



**Análisis de la política pública
para la protección social del
habitante de calle en el marco de
la ley 1641 de 2013.
Caso Medellín, 2016-2019**

Por:
Sebastián Muñoz



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUÍA**

1803

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL
HABITANTE DE CALLE EN EL MARCO DE LA LEY 1641 DE 2013.
CASO MEDELLÍN, 2016-2019**



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

POR:

SEBASTIÁN MUÑOZ ÁLVAREZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

ASESOR:

**JOSÉ ALEJANDRO SANÍN EASTMAN
POLITÓLOGO. MÁGISTER EN ESTUDIOS URBANOS**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA DE CIENCIA POLITICA
MEDELLIN**

2020

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL
HABITANTE DE CALLE EN EL MARCO DE LA LEY 1641 DE 2013. CASO
MEDELLÍN, 2016-2019***

RESUMEN

En el presente estudio se tiene como objetivo analizar la política pública para la protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín, durante el periodo 2016 – 2019. Como metodología se utilizó el método cualitativo con enfoque descriptivo, donde se llevó a cabo una revisión documental, incluyendo documentos entre tesis, artículos, políticas y normatividad acerca del tema propuesto, documentos actualizados y confiables. Se obtuvo como resultado una revisión sobre la habitabilidad de calle como un problema público y social, la noción de habitante de calle, la adopción de la decisión como definición del problema público y social, el agendamiento de las voluntades políticas en la política pública del habitante de calle y los instrumentos de la política pública de habitantes de calle. De esta forma se concluyó que, aunque el tema del habitante de calle ha sido abordado en la agenda pública, aún existen diversos aspectos relacionados que no se han priorizado oportunamente en las políticas públicas en Medellín, razón por la cual se debe de investigar más a fondo sobre el grado de interés del Estado sobre los problemas públicos y el nivel de priorización de estos.

Palabras clave: Agenda, decisión, habitante de calle, instrumentos, política pública.

* Este artículo de reflexión teórica y metodológica, con acercamientos preliminares al análisis empírico del fenómeno, es producto de la monografía titulada “Análisis de la política pública para la protección social del habitante de calle en el marco de la ley 1641 de 2013. Caso Medellín, 2016-2019”, para optar al título de Politólogo de la Universidad de Antioquia.

Dedico este trabajo a mi familia por su motivación y apoyo en todo el proceso formativo, por soportar todas mis ausencias y darme su amor y comprensión. También agradezco que este trabajo haya llegado a tal nivel de maduración, a raíz de la ayuda, inspiración, formación y orientación en la ejecución del mismo, por parte del asesor de tesis, sin cuya guía, esto no habría sido posible. Así mismo, especial gratitud a todas las personas que contribuyeron al éxito de esta investigación.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the public policy for the social protection of street dwellers in the city of Medellín, during the period 2016 - 2019. As a methodology, the qualitative method with a descriptive approach was used, where a documentary review about the topic, including documents between theses, articles, policies and regulations about the proposed topic, updated and reliable documents. The result was a review of street habitability as a public and social problem, the notion of street dweller, the adoption of the decision as a definition of the public and social problem, the scheduling of political will in the public policy of the inhabitant and the instruments of public policy for street dwellers. In this way, it was concluded that although the issue of street dwellers has been addressed in the public agenda, there are still various related aspects that have not been prioritized in a timely manner in public policies in Medellín, which is why it should be investigated further. On the degree of interest of the State on public problems and the level of prioritization of these.

Key words: Agenda, decision, street dweller, instruments, public policy.

INTRODUCCIÓN

La condición de habitante de calle subyace en la sociedad actual como derivación de distintas problemáticas de orden social de diversa naturaleza, entre ellas, la desigualdad, la pobreza y la marginación social. Su tratamiento a partir de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel nacional y local ha sido incipiente como consecuencia de las confusiones y debates teóricos que se han suscitado en torno al tema. Para dar tratamiento a esta realidad, se ha generado una paulatina transformación de los enfoques de la política pública dirigida a personas en condición de habitantes de calle, pasando de una óptica economicista y liberal de la cuestión, a un enfoque basado en la garantía de derechos y de la dignidad humana, lo que ha implicado una transformación en el paradigma político relacionado.

Se trata entonces de presentar los resultados preliminares obtenidos a partir de la revisión documental sistemática del asunto en cuestión y sus componentes temáticos, en función del análisis de la política pública para la protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín, durante el periodo 2016 – 2019 en el marco de la ley 1641 de 2013.

Para el logro de este propósito se realizó un análisis cualitativo, con base en un método descriptivo y desarrollado a partir del análisis de la política pública de habitantes de calle en la ciudad de Medellín. El análisis documental permitió ofrecer un compendio de información que podrá abordarse mediante un ejercicio analítico, que analice las etapas iniciales de la política pública para la protección del habitante de calle, así como los hechos sustanciales relacionados con su implementación y desarrollo.

En tal sentido, en un primer momento se presentan algunos planeamientos generales que permiten la delimitación del problema de investigación y el estudio de los marcos de referencia conceptual, contextual, legal y metodológica que sustentan los esfuerzos de la pesquisa y proponen la estrategia para el logro y desarrollo de los objetivos propuestos, cabe resaltar que para el diseño metodológico se tuvo presente como objeto de estudio la definición del problema, el agendamiento e instrumentos de la política pública del habitante de calle así como también la unidad de análisis compuesta por el proceso de diseño de la política pública. Un segundo momento, presenta los

resultados y hallazgos preliminares obtenidos a partir del desarrollo de la estrategia metodológica. Un tercer momento aborda las conclusiones del análisis alcanzado en la discusión de los resultados.

1. Planteamientos generales sobre el problema y los marcos de referencia de la investigación

En este apartado se pone en consideración elementos que permiten concretar la formulación del problema de investigación del que se ocupa el presente trabajo; en primer lugar, se presentan algunas reflexiones generales que permiten la contextualización del problema en el ámbito local, a partir de la descripción de la situación actual, a nivel mundial, regional y nacional, así como de la exposición de los alcances y perspectivas del tema; para, en segundo lugar, emprender la formulación de las preguntas orientadoras de la pesquisa y los objetivos general y específicos que encuadran los esfuerzos de la investigación.

1.1. Consideraciones generales sobre el problema de investigación

La población de habitantes en situación de calle constituye una de las categorías de exclusión con mayor número de personas a nivel mundial, para Correa (2007) es una condición que actúa en detrimento del goce y disfrute de los derechos humanos, al presentarse como un sector poblacional que asume su vida en el espacio público de la ciudad y al que se encuentran relacionada la imagen de incertidumbre, expulsión, auto expulsión y ambivalencia.

La problemática de los habitantes de calle corresponde a un asunto de orden estructural que no se ha dimensionado adecuadamente; para Perilla (2016), esta incide en la dinámica social y trae consigo, diversas consecuencias entre las que se encuentran: discriminación, pobreza y exclusión para los habitantes de calle, junto con una percepción negativa de inseguridad e insalubridad para ciudadanos y visitantes; en el marco del reforzamiento de las dinámicas de exclusión y marginación que establecen con esta población.

Además, según Jiménez (2008) los efectos que se presentan en la gobernabilidad, el tratamiento de la problemática está estrechamente relacionado con la protección de los derechos fundamentales, tanto civiles, como políticos, y el establecimiento de garantías en función de la

educación, la salud y el trabajo, en general los mínimos vitales, todos ellos aspectos determinantes en la gobernabilidad.

En el contexto colombiano, los datos no dejan de ser estimativos y con simple función de referencia, pues según datos del Ministerio de Salud de Colombia, para el año 2017 un total de 34.417 personas conformaban el total de la población habitante de calle registrada a nivel nacional, cifra calculada a partir del reporte de censo realizado en 5 ciudades principales, donde Medellín, reportó un total de 2721 personas (ver tabla 1), dejando por fuera un significativo número de habitantes de calle que pernoctan o frecuentan en ciudades intermedias y pueblos en otros territorios del país. Según la misma entidad, más del 50% se encuentran ubicados en Bogotá y más del 40% de la población censada proviene de lugares diferentes, lo que resulta indicativo de un fenómeno importante de migración de habitante de calle en las ciudades colombianas (Ministerio de Salud, 2018).

