminuyó de 12.8 a 12.3; y, la lactancia materna exclusiva (mediana de 3 meses) se mantiene prácticamente igual. Se tiene el reto de la cobertura al 100% de nutrientes –actualmente es del 70%-, que depende claramente del límite en la disponibilidad de recursos públicos.

Del **derecho a la salud y a un medioambiente sano**, preocupa la disminución de la cobertura de vacunación de 99.3 en 2013 a 90.2 en 2014, mientras que la existencia de coberturas prácticamente universales en cuanto a servicios públicos (acueductos, agua potable, alcantarillado y saneamiento básico) y el incremento en la calidad del agua producen una mejora real de las condiciones de salud y calidad de vida de las niñas y niños, expresado en la disminución de casos de enfermedades diarreicas agudas en un 28% de 2010 a 2014; preocupa, en cambio, el aumento progresivo de casos de enfermedades respiratorias agudas - 14.8% de 2010 a 2014.

Respecto al **derecho a la identidad, familia y ciudadanía**, el 100% de niños y niñas del Programa “*Ser feliz, creciendo feliz*” tienen registro.

En la categoría de **Desarrollo**, la progresividad del **derecho a la educación** se expresa en la matrícula de educación inicial en 2014 -83,702 niñas y niños entre 3 y 5 años en el sistema escolar distrital-, que aumentó en más del 100% respecto de 2013. Además de la educación inicial, se impulsan las acciones educativas en el seno del programa de atención integral a través del enfoque diferencial aplicado, que da respuestas sensibles y pertinentes a las diversas situaciones y condiciones particulares de la primera infancia. Para mejorar la calidad de la atención se expidieron dos lineamientos, uno pedagógico y curricular y otro de estándares técnicos de educación inicial, cualificación de personal educativo, familiares y cuidadores en el desarrollo integral de la primera infancia con enfoque de derechos.

Para garantizar el **derecho a la cultura, el arte y la recreación**, se ha involucrado al 100% de niños y niñas menores de cinco años, en ámbito familiar e institucional, en el disfrute, apreciación, apropiación y creación artística, con acompañamiento artístico-pedagógico orientado a la construcción de identidad, autoestima y autonomía de los niños y niñas, y sus familias, incorpora la interculturalidad, la afectividad, la libertad y la corresponsabilidad.

En la categoría de **Protección integral**, para garantizar el **derecho a la integridad personal y protección contra las violencias**, a 2014, se formaron 1,100 integrantes del talento humano – personal docente, técnico y administrativo- de los servicios de primera infancia de la SDIS y se

certificaron 125 funcionarios para la detección de maltrato y abuso sexual infantil y la activación de la ruta de atención distrital. La SDIS cuenta ya con 34 comisarías de familia fijas, 2 móviles y una virtual, para la protección de víctimas de violencia intrafamiliar que a 2014 aumentaron en 56% las medidas de protección (12,433 a octubre), además de 6 Centros Proteger que dan asesoría jurídica y apoyo psicosocial a quienes cuentan con medidas de protección. Relevamos también la asesoría inicial en salud mental en ámbito institucional (jardines) y servicios de salud colectiva, así como el apoyo y asesoría mediante la línea telefónica 106, exclusiva para infancia y adolescencia. La Tasa de maltrato infantil de niñas, niños y adolescentes ha disminuido progresivamente entre 2010 y 2013, pasando de 21.4 a 18.6.

El modelo de inclusión y el enfoque diferencial de la PPIA, busca garantizar el **derecho a la igualdad y no discriminación**, al reconocer 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-, y aportar a la transformación de los imaginarios sociales vigentes respecto a estas poblaciones, promoviendo además el reconocimiento y el respeto, “la celebración” de la diferencia, concepto motivador y motor de un cambio humano y social de actitudes frente a los diverso y lo diferente. En este tema hay un gran esfuerzo de diagnóstico, análisis, diseño, creatividad y trabajo realizado que hoy permite la garantía de sus derechos a más de 13,400 niños y niñas en primera infancia, que difícilmente hubieran accedido a ellos.

6. Transformación cualitativa de las políticas y la gestión pública

El planteamiento, modelos y enfoques de la PPIA posibilitan pensar y hacer de modo diferente las políticas públicas, y exigen una transformación radical en la forma de gestionar la cosa pública.