Tabla 1. Número de Habitantes de Calle reportados por ciudad entre 2009 y 2016

Base de Datos	No. Habitantes de Calle (HC)	Proyección población DANE 2005	Tasa por 1.000 Hab.
<i>Bucaramanga</i>	2.213	527.985	4,2
<i>Bogotá (Sec. Integración Social)</i>	23.171	7.878.783	2,9
<i>Bogotá (Sec. Salud)</i>	11.400	7.878.783	1,4
<i>Cali</i>	4.451	2.369.829	1,9
<i>Barranquilla</i>	1.821	1.218.737	1,5
<i>Medellín</i>	2.721	2.464.322	1,1
<i>Total</i>	34.417		

Fuente: Bases de datos enviadas al MSPS por el Sector Salud y Social de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Elaboración MSPS, Oficina de Promoción Social (2017).

Para autores como Nieto y Koller (2015), son múltiples las dificultades que se presentan a la hora de abordar la problemática de los habitantes de calle, tanto en el análisis técnico de sus circunstancias, como en la evaluación de los alcances y criterios para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de intervención social enfocada a esta población. Además, son diversos los desafíos que deben sortearse y se evidencian desde su delimitación conceptual,

teniendo en cuenta la confusión del fenómeno (habitanza en calle) y los sujetos de atención (habitante en calle y de calle); lo que se traduce, en términos de la formulación de política pública, en falta de claridad en el alcance de las definiciones y las distinciones conceptuales, que subsecuentemente, no permiten un tratamiento jurídico y político diferenciado.

Los caminos y decisiones que se toman con la implementación y desarrollo de determinada política pública es una derivación del tratamiento conceptual y en consecuencia, de la evolución que ha tenido el enfoque para su tratamiento, ejemplo de ello, es el habitante de calle entendido en el marco de la indigencia, lo que lo yuxtapone como un asunto de política económica nacional; por su parte, la noción de la condición de habitabilidad en la calle trasciende la esfera económica y adquiere un halo de asunto social.

Como un intento de tratamiento para mitigar las problemáticas del habitante de calle se promulgó la Ley 1641 de 2013, con un enfoque de restablecimiento de derechos individuales, lo que se traduce en una especie de reducción de daño, olvidando la dimensión asistencial y de acompañamiento que requiere esta población, por los factores de vulnerabilidad a los que están constantemente expuestos, allende de la relación que se establece con la garantía de derechos colectivos, en términos de la problemática que se suscita con el fenómeno de habitabilidad de calle.

En consonancia con lo expuesto, Jiménez (2008) asume el término desde una óptica multidimensional como un proceso que tiende a combinar, acumular, y separar individuos de una serie de derechos sociales como el trabajo, la educación, la economía, entre otros; de otro grupo de individuos que pueden acceder a ellos con mayor facilidad. Procesos o problemáticas sociales vigentes, con elementos comunes conjugados terminológicamente en discursos de diferente naturaleza, bien sean políticos, sociales o económicos. De otra parte, la causalidad del problema, así como sus efectos, remiten al tratamiento interdisciplinar y trabajo permanente entre distintas ciencias sociales, relacionando desde la integralidad y construcción continua de conceptos y particularidades analíticas en su definición (relacional entre pobreza, exclusión y desigualdad).

La literatura científica como lo afirma Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017) ha sido reiterativa en considerar que la orientación de la formulación, implementación y evaluación de una

política pública debe trascender la mera concreción del tema al que se le dará tratamiento e incluir lo concerniente al diseño, ejecución y medición exhaustiva de los procesos necesarios para su implementación, así como lo concerniente a la asignación de las facultades y responsabilidades de los actores implicados, en función de la garantía de promoción, protección y restablecimiento de los derechos de los habitantes de calle, pero también de los procesos de atención integral, rehabilitación e inclusión social.

1.1.1. Planteamiento del problema y objetivos de la investigación

Pese a que son muchas las investigaciones que han analizado la situación del habitante de calle desde diversas perspectivas; así como abundantes los trabajos encaminados a la valoración de la ejecución e implementación de acciones estatales y gubernamentales dirigidas a la atención de la problemática del habitante de calle, tal como lo indican Sierra y Carrillo (2019); son escasas las aproximaciones encaminadas a un análisis con el enfoque de la Ciencia Política y desde la planeación y el desarrollo social, en atención de los procesos de formulación y analizando el papel de los actores tanto institucionales como de la sociedad en general, más aún si se tiene en cuenta que las políticas públicas para el habitante en situación de calle son de notable importancia y se constituyen en la más importante herramienta para afrontar su situación como problemática social.

Los anteriores planteamientos encaminados a la delimitación del asunto de la política pública para habitantes de calle como problemática de investigación se pueden concretar a partir de la formulación de las siguientes preguntas orientadoras:

¿En que se fundamenta la política pública para la protección social del habitante en la ciudad de Medellín durante los años 2016-2019? En el mismo sentido, ¿Cómo se ha estructurado el problema público de habitante de calle en el ámbito local?; en consecuencia, ¿Qué tipo de voluntades políticas en el agendamiento se han desarrollado en la política pública de protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín?; y ¿Cuáles son los instrumentos implementados de la política pública para la protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín?

Estos interrogantes se traducen a su vez en el planteamiento de los siguientes objetivos como definiciones del alcance y dirección de la investigación. Así, el objetivo general consiste en analizar la política pública para la protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín,

durante el periodo 2016 – 2019 y los objetivos específicos implican: 1) Describir la estructuración del problema público del habitante de calle en el ámbito local. 2) Identificar las voluntades políticas en el agendamiento para el desarrollo de la política pública de protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín. 3) Enunciar los instrumentos que se han empleado en la política pública para la protección social del habitante de calle en la ciudad de Medellín.

1.1.2. Justificación

La atención del habitante de calle hace parte de un activo debate social que se ha desarrollado en Colombia desde hace algunas décadas y que ha incentivado aproximaciones desde múltiples perspectivas: históricas, socioculturales, psicoanalíticas y sociales; así las cosas, la presente pesquisa oficia como una contribución desde la óptica de la Ciencia Política a la problemática, a partir del análisis de la política pública encausada al tratamiento de la condición de habitabilidad de calle.

Desde el punto de vista teórico-conceptual, el presente trabajo permite la construcción de un marco analítico, que consiente la delimitación y asociación de nociones, conceptos, enfoques y teorías, con miras al análisis de una problemática social vigente; tanto en el contexto local como nacional, y que ha pervivido en las realidades sociales durante décadas, quizá, por las incertidumbres asociadas a la formulación y ejecución de políticas públicas conexas. En segundo lugar, desde el punto de vista metodológico, el presente trabajo posibilita la delimitación de un grupo de instrumentos y herramientas en función de una aproximación rigurosa y el análisis de las políticas públicas que, en la ciudad de Medellín, han estado dirigidas a la atención del habitante de calle.

Igualmente, desde la perspectiva académica cabe destacar que el presente trabajo permite incrementar los conocimientos sobre las políticas públicas que se han desarrollado en Medellín con respecto a los habitantes de calle, además de ayudar a desarrollar una mejor comprensión y visión sobre dicho tema, permitiendo en definitiva el mejoramiento de los estudios y prácticas académicas tanto a nivel personal como a nivel profesional. Finalmente, desde el punto de vista práctico, el desarrollo de esta propuesta investigativa constituye un insumo para nuevas investigaciones y trabajos; bien sea, en relación con las mismas categorías de estudio, o partir de

la identificación de relaciones emergentes con otras categorías o de las conclusiones que de este se derive.

1.2. Marcos de referencia de la investigación

Los anteriores planteamientos permiten, emprender la descripción de los marcos de referencia en los que se encuadran los esfuerzos de la presente investigación, en este sentido, se presenta la revisión del estado del arte, como preámbulo a la aproximación del marco de referencia contextual y el posterior análisis conceptual y de categorías que sustentan este estudio de la política pública para la atención del habitante de calle, seguidamente, se desarrolla el marco de referencia jurídico y legal que soporta la temática en el contexto nacional y local.

1.2.1 Estado del arte

De acuerdo con lo indicado, se presenta una selección de los principales hallazgos de la revisión temática desarrollada a propósito de la delimitación y la valoración del desarrollo conceptual de las categorías de análisis. Para este propósito se realizó una revisión sistemática del tema en la literatura, con la selección de fuentes de información, bases de datos, buscadores abiertos y repositorios digitales y físicos. Como estrategia de búsqueda se definieron los conceptos de políticas públicas y habitantes de calle en combinación con el operador booleano AND, restringidos al título y al resumen respectivamente; se eliminaron los registros duplicados, los que no estaban disponibles y se delimitó el contexto de localización a la ciudad de Medellín, sin olvidar las relaciones existentes con el contexto nacional y departamental. La revisión de la producción académica al respecto permitió identificar estudios y aproximaciones que, desde distintas perspectivas, han asumido el estudio de estos fenómenos.

En el contexto internacional sobresale un estudio realizado por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul titulado *Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones* que asume el análisis de la discusión contemporánea en términos de la definición de habitante de calle (*homeless*). El estudio plantea que las definiciones utilizadas para enunciar y comprender el fenómeno de habitante de calle en los países desarrollados corresponden a nociones amplias, que, en cierta medida, no encajan con

el desarrollo del término y la manera en que el fenómeno se ha estudiado en los últimos años en los países en vía de desarrollo. Los autores encontraron diferencias en las definiciones existentes de niños y niñas en situación de calle, así como en términos de la definición de habitabilidad en calle en general. En consonancia, Nieto y Koller (2015) proponen un esquema gráfico en función de la representación de las yuxtaposiciones que se establecen entre las diferentes definiciones.

También en el contexto internacional, sobresale el trabajo realizado por las Divisiones de Desarrollo Social y de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- (2002) que busca contribuir a la solución de los grandes interrogantes que en la actualidad se presentan en los debates sobre desigualdad de los ingresos de las personas y los hogares, la evolución de la pobreza y sus determinantes, y los efectos de los sistemas de pensiones en la igualdad y su relación con la dinámica del mercado laboral. La condición de habitante de calle se incluye en el análisis de la entidad, que llama la atención sobre la metodología utilizada para la medición de la pobreza y los fenómenos conexos en la región, en tanto insumo fundamental para el análisis agregado de su evolución y sus factores determinantes. En este sentido, el documento presenta la actualización metodológica implementada para la medición de estos fenómenos, con series de nuevos datos regionales y series estadísticas con datos nacionales de la CEPAL (2006).

Pasando al plano nacional y local, un primer estudio, es el realizado en Bogotá, titulado *Análisis de la gestión pública de la política distrital para el habitante de calle en el marco del plan de gobierno de la Bogotá Humana en la localidad de Mártires - Bogotá D.C Periodo 2014* (Munévar, 2014), que focaliza el análisis en la población de adultos mayores habitantes de calle de este sector y analiza las consecuencias que sobre este grupo tuvo la intervención gestionada por el gobierno. Los autores concluyeron que, el fenómeno del habitante de calle es resultado de distintos procesos articulados de exclusión generalizada, presentes en la historia local y nacional, asociados al desarrollo de fenómenos como la pobreza y desigualdad extrema.

Los autores del estudio pudieron evidenciar la ausencia de acciones integrales efectivas como producto de una articulación institucional de carácter distrital y nacional, y bajo el liderazgo de la alcaldía mayor de Bogotá, con la intervención a la “L” en la calle del “Bronx” en la localidad de Mártires, donde a pesar del reconocimiento de sus derechos constitucionales y legales, es

posible concluir que no ha sido suficientes con miras a la superación de la condición de vulnerabilidad e invisibilidad para la sociedad en los habitantes de calle (Munévar, 2014).

Un segundo estudio realizado a nivel nacional, que contribuye a una definición común de habitante de calle en las principales ciudades, se denomina *Población en situación de calle: desafíos de los programas de inclusión social en Bucaramanga* (Núñez, 2015), el cual consolidó una visión general de los programas de intervención a las personas en situación de habitante de calle, con énfasis en la ciudad de Bucaramanga, evalúa la calidad de la asistencia por medio de la comparación del servicio en las principales ciudades del país; Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Un tercer trabajo relevante en este contexto, lo constituye la investigación, *Desplazamiento poblacional de la población adulta en situación de calle* (CEO, 2009) donde se aborda el tema de personas en situación de habitante de calle, en relación con el desplazamiento poblacional, mostrando las transformaciones que la población colombiana ha vivido en sus lugares de origen debido a los fenómenos de violencia y descomposición social. Para el caso de Medellín el estudio indica que la mayoría de las personas en situación de habitabilidad de calle, se encuentran localizadas en el centro de la ciudad de Medellín, pero muchas provienen de otras regiones del país.

El estudio enfrenta el problema desde una perspectiva social y cultural, de igual forma opera como un insumo importante en función de la caracterización de la población de habitantes de calle en la ciudad de Medellín, a partir del análisis de factores socioculturales, además indaga por las razones sobre las cuales se presenta la habitabilidad de calle en la ciudad; en este sentido, el trabajo oficia como herramienta de consulta y caracterización de la población de habitantes de calle en la ciudad de Medellín, según los autores, de las 8.332 personas adultas mayores habitantes en situación de calle encuestadas, solo el 36.5% por ciento han vivido toda su vida en Medellín; la mayoría de los habitantes son inmigrantes, esto es el 54%, por lo que los procesos de migración se relacionan estrechamente con la habitabilidad de calle; en cuanto a las razones que se asocian con la pertenencia a este grupo social en la ciudad, se refiere en el estudio: para los habitantes en calle, búsqueda de trabajo, 44.3% y, por razones familiares, el 30.0% de esta población (CEO, 2009).

En síntesis, estos antecedentes sobre las políticas públicas con respecto a la población de habitantes de calle en la ciudad de Medellín, permiten tener una mayor claridad sobre el tema, además de reconocer e identificar los diferentes programas, intervenciones y determinaciones que se han llevado a cabo en pro de la protección social del habitante de calle, no solo en la ciudad de Medellín sino también en otras ciudades a nivel nacional y a nivel internacional, aspectos que ayudan a obtener información consistente y sirven como fundamento teórico y argumentativo para el marco de referencia y los resultados a través de la revisión documental.

1.2.2. Marco contextual

En 1985, se creó la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín con el fin de atender la población de alcohólicos, drogadictos y enfermos mentales de la calle, bajo un enfoque asistencial y de protección a la población vulnerable para mitigar el impacto social de la problemática en Medellín (Alcaldía de Medellín, 2014). Para el año de 1991, la Secretaría de Gobierno y la Policía municipal operaron el programa para enfermos mentales como una estrategia de control social. La Secretaría de Bienestar Social en 1992, creó el Centro Día, lugar para la asistencia del habitante en situación de calle. Un año después, mediante el Acuerdo 02 de 1993, se creó el programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Medellín, con el propósito de reinsertar al habitante en situación de calle a la sociedad como personas útiles, proceso que se llevó a cabo en granjas multiactivas y casas de rehabilitación.

Para 1994 el *Centro Día* se convirtió en una pre-comunidad Terapéutica Ambulatoria, con el objetivo de disminuir el consumo de SPA (sustancias psicoactivas) de los usuarios durante el día, mejorar sus hábitos de autocuidado y lograr su reintegración social; instituciones como *ESE Carisma* y *Fundación Hogares Claret* operaron el programa aportando diseños metodológicos particulares y consolidando distintas visiones pedagógicas institucionales. En 1999 la Administración municipal estableció el programa “*Dormir*” el cual otorgaba alojamiento a 80 personas habitantes de calle entre adultos y adultos mayores, en los hoteles: El Arriero, Coopetrán, La Marquesa y Faifa para su posterior remisión a las comunidades terapéuticas especializadas en la rehabilitación de personas (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 232).