El **enfoque de derechos** se constituye en el marco ético y político de la Bogotá Humana, desde el cual se construyen y sustentan todas las acciones de carácter público -como es la PPIA y el Programa “*Ser feliz, creciendo feliz*”-, colocando al centro al ser humano como sujeto titular de derechos -en este caso, los niños y niñas de 0 a 5 años- y la consecuente necesidad de construir las condiciones de inclusión y equidad sin distingo alguno, como dan cuenta los enfoques diferencial y territorial, para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de sus 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, lo que es una innovación de gran valor en la gestión pública, que ha adelantado a otras ciudades. Las políticas centradas en la singularidad de las personas exigen, 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.

El **enfoque de atención integral** implementado trasciende el enfoque asistencial hacia el de garantía de derechos, donde los niños y niñas 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 diversos órganos de gobierno. El modelo aportado con el Programa “*Ser feliz, creciendo feliz*”, propicia el desarrollo de niños y niñas en sus distintas dimensiones, implicando la articulación intersectorial de educación,

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

El **enfoque diferencial** significa un aporte cualitativo y profundo de Bogotá Humana a las políticas y la gestión pública. Implica 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 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. Este enfoque basado en la visión de que cada niño o niña es un sujeto único y diferente, ha llevado a comprender y dar respuestas alternativas a situaciones diversas que viven niños y niñas en condición de discapacidad, integrantes de grupos étnicos, en situaciones de mayor vulnerabilidad como vivir en áreas rurales, zonas violentas y riesgosas, víctimas del conflicto armado y desplazamiento, e incluso los hospitalizados. La atención de los niños y niñas en ámbito familiar y ámbitos no convencionales, así como la educación inclusiva son muestra patente del trabajo que se está haciendo en este sentido.

El **enfoque territorial**, ha sido clave para la localización y despliegue operativo más cercano a los sujetos de derecho. Ha propiciado la conformación, fortalecimiento y cualificación de equipos e instancias interinstitucionales en las localidades, sumando sinergias y recursos locales valiosos. Ha facilitado y potencia la participación y movilización ciudadana y comunitaria en su entorno más cercano.

El **Modelo de gestión integral** es otra innovación importante a nivel local, cuya importancia radica en implementar acciones integrales hacia la transformación social. Ha implicado ir desmontando la cultura, inercia, juego de intereses y ejercicios de poder de la gestión sectorial, tan costosa, y establecer una intervención intersectorial articulada, coordinada y complementaria, que sume todas las sinergias a nivel distrital y local, donde concurren cuatro Secretarías Distritales -Integración Social, Salud, Educación y Cultura, Recreación y Deportes- y el Idartes. Se articula mediante el Programa “*Ser feliz, creciendo feliz*” y a través de instancias intersectoriales e interinstitucionales periódicas y sistemáticas de diseño, implementación, monitoreo, evaluación, ajuste y rediseño de la política -Consejos, comités y mesas temáticas- que han dado muy buenos frutos y son parte fundamental del andamiaje para implementar el modelo de gestión integral. La construcción colectiva de referentes compartidos en estos espacios es un elemento clave para avanzar más allá de la coordinación inter-áreas y las acciones “conjuntas” hacia una gestión efectivamente integral, 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.

El **Sistema de Información y Monitoreo** de Niños, Niñas y Adolescentes –SIMONNA- es un gran avance, pero resulta inaplazable terminar de construirlo, armonizarlo y ponerlo en operación, enmarcándolo en el enfoque de derechos, como contribución relevante para consolidar la articulación intersectorial y los procesos de monitoreo a nivel distrital y local, haciendo más consistentes los reportes anuales en cuanto a manejo de datos. Fundamental y urgente es también contar con información desagregada de todos los indicadores a nivel de la primera infancia (0 a 5 años), sexo y condición diferencial, como insumo para diseñar, planear,

monitorear y evaluar la política pública con énfasis en primera infancia. Así como, ir más allá de los indicadores de gestión existentes y desarrollar indicadores de resultado e impacto que posibiliten una medición cuantitativa y cualitativa en temas más complejos en su medición, como la autonomía, participación e incidencia de la primera infancia.

La apuesta de Bogotá está en la **defensa y fortalecimiento de lo público** como garante de los derechos. 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. En cuanto a la primera infancia, existen avances importantes respecto a la sensibilización y reconocimiento de los derechos infantiles desde los adultos involucrados, pero aún hay retos muy complejos a enfrentar tocante al respeto y garantía de los mismos en sus entornos cotidianos. Las madres y padres conocen bien las políticas y programas públicos de Bogotá Humana, denotando un avance en la construcción de ciudadanía y de lo público, pero aún los miran como acciones de ayuda del gobierno, y no como políticas públicas exigibles, lo que refiere aún mucho qué hacer en este tema.