El censo realizado en el año 2009 por el DANE en la ciudad de Medellín:

Se encontraron 24.352 habitantes en situación de/en calle de un total de la población de 2 608 109 habitantes, que corresponden al 0.93% de la población total, de los cuales el 4,4% eran menores de 17 años, 14% mayores de 60 años y 81,6% entre 18 y 59 años (Alcaldía de Medellín, 2009).

De esta manera se plantea una mirada crítica a este informe del DANE, que esboza dos perspectivas para la caracterización del habitante en situación de calle:

Por un lado, es la persona de cualquier edad que, generalmente, ha roto en forma definitiva los vínculos con su familia y hace de la calle su espacio permanente de vida” y “por otro lado, unos son nativos de la ciudad misma, mientras que, para otros, los hogares gestores del habitante en situación de calle pertenecen a otros municipios, con diferentes grados de pertenencia a la urbe (Centro Adentro, 2006).

Estas dos ópticas se reflejan en el caso de la ciudad de Medellín:

Ya que la mayoría de los habitantes en situación de calle son hijos de familiares que habitan los barrios periféricos de la ciudad; en la mayoría de los casos, estas personas son descendientes de campesinos que llegan en éxodo de los campos y pueblos vecinos a la ciudad de Medellín, buscando nuevas oportunidades o huyendo de la violencia (Peña, 2000, p. 23).

La política pública para el habitante en situación de calle en Medellín, según los datos obtenidos el año 2013 por la Secretaría de Inclusión Social y Familia de Medellín, se muestra una cifra de 3.200 habitantes de la calle, de los cuales 103 fueron rehabilitados.

Los 3.097 que siguieron en las calles recibieron algún tipo de ayuda, como alimentación, servicios de aseo y revisiones médicas mensuales, pero esto no los hizo desistir de dejar las calles y la droga, y entrar a los programas de rehabilitación y resocialización. Según la rendición de cuentas registrada por la alcaldía en abril de 2014 se realizó una inversión de \$4.401.000.000 en el primer trimestre del año, es decir entre enero y marzo (Núñez, 2015, p. 3).

Entretanto, el presupuesto asignado al sistema de atención al habitante de calle adulto “en el año 2014 fue de \$7.656.000.000. Adicionalmente se destinaron recursos por \$2.677.000.000 en el presupuesto municipal para la atención de habitantes de la calle con discapacidad física y cognitiva, para sumar un total de inversión de \$10.334.000.000” (Núñez, 2015, p. 3). Asimismo,

para el año 2010, de acuerdo con “la Alcaldía de Medellín la población de la calle alcanzaba un 5,58% del total de la población. Para 2011 esta cifra descendió ubicándose en 3,99 %” (Núñez, 2015, p. 2), igualmente para el 2020 se ha estimado un total de 3.381 habitantes de calle y 20.971 habitantes en calle, para un total de 24.352 habitantes en situación de calle en la ciudad de Medellín (Quintero, 2020). Por lo que se puede observar que la incidencia de la política pública en el habitante en situación de calle en la ciudad de Medellín, si bien se reflejan en las políticas públicas y programas institucionales del municipio su ejercicio y desarrollo no es continuo ni estable, generando fracturas al flujo entre ciudadano e institución, en este caso al habitante en situación de calle.

1.2.3. Marco de referencia conceptual

En este apartado se ofrecen las definiciones, con sus alcances y limitaciones, de las que parte y adopta este trabajo, para el posterior análisis. Aquí se traen a colación los conceptos y categorías que permiten un acercamiento al fenómeno u objeto de estudio, dichos conceptos son: los habitantes de calle, las políticas públicas, el ciclo de política: actividades y actores principales, la política pública desde el enfoque secuencial (el ciclo) compuesto por la inclusión en la agenda o agendamiento, la programación y la implementación, y finalmente los instrumentos de política pública desde la matriz NATO.

1.2.3.1. Habitantes de calle

Desde la academia se aborda el concepto de habitantes de la calle de la siguiente forma: “es la persona de cualquier edad, que generalmente, ha roto en forma definitiva los vínculos con su familia y hace de la calle su espacio permanente de vida” (CEO, 2010, p. 7). Igualmente, González (2018) define a los habitantes de calle como un determinado grupo de personas sin distinción alguna que viven en la calle de forma permanente o por ciertos periodos prologados, estableciendo de esta manera una relación de pertenencia y también de identidad, en cuanto al ámbito de racionalidad y de dinámica sociocultural que hacen parte de este particularmente (González, 2018).

Desde este ámbito, cuando se define al habitante de calle es importante diferenciar el habitante de calle y el habitante en situación de calle, así se entiende que el habitante de calle es aquella persona de cualquier edad que generalmente se ha distanciado de sus vínculos familiares, donde hace de la calle un espacio para su vida o estancia, a diferencia del habitante en situación de calle que hace de la calle un espacio propio para sobrevivir y a su vez la de su familia, alternando con la casa, escuela y un trabajo callejero (González, 2018).

Así mismo, la sociedad se ha referido a los habitantes de calle como desechables, siendo estas entendidas como las personas que están dedicadas a la mendicidad y a las acciones delictivas, caracterizándose principalmente por la mugre, la extrema pobreza y su actividad económica se asocia al reciclaje de productos desechables (González, 2018). No obstante, el Estado Colombiano en la Constitución de 1991, artículo 13, dice que “es deber del Estado velar por la igualdad de condiciones para todas las personas nacidas en este país, sin importar su condición económica, física o mental” (Constitución Política de Colombia, 1991) que de acuerdo al marco normativo es tarea del gobierno y de los entes territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) emprender esfuerzos para que la desigualdad y exclusión sea superada, propendiendo por mejores oportunidades para toda la población, más aún, por aquellas poblaciones más desprotegidas como es el caso de las personas en situación de habitantes de calle ubicados en la ciudad de Medellín.

En síntesis, se entiende al habitante de calle en el presente trabajo, como aquella persona que convierte la calle en su hogar, en una instancia a largo plazo, que a la vez está sujeto a incurrir en la mendicidad, acciones delictivas, la extrema pobreza, la venta de reciclaje y demás desechables, convirtiéndose desde luego en un problema tanto público como social, a lo cual el Estado y demás organizaciones públicas deben atender oportunamente, ello por medio del diseño, agendamiento y aplicación de instrumentos eficientes en las políticas públicas para la protección social del habitante de calle, no solo en la ciudad de Medellín sino también a nivel nacional.

1.2.3.2. Políticas públicas

El habitante en situación de calle surge de la exclusión, resultado de la distribución desigual de valores, recursos sociales y económicos de un grupo de población o entidad territorial. Dicho

proceso, es permitido a partir de intervenciones y modificaciones en las decisiones de quienes gobiernan, además del compromiso de acciones simbólicas de rechazo sobre una serie de habitantes. Para Roth (2003), dicho proceso se resume en la política pública como análisis de las cuestiones estatales desde una actividad concreta, partiendo de las políticas públicas como marcos de acción dirigidos a la transformación social, se obtienen insumos únicos en el tratamiento de los problemas e intervenciones estatales. Roth (2003), a su vez menciona el carácter material e histórico como determinantes del entorno a modificar, teniendo como base en esta investigación, el desarrollo de la participación y exclusión como contextos determinantes al preguntar por los habitantes en condición de calle en Medellín.

En esta perspectiva, las respuestas que se dan a problemas o grupos poblacionales específicos se definen según Roth (2003), como toma de decisiones, al escenario socio político donde se reconoce un asunto como problema y se institucionaliza su marco de acción. La toma de decisiones “se utiliza en el sentido de indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades legítimas” (Roth, 2003, p. 118). Entretanto, este concepto orienta la política pública por medio de discursos ubicados en un esquema de tiempo/espacio determinado, en aquello que se estructura al interior de las instituciones estatales, y que, adquieren sustrato teórico-metodológico con relación a un análisis concreto. Asimismo, permite la adhesión de herramientas de interpretación cognitiva para el análisis contextual junto con la participación interna en el Estado (nivel descentralizado para esta investigación).