7. Participación sustantiva de los sujetos de derecho

La participación de la primera infancia, aún no es un derecho que cobre importancia para la mayoría de los adultos. Esto ha implicado la estrategia de un trabajo en 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 y favorecer espacios adecuados para la participación infantil, rompiendo estructuras verticales y propiciando diálogos horizontales. Acciones como el Encuentro Distrital de Niños y Niñas realizado en 2012 y la Primera Cumbre de Infancia y Adolescencia frente al Cambio Climático en 2015, 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, (Proyecto #Infancias con voz), además de intervenciones infantiles en el espacio público, desde lenguajes propios, como han sido las Mundiales de La Golosa y de La Cometa, dan cuenta de este esfuerzo. La participación de los niños y niñas en primera infancia como garantía de su derecho de ciudadanía aún es un elemento en construcción que falta concretar con mayor efectividad y eficacia. Es necesario repensar y diseñar estrategias más eficaces para hacerla realidad permanente en los espacios cotidianos de vida de la primera infancia -hogar, jardín infantil, barrio, ciudad-, desde sus imaginarios y lenguajes propios, desde una perspectiva lúdica y creativa, dándoles voz propia, sin mediaciones. Reconociendo su contribución a la convivencia armónica, así como su derecho a tomar parte de las decisiones que afectan sus vidas y el rumbo de la sociedad y la ciudad.

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

Proceso importante es el trabajo permanente y sistemático con las familias, actores y redes sociales, docentes y servidores públicos para cualificar 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 gestación, lactancia materna, crianza positiva, nutrición, protección integral, educación, prevención de violencias, inclusión diferencial de la primera infancia de acuerdo a su situación y condición particular.

La **cultura del cuidado y autocuidado** se ha puesto sobre la mesa justo a partir del enfoque de derechos con relación a personas que ameritan protección de sus familias y del Estado, como es el caso de las personas mayores y la primera infancia. Tema relevante dado la deshumanización y relaciones cada vez más violentas entre las personas, al interior de las familias y en la sociedad, debilitando los entornos comunitarios físicos y humanos. En sólo dos años (2013-2014) se formaron más de 63,000 familiares.

La **corresponsabilidad** juega un papel clave, destacando lo realizado en Ámbito familiar, donde familias y cuidadores demuestran haber asumido claramente el enfoque de derechos y la importancia de su papel en el desarrollo integral 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, de las 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. A nivel distrital se impulsaron tres eventos fomentando la corresponsabilidad familiar y social: la Primera Cumbre de Infancia y Adolescencia frente al Cambio Climático 2015, la “Tetatón”, en el marco de la Semana Mundial de la Lactancia Materna 2015, y las jornadas “A Jugar por Bogotá” 2014 y 2015. Un tema relevante en este punto es la desaparición de las antiguas Casas Vecinales y de las organizaciones que las sostenían, significando una pérdida de capital social, valorando su rol a nivel comunitario, más allá de la atención y educación a los infantes, en el fortalecimiento del tejido social.

Existen estrategias y acciones intencionadas para la **construcción social de una cultura de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños y niñas en primera infancia** como los espacios de formación a familias o “*círculos de la palabra*”, la interacción y diálogos inter generacionales en equidad, o la práctica significativa “*Si me cuida, te cuida*”, denominada “*Vivo mis derechos junto a ti*” en 2015 en Chapinero, que es necesario cualificar más para posicionar este tema en la sociedad bogotana. El **disfrute de la ciudad** y de las relaciones humanas, es tema central en el trabajo con la primera infancia, a través de iniciativas infantiles -como La Mundial de la Golosa- desarrolladas desde el pedazo de ciudad más cercano a su entorno cotidiano de vida, su barrio, que intencionan la recuperación de la vida comunitaria a partir del juego y vinculan a los niños y niñas con los espacios públicos culturales, deportivos y recreativos.