La política pública como concepto surge de la instrumentalización denotada anteriormente, agregando a ello el papel relacional entre agente y actores, y el carácter deliberado frente a las acciones emprendidas en nombre del Estado. Su finalidad gira en torno a la redistribución de recursos y diálogo permanente entre el Estado y la sociedad (estado participativo en las fases de las políticas públicas) que a su vez choca con elementos contextuales, cercanos a las ideas de las élites políticas o económicas (en algunos casos cercanos a la moral).

Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la

(re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales (Roth, 2003, p. 115).

Ahora, la política pública adquiere un modelo normativo, desarrollado en fases que racionalizan la acción pública; se entiende como una agenda de orientación donde se priorizan objetivos y definen los problemas a solucionar. Parte de la identificación y formulación, pasando por la determinación de la decisión y finaliza en la implementación y evaluación; dicho proceso también caracteriza los actores involucrados, identificando la relación constante entre lo colectivo e individual. Dicho esquema es descrito por Roth (2003) para realizar lecturas en el ciclo de la política, donde los escenarios se hacen variables y requieren interpretación de una realidad no lineal, con actores excluidos y marginalización de actores en la concertación y decisión sobre problemas comunes.

Tabla 2. El ciclo de política: actividades y actores principales

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades: Acontecimientos, intereses, demandas	Actividades: Elaboración y valoración de repuestas, selección de criterios	Actividades: Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación	Actividades: Ejecución, gestión, efectos concretos	Actividades: Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
Actores: Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, etc.	Actores: Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, etc.	Actores: Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores: Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores: Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, etc.

Fuente: Roth (2003, p. 117) sobre el carácter cíclico de la política pública y la participación de actores.

Otros autores como Tamayo y Carrillo (2005) sitúan la toma de decisiones y su análisis en relación con los determinantes de la agenda pública, ubicando su estudio mediante el método comparativo. Agregan la identificación de los factores que contribuyen a su formación y retoman la idea cíclica de la política desde la perspectiva de agenda. Mediante la lectura a Downs (1993),

Tamayo y Carrillo (2005) describen en términos discursivos el acercamiento interpretativo a generar, abordando desde la opinión pública la formación de herramientas que busquen dar soluciones a realidades determinadas como los habitantes en situación de calle.

1.2.3.2.1. Política pública desde el enfoque secuencial (el ciclo)

El enfoque secuencial de la política pública también ha sido denominado como del ciclo, siendo este uno de los marcos conceptuales más importantes dentro del análisis de política pública. Desde esta perspectiva, se ha relacionado que dicho enfoque secuencial se encuentra constituido por diversas etapas, estas son: la inclusión en la agenda o agendamiento donde se tiene en cuenta el problema público; la programación donde se reconocen los instrumentos a implementar; y finalmente la implementación y evaluación (Roth, 2007).

- Inclusión en la agenda o agendamiento

Esta etapa permite reconocer la forma en como un problema se define y se convierte en público tal como ocurre con los habitantes de calle, ello se puede desarrollar mediante la caracterización de un respectivo asunto como un determinado problema público y del agendamiento de diferentes temas dentro de las decisiones del gobierno, por tanto como resultado de esta etapa se obtiene la definición política del problema público o, de otro modo, el tipo de agendamiento o hecho problemático (Subirats, 2012).

Además de ello, se identifican dos tipos de agendas, una sistemática y otra institucional, con respecto a la primer agenda se afirma que esta trata aquellos temas que la sociedad ha considerado como susceptibles de ser atendidos, mientras que la segunda se enfoca en los asuntos que el gobierno destaca públicamente que tendrá en cuenta, igualmente se han dado a conocer otros tipos de agenda como agenda pública, que está compuesta por temas que la sociedad pretende posicionar en el gobierno; la agenda política que estudia los asuntos que son importantes en el debate y la acción de los actores políticos; finalmente la agenda gubernamental que hace referencia a las prioridades que tiene el gobierno como proyecto y tiene como objetivo materializar en su mandato (Casar y Maldonado, 2008).

- Programación

Dentro de esta etapa se lleva a cabo la formulación de alternativas y a la vez de la toma de decisiones con respecto a la forma oportuna de estudiar el problema público, el cual se definió y se relacionó en la agenda inicialmente, por lo tanto la programación está asociada a la respectiva selección de los objetivos, la búsqueda e implementación de los instrumentos, y posteriormente a los procesos que se deben de desarrollar para la resolución del problema público, a raíz de ello se obtiene como resultado un programa político o administrativo relacionado con las bases jurídicas, y el arreglo político y administrativo que trata aquellas decisiones con relación al proceso y organización administrativa, como lo son los programas y los responsables (Subirats, 2012).

- Implementación

Esta última etapa está asociada a la materialización, ello mediante diferentes instrumentos y la ejecución del programa de la política, igualmente se desarrollan distintos procesos que pretenden el desarrollo específico de los objetivos de una determinada política pública, así se obtiene como resultado diversos planes de acción compuesto por los objetivos, los resultados y las metas, y finalmente los actos de implementación constituido por las acciones por medio de los instrumentos (Subirats, 2012).

1.2.3.2.2. Instrumentos de política pública desde la matriz NATO

Para la clasificación de los instrumentos, se emplea la matriz NATO mediante la cual se lograr llevar a cabo un análisis de los recursos básicos que el Estado debe de tener en cuenta en sus políticas públicas, estas son: la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización, por medio de estas categorías se realiza la evaluación de los componentes potenciales de una política de instrumentos, así como también de los recursos estatales (Cuesta, 2017).

En este sentido, la nodalidad se puede entender como el cruce de canales de información que desarrolla el gobierno, esto alude entonces a que el concepto de nodalidad refiere una propiedad de estar en la mitad de una información o red social, proporcionándole al Estado la habilidad para generar información fundamentándose en el liderazgo o de otro modo tener una imagen completa, lo que indica que es el Estado el que debe tener una posición estratégica para el debido suministro de información (Cuesta, 2017).

Por su parte, la categoría de autoridad da a conocer la posesión legal u oficial de poder, dicho poder permite demandar, prohibir, garantizar o de otra forma adjudicar, en este sentido se resalta que un Estado que tiene la autoridad puede, desde lo legal, determinar el uso de ciertos objetos simbólicos; así el tesoro da a conocer la posesión que tiene un Estado de un determinado capital de dinero o de bienes, al mismo tiempo que la capacidad para intercambiar estos de forma libre, por tanto el Estado tienen la facultad para utilizar el tesoro como un medio para influir en el entorno (Cuesta, 2017).

No obstante, la organización hace referencia a la posesión del Estado de un respectivo capital de personas que poseen variedad de habilidades y aptitudes, como por ejemplo los soldados, los trabajadores, los docentes y demás, esto quiere decir que la organización le proporciona al Estado la habilidad física para actuar de manera directa utilizando sus propias fuerzas. Además de estas cuatro categorías, los instrumentos se deben de analizar por medio de la matriz NATO, siendo seleccionados con respecto a dos aspectos, ya sean sustantivos o procesales; se dice que son instrumentos sustantivos cuando afectan directamente la producción y distribución de los bienes y servicios en la sociedad, y son instrumentos procesales cuando afectan al proceso político e indirectamente a los resultados políticos (Cuesta, 2017).

En este sentido, cabe destacar que existen diferentes tipos de instrumentos, estos son principalmente: la provisión directa, el subsidio, el impuesto, el contrato, la autoridad, la regulación y la exhortación, desde este ámbito se han identificado aproximadamente 14 instrumentos de gobierno para las políticas públicas, estos son: Gobierno directo, aseguramiento, suspensión de impuestos, regulación social, gasto fiscal, certificación, regulación económica, honorarios y cargos, multa, contratación, derechos, cuotas de responsabilidad, norma de calidad, subsidios, bonos, promoción pública, préstamo directo, corporaciones de gobierno, información, garantía de préstamo, transferencias en especie, guía procesal, licencia/permiso, inversión pública, franquicia, provisión directa, impuesto, contrato, autoridad, regulación (la única clase con consenso), y exhortación (Leyva, 2015).

A raíz de lo anterior, en la presente investigación se aplicó la matriz NATO para analizar aquellos instrumentos que se utilizan o se han utilizado en los diversos programas desarrollados por la alcaldía y demás instituciones de Medellín, en pro de los habitantes de calle, tal como se observa a continuación:

Tabla 3. Tipos de instrumentos NATO

Instrumentos NATO	
Instrumentos sustantivos	Instrumentos procesales
• Informes	• Información
• Registro	• Comités de asesoramiento y comisiones
• Regulación	• Grupos de interés de financiación
• Donaciones	• Levantamiento de censos
• Tasas de usuarios	• Comisiones de investigaciones
• Administración	• Gobierno
• Vigilancia	• Contrato
• Empresas publicas	
• Inversión publica	
• Provisión directa	
• Subsidio	
• Impuesto	

Fuente: elaboración propia a partir de Leyva (2015) y Cuesta (2017).

De acuerdo con la tabla anterior, se destaca que los conceptos allí desarrollados, como lo son los instrumentos tanto sustantivos como procesales, los programas y demás aspectos, permiten y sirven para llevar a cabo el análisis oportuno de la política pública del habitante de calle en cuanto a la estructuración del problema público, incluyendo aquellas voluntades públicas en el agendamiento e instrumentos, puesto que mediante el desarrollo de los programas y de la implementación de los instrumentos se logra dar lugar al planteamiento y estructuración de la política pública, generando así un impacto positivo y resultados significativos en cuanto a la noción del habitante de calle en Medellín.

1.2.4. Marco de referencia legal

El habitante en situación de calle es un ciudadano, dotado de derechos humanos, como lo admite la *Declaración de los Derechos Universales*; a nivel nacional se contempla en la Constitución Política de Colombia; departamental y municipalmente se ampara Ordenanzas, Acuerdos y Decretos, respectivamente como indica la Tabla 4.

Tabla 4. Ruta normativa

Norma	Descripción	Orden
La ley 1641 de 2013 y en la ley 1306 de 2009	La presente Ley tiene por objeto la protección e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad.	Nacional
Ordenanza 18 de 2002	Por la cual se expide el código de convivencia ciudadana para el departamento de Antioquia.	Departamental (Antioquia)
Acuerdos 02 de 1993, 02 de 2000, 18 de 2001, 22 de 2003, 84 de 2006, 49 de 2007, 86 de 2009, 05 de 2011, 88 y 54 de 2011, 08 de 2012,		Municipal (Medellín)
Decretos 141404 de 2003, 1325 de 2005 y 1362 de 2012		Nacional (Colombia)

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, una serie de sentencias que han conformado el referente jurídico frente a la población habitante de calle, como se aprecia en la Tabla 5.

Tabla 5. Referentes Jurídicos Frente a la Población Habitante de Calle

Sentencia	Orden
<i>T- 376/1993</i>	No llamar a los indigentes "desechables".
<i>T- 384/1993</i>	Garantizar a los indigentes los servicios básicos
<i>C- 040/2006</i>	La mendicidad ejercida de manera autónoma y personal, sin intermediarios, es permitida
<i>T-057/2011</i>	Acciones afirmativas para los habitantes de calle
<i>T-323/2011</i>	Especial protección a los habitantes de calle con VIH.
<i>C-385/2014</i>	Primacía de la igualdad en el tratamiento del habitante de calle. Declaró inexecutable el término "que haya roto vínculos con familiares
<i>C-92/2015</i>	El Estado debe proteger al habitante de calle
<i>T-042/2015</i>	Toda persona incluyendo al habitante de calle es libre de desarrollar su personalidad acorde a su pluralidad
<i>T-C81/2017</i>	Declaró inexecutable el parágrafo 3 del art. 41 del Código de Policía de 2016. No se podrán trasladar e internar a los habitantes de calle en contra de su voluntad
<i>T-398/19</i>	Diseñar y evaluar una política pública con la participación de las personas habitantes de calle para garantizar sus derechos sexuales y reproductivos, acceso a los productos y la información necesaria para su adecuado cuidado de la higiene menstrual

Fuente: Elaboración propia a partir de MSPS, Oficina de Promoción Social (2018).

Los soportes normativos que enmarcan el accionar del Estado son de donde nacen las leyes, las políticas públicas y los demás actos administrativos del gobierno en favor de los grupos vulnerables y desfavorecidos como los habitantes de la calle. Para ello, se tuvo presente lo que postula a nivel internacional la ONU en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 2.

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía (ONU, 1948).

Asimismo, en Colombia la Constitución Política establece que son finalidades del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, el Artículo 13 manifiesta que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así mismo establece que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometa. Además, el Congreso de la República ha legislado en favor del establecimiento de políticas públicas para habitantes de la calle, la Ley 1641/2013 da cuenta de ello, en la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1: La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Artículo 3: Campo de aplicación de la política pública social para habitantes de la calle. La política pública social para habitantes de la calle es de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado colombiano, según el marco de competencias establecidas en la Constitución Política y las leyes que regulan la materia, en cada uno de los niveles de la Administración Pública.

La formulación e implementación de esta política se hará con fundamento en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la administración pública (art. 1); es importante ver que dicho concepto es definido por las instituciones en Colombia como, “persona sin distinción de sexo, raza o edad que hace de la calle su lugar de habitación ya sea de forma permanente o transitoria” (Congreso de la república, Ley, 1641 de 2013, art. 1, 3).

1.2.5. Marco metodológico de la investigación

A continuación, se presentan los referentes metodológicos que se desarrollaron como estrategia de aproximación para el estudio de la política pública de habitantes de calle en la ciudad de Medellín. Para dar respuesta al objetivo propuesto de este trabajo investigativo, se abordó una episteme investigativa- interpretativa, teniendo en cuenta que este paradigma comprende que la realidad es dinámica y diversa, cargada de significados en las acciones humanas y la práctica social para analizar el fenómeno con base en una metodología política (Gamboa, 2013) que permite, a partir del análisis de la política pública, el diagnóstico sobre las prioridades en la política social, junto con las estrategias de implementación para el desarrollo humano y la cohesión social. En ese sentido, para este diseño metodológico se tuvo presente como objeto de estudio la definición del problema, el agendamiento e instrumentos de la política pública del habitante de calle, así como también la unidad de análisis compuesta por el proceso de diseño de la política pública de habitante de calle de la ciudad de Medellín.

En este orden de ideas, se planteó un análisis a la política pública para el habitante de calle de Medellín, desde un estudio cualitativo de tipo no experimental (Hernández, Fernández y Baptista, 2010); se planteó un método descriptivo y un enfoque con el cual se responden preguntas como ¿por qué?, ¿qué?, ¿cómo? y ¿para qué? En la búsqueda de la significación de las cosas, indaga los hechos normativos ocurridos en el proceso de desarrollo de políticas públicas para los habitantes en condición de calle entre 2016-2019; por esto, al ser sistemático y con acercamientos a lo empírico, se acude a algunos decretos y acuerdos (ordenanzas si se encuentra el caso) que se han establecido al respecto, además cabe resaltar que se tuvo presente como objeto de estudio la definición del problema, el agendamiento e instrumentos de la política pública del habitante de calle así como también la unidad de análisis compuesta por el proceso de diseño de la política pública.

Por lo anterior, se realizó una revisión, recopilación y el análisis documental de la producción académica y normativa del fenómeno descrito. Todo esto con el fin de dar cuenta de la estructura de la problemática y la profundidad del desarrollo expresado en la política pública referida de la ciudad de Medellín. Así, para garantizar una riqueza y valiosa información se acudió

al uso de fuentes secundarias. Por último, este ejercicio investigativo permite el punto de partida a la integración de estrategias para ser profundizadas en el campo de la ciencia política desde distintos enfoques y metodologías. Entretanto, la confiabilidad de los instrumentos, teniendo en cuenta que no se presentan actividades de medición en el presente estudio, se rige con base al método analítico bibliográfico. El investigador observa una conducta ética y no hará nada que pudiera dañar los datos o perjudicar la reputación de alguna investigación científica, opinión y/o expresión social.

Finalmente cabe resaltar que durante el proceso se presentaron ciertas limitaciones debido a la actual coyuntura del COVID-19, puesto que las medidas tomadas por el gobierno frente al aislamiento obligatorio no permitió aplicar otros instrumentos o herramientas investigativas para la recolección de datos como la encuesta, entrevista y demás; es decir, un trabajo de campo, por tal razón el presente trabajo solo se inclinó hacia la revisión de bibliografía, lo que permitió obtener el fundamento teórico y pertinente para la investigación y así argumentar el tema oportunamente hacia el cumplimiento de los objetivos planteados.

2. Resultados y hallazgos preliminares de la investigación

En los apartados que siguen se presentan algunos acercamientos preliminares al análisis empírico de los resultados obtenidos con el desarrollo de la estrategia metodológica planteada.

2.1 La Habitabilidad de calle como un problema público y social

De acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, en este apartado se aborda al habitante de calle como un problema público, tanto en el orden local, como regional y nacional, de esta manera se constató con base al análisis de las políticas públicas, que el conocimiento de la problemática trasciende los conceptos y las nociones, para ahondar en las relaciones que entre estas se presentan en el terreno de lo público, donde es posible rastrear los actores implicados y su incidencia en las dinámicas sociales; es decir en el tratamiento efectivo de la problemática que se asume en su formulación.

Además de lo anterior se pudo rastrear el proceso de publicación del asunto (*publicness*) que posibilita la comprensión de sus implicaciones, para lo que resulta conveniente conocer la distinción y evolución conceptual y en este sentido, las posibilidades de tratamiento político y jurídico diferenciado, desde este enfoque se referencia lo concluido por Ballart y Ramio (2000) en cuanto a la orientación de la acción y la política pública, donde especifican que esta debe estar orientada a proveer estrategias de atención a los problemas públicos de manera acertada, es decir, sujeto al establecimiento de una relación directa con la solución de dicha problemática.

Bajo esta perspectiva, se determina que se debe prever y controlar el alcance de la política pública, incluso desde la etapa del diseño. En este sentido, uno de los problemas que surge en el terreno público a través de esta investigación bibliográfica, es el fenómeno del habitante de calle, el cual cobra relevancia social y política en el momento en que la presencia de esta población comienza a ser notable para el resto de la ciudadanía, pues generalmente se encuentra invisible en el marco de las dinámicas de exclusión social tradicionalmente instauradas.

2.1.1. Noción de habitante de calle

Véase en el contexto nacional, por ejemplo, una delimitación conceptual y transformación de la noción de habitante de calle, que primero es tratado como indigente y luego como habitante de la calle, lo que posibilita un tratamiento jurídico diferenciado, para el caso de la indigencia, en tanto asunto de naturaleza económica, mientras que la habitabilidad de calle matiza su tratamiento como un asunto de naturaleza social. Por tanto, las políticas públicas emanadas del tratamiento de la problemática están encaminadas a uno u otro aspecto respectivamente.

Se encontró además, que algunos estudios han reconocido y evidenciado la intención política del Estado colombiano en una incipiente política pública para el habitante de la calle, que enmarca la preocupación del Estado Social de Derecho por mitigar este fenómeno desde el punto de vista de la miseria, pero que resulta insuficiente para la eliminación de la barrera que separa dichas categorías conceptuales en términos de la realidad cotidiana, en el marco de la relación de derechos individuales y colectivos en las dinámicas sociales existentes.

Igualmente, se evidenció el reconocimiento académico de la problemática de habitabilidad de calle en todas las regiones del país, en el mismo sentido, también se observó un reconocimiento de la carencia de políticas claras encaminadas a la garantía de los derechos de esta población vulnerable, como son pocos los datos y trabajos de caracterización, los estudios se concentran en las ciudades principales del país.

En términos generales, mediante esta revisión bibliográfica, se puede concluir que la noción y condición de población habitante de la calle en Colombia, ha sido parte de un constante debate social, lo cual ha incentivado a desarrollar estudios desde ámbitos históricos, políticos, socioculturales y sociales, que han permitido observar el origen, evolución y relaciones que esta población tiene en su entorno cotidiano tal como lo indica Núñez (2015) en su estudio, también se ha identificado las relaciones que se establecen en términos de la justicia retributiva y tratamiento político y público del habitante de calle como problemática, derivado de la evolución conceptual y del enfoque implementado para solventar la problemática.

Según cifras de estudios sectorizados por ciudad y departamento realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en la capital de Colombia se encuentra un total de 9.583 personas en condición de habitantes de calle, de las cuales 1.601 son mujeres y 8.477 hombres. Son múltiples las razones asociadas a las condiciones, entre las razones expuestas para llegar a este estado en las calles se encontró, 90,4 % de los casos había relación con algún tipo de consumo de sustancias psicoactivas. Incluso, el 68 % de los casos las personas llevan viviendo más de seis años en las calles (Nuñez, 2012).

La Ley 1641 de 2013 es un elemento de la política pública definida para el tratamiento de la problemática del habitante de calle como problema público y social, tanto en el contexto nacional, como departamental y local, y asume su tratamiento a partir del enfoque de restablecimiento de los derechos del individuo o, lo que es lo mismo, como una acción de reparación del daño consumado en la condición de habitabilidad de calle; lo que deja -en cierta medida- por fuera la atención necesaria y el debido seguimiento del espectro de singularidades y características demográficas de esta población, con políticas sociales concretas encaminadas a transformar las condiciones que hacen esta condición perdure en el tiempo (Gómez, 2015).

Por otro lado, la perspectiva de tratamiento de la problemática como un tema de seguridad conexas con otras dinámicas de distinta naturaleza como lo es el microtráfico y el expendio de estupefacientes tal como lo indica Gómez (2015) en su estudio; este tratamiento implica el trabajo en conjunto con autoridades para el control de lugares en los que estas actividades son prevalentes y se presentan dinámicas de instrumentalización de personas en condición de habitabilidad de calle en función del crecimiento de las rentas criminales. Su tratamiento se enfoca en el desarrollo de procesos de reinserción a la sociedad, con el objetivo del regreso de los habitantes de calle a la vida económica y productiva (Quintero, 2008).

En términos bioéticos, Quintero (2008) destacó las implicaciones dadas desde el campo de la justicia distributiva; entendida en sentido positivo como la distribución igual, equitativa y apropiada en la sociedad, determinada por normas justificadas que estructuran los términos de la cooperación social o la distribución de todos los derechos y responsabilidades de la sociedad; pero también entendida en el sentido negativo de injusticia como todo acto u omisión que brinda beneficios a los que tienen una mejor distribución.

En concordancia con las conclusiones de estudios realizados en el contexto nacional, así como también en el orden departamental, investigaciones desarrolladas académicamente a la vez que las disposiciones legales conexas; se reconoce a los habitantes de calle como nacionales sujetos de derechos, adicionalmente sumidos en condición de vulnerabilidad y alto riesgo. Esta condición particular hace necesaria y urgente la definición de políticas encausadas a la protección de habitantes de calle de acuerdo con las singularidades y características de esta población.

La revisión de la literatura permitió identificar dos tendencias básicas en el tratamiento de los habitantes de calle como problemática social; por un lado, se observa la problemática que atenta contra los derechos fundamentales y la atención en salud de un sector de la población que se encuentra en especial condición de vulnerabilidad, donde es tratado a partir de procesos de garantía de derechos fundamentales como atención en salud, que por consiguiente el aparato estatal es el llamado a delimitar las acciones necesarias para la protección y el restablecimiento de los derechos

de las personas habitantes de calle, así como para su inclusión social, mediante el establecimiento de lineamientos para una atención integral.

2.2. Adopción de la decisión como definición del problema público y social

Se identificó mediante la revisión bibliográfica que la adopción de la decisión “se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, se generan inclusiones y definen exclusiones” (Lahera, 2002, p. 38); selecciona y construye jerarquías, prioriza cuestiones y busca desarrollar estrategias para su resolución. Tiene el poder de nombrar y decidir en acciones públicas, es decir, orienta la visión estatal frente a propósitos comunes definidos en debates públicos y diálogos intersectoriales.

De esta manera, se evidencia como resultado que frente a la política pública del habitante de calle en Medellín, con base a las ideas, agendas, programas y políticas, la adopción de la decisión es una etapa clave de formulación inscrita íntimamente como proceso de representación de un gobierno; los círculos académicos, medios de comunicación, ONG y colectivos comunitarios en un enfoque abajo-arriba proporcionando el carácter socialmente construido de toda estructuración de ideas (Lahera, 2002). Es decir, un imaginario común frente a la identificación de problemas como la inserción de habitantes de calle a la estrategia política de Medellín.

Para el año 2015, la administración de Aníbal Gaviria contempló la adopción de la política, promovida bajo una dinámica político-institucional donde los concejales mostraron tener implícitamente intereses políticos y los entes gubernamentales conciben una oportunidad de fortalecimiento en sus estrategias, esto se logra constatar en el estudio de Lahera (2002) donde se afirma que ello genera un tipo de articulación parcial dentro del proceso de formación y producción de la adopción de la decisión de la política pública para el habitante en situación de calle (Gómez, 2015).

Así mismo, se evidencia en la literatura que la adopción de la decisión en las políticas públicas del habitante de calle en Medellín, encierra una serie de expectativas racionales, con prevalencia por los cierres financieros favorables a las administraciones públicas, donde se ha

criticado fuertemente los equilibrios económicos que limitan las agendas públicas y los intereses reflejados por parte de los agentes estatales con respecto a las políticas públicas sobre los habitantes de calle en Medellín, finalmente Lahera (2002) menciona las debilidades del sector público para sostener el monopolio sobre las decisiones al implementar las políticas públicas. Las capacidades denominadoras y de debate quedan en mano de sectores con mayores capacidades de negociación.

Desde esta perspectiva, se encontró que la adopción de la decisión en la política pública de los habitantes de calle en Medellín se apoya en la comunicación y opinión pública. Así mismo, se evidenció que

el grado de sofisticación de la opinión pública es muy notable y se manifiesta en diversos aspectos: en la creciente diversificación de la agenda, propia de unas mentalidades cada vez más abiertas asociadas al crecimiento del nivel de instrucción de la población; en el alto grado de receptividad que presenta la opinión pública ante la coyuntura, sensible a las crisis y al surgimiento de nuevos problemas; en el filtro que suponen los intereses y valores de los individuos cuando enfocan su atención en los diversos temas, y el hecho mismo de que ese filtro no sea el factor más determinante; y, por último, en que la evolución de las prioridades en la agenda tiende a reflejar las condiciones reales de los problemas (Tamayo y Carrillo, 2005, p. 679).

Finalmente, sobre la información se teje relacionadamente la adopción de la decisión con la opinión pública. Así, se evidencia que actores, como partidos y movimientos políticos en lo local, en su mecanismo mediador en la política pública de los habitantes de calle en Medellín, representan las ideas de sus asociados y electores, siendo claves en el tratamiento público de la información y representación para el ciudadano.

En síntesis, la adopción de la decisión como definición del problema público y social, refiere entonces la importancia que posee nombrar y, al mismo tiempo, decidir en las respectivas acciones públicas, orientando de esta manera la visión que tiene el Estado frente a aquellos propósitos comunes, teniendo en cuenta la participación de los ciudadanos, los cuales son definidos especialmente en los diferentes debates públicos y diálogos intersectoriales.

2.3. Agendamiento de las voluntades políticas en la política pública del habitante de calle

Roth (2003) estableció un carácter material e histórico como determinantes del entorno a modificar, con relación al desarrollo de la participación y exclusión como contextos determinantes al preguntar por los habitantes en condición de calle en Medellín. Desde este punto de vista, se evidencia en la literatura la importancia de considerar que es precisamente a partir de la formulación de las políticas públicas con un enfoque diferencial, que se logra conciliar los derechos económicos, sociales y culturales y, por otra parte, la reivindicación de grupos tradicionalmente marginados, o cuyo peso en derechos, no ha sido el equivalente a un sano goce y disfrute de los mismos. Este es el caso de la población habitante de calle, donde los estudios demuestran que el enfoque en derechos humanos desde el ámbito diferencial busca visibilizar su marginalidad y desatención institucional, retomando así la integralidad en derechos que se propone en la formulación de las políticas públicas con dicho enfoque (Roth, 2003).

De otra forma, se encontró en la literatura que los actores, sus recursos e interacciones en las redes o entramados decisionales tienen un peso muy significativo en determinar los resultados de la decisión; así las cosas, para la evaluación y análisis de las políticas públicas debe asumirse la compleja naturaleza de los componentes, actores y demás recursos implicados; recuérdese que los lugares donde se deciden las políticas públicas son diversos y variados o, en palabras de Dente y Subirats (2015“las arenas de poder son múltiples y tienen protagonistas y modalidades de funcionamiento muy diferentes entre sí” (p. 11),

Estos planteamientos encontrados en la literatura ha posibilitado valorar la política pública dirigida a habitantes de calle en la ciudad de Medellín, en términos de la concentración de los costos y de los beneficios y la intensidad de las preferencias, la decisión que se toma con la adopción de determinada política pública influye de manera determinante en el resultado del proceso, que bajo la mirada de Roth (2007), esta debe apuntar a la valoración de los costos y beneficios en función de los destinatarios de la política.

Bajo estos conceptos, Roth (2007) concluyó en su estudio que una mirada distributiva proporciona réditos directamente a los destinatarios y aporta mayores beneficios; además, los costes están distribuidos en la población total de contribuyentes, razón por la cual es necesario

identificar los actores sociales implicados en la decisión de la política pública, así como los intereses especiales como protagonistas del proceso, buscando dar una mirada a los recursos que tiene cada actor a su disposición para el tratamiento de la problemática pública con la decisión de la política.

Entretanto, mediante la revisión de literatura también se pudo evidenciar que el análisis del contenido de la decisión en las políticas públicas de los habitantes de calle en Medellín, ubica como nodo analítico la pobreza y la desigualdad (Dente y Subirats, 2015), las cuales constituyen un proceso histórico en la sociedad latinoamericana atravesada por la exclusión, así se concluye que la desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica, donde la CEPAL afirma que “América Latina es la región más desigual del planeta, y por ello, las políticas que se implementen tienen que orientarse a su reversión” (CEPAL, 2006).

De esta forma, se identificó en la literatura frente a las relaciones que se establecen entre los actores, pese a que existen directrices de orden mundial para el tratamiento de problemáticas asociadas a la pobreza, no se refleja en las gestiones estatales de cada uno de los países, políticas públicas que, además de ser incluyentes con todas las fracciones sociales implicadas, permitan el establecimiento de programas que oficien como soluciones a largo plazo. De igual forma, se constató en la información obtenida, que en Colombia se evidencian otros particulares en la región por la configuración geográfica, política, social y cultural: La violencia intrafamiliar, el conflicto armado, el desplazamiento, el desempleo, la dependencia de sustancias psicoactivas, problemas psicológicos, son algunos de los factores del contexto colombiano con mayor incidencia en los habitantes de calle (Ortiz, 2004, p. 4).

Asimismo, como modalidad de interacción, se identificó en la literatura una arena política, pues el fenómeno del habitante de calle en Medellín ha sido debatido con base en los espacios donde los participantes son principalmente actores políticos que utilizan como recursos el consenso que cada uno puede movilizar; esta se divide en el apoyo a los grupos socio económicos con intereses contrapuestos, lo