9. Principales límites

El principal límite identificado, está vinculado a la universalidad del derecho y es la necesidad de ampliar coberturas de educación inicial en jardines infantiles y jardines Acunara, lo que enfrenta un problema primordial que es contar con infraestructura adecuada. Otro más es la falta de respuesta y fuerza de la sociedad civil para establecer una corresponsabilidad activa en materia de infancia y adolescencia. El enfoque territorial aún es débil para transitar de políticas sectoriales a políticas territoriales, lo que pasa por comprender la realidad de las

personas como sujetos de derecho en sus territorios 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-; donde los procesos participativos en la planeación local son centrales para lograr el éxito en la implementación y seguimiento de la misma.

10. Recomendaciones

- Dar continuidad, profundizar y cualificar la PPIA, en tanto política pública integral con perspectiva poblacional y enfoque diferencial 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 los niños y niñas de primera infancia y por ende su calidad de vida.
- Vincular la PPIA con la política 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.
- Vincular la PPIA con la política económica y laboral en aras de mejorar las condiciones de vida de las familias en relación con empleo digno y 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.
- Consolidar y profundizar el modelo de atención integral con enfoque de derechos, inclusión, diferencial y territorial, así como los avances en cuanto a cobertura y calidad de los servicios, atendiendo las particularidades, diversidades y diferencias, así como garantizar la continuidad de esta perspectiva en el siguiente ciclo vital (educación básica), sin romper lo acumulado en primera infancia.
- Incorporar la acción comunitaria como un componente clave de la PPIA, en aras de generar un vínculo positivo entre familias (hogar), equipos interdisciplinarios (jardín infantil) y comunidad (barrio).
- Diseñar estrategias en el eje de construcción de ambientes seguros y agradables 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.
- Transversalizar y ampliar la acción y presupuesto del Instituto Distrital de las Artes como actor clave en los diversos ámbitos de atención, servicios y equipamientos habilitados para la primera infancia.
- Desarrollar e incorporar en el SIMONNA un Mapa de Derechos Humanos de la Primera Infancia que visibilice el ejercicio de derechos de la primera infancia en sus territorios de vida y que contribuya al diseño de políticas públicas territoriales específicas acordes con esas realidades.
- Robustecer la aún débil presencia y participación de las Alcaldías Locales, organizaciones de la sociedad civil y la academia en los mecanismos intersectoriales.
- Superar la centralización de la política y la acción pública a nivel del Distrito, avanzar más hacia la descentralización y fortalecer política y administrativamente a las alcaldías locales, que son los gobiernos más cercanos a la población, para que sean electas directamente por sus habitantes, lo que conlleva el impulso de una reforma político administrativa de mayor calado.
- 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, lo que aún sigue siendo un reto fuerte en este gran y acertado esfuerzo de Bogotá Humana.

11. Comparación internacional con la experiencia mexicana

La política de atención integral a la primera infancia de la ciudad de México, derivada de la “*Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal*” promulgada en 2013, se acerca relativamente en cuanto a planteamiento a la desarrollada en la Bogotá Humana, pero hoy sólo existe en papel, sin cambios sustanciales respecto a lo realizado anteriormente. En el planteamiento programático se alude a la articulación interinstitucional y a la coordinación de acciones, pero en la práctica se carece de una política integral, de acciones articuladas y 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 infancia. Por otro lado, las acciones de los gobiernos delegacionales en este sector 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, al igual que de la primera infancia, por lo que la experiencia de Bogotá Humana puede ser efectivamente un referente clave y fundamental para no partir de cero y, en corto tiempo, poder concretar una política pública certera.

12. Retroalimentación de la *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*

Se constata 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 este tema, convirtiéndose en un referente mundial que abona, sin duda, a la generación de políticas públicas locales con enfoque de derechos. En este caso, adiciona la consideración de las especificidades de los sujetos de derecho -los niños y niñas en primera infancia-, nuevas concepciones y modelos de acción con sus respectivos componentes, así como enfoques pertinentes, ya comentados arriba, que abonan, a su vez, a la innovación de la gestión pública local.

Para más información:

m.friacudet@uclg.org

Para acceder al informe completo del Monitoreo de Derechos Humanos desarrollado en el Distrito Federal para evaluar las políticas de la Bogotá Humana en términos de Derechos: <http://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/Informe%20completo%2021junio.pdf>

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: +34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Agradecimientos y créditos

Este caso fue escrito por Giovanni Allegretti, investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra. La evaluación de las políticas públicas de la Bogotá Humana también contó con la colaboración de Rocío Lombera (presidenta del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento –COPEVI- de Ciudad de México) y de Víctor Huertas (Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra), bajo la coordinación de Magali Fricaudet, Secretaria Ejecutiva de la CISDPDH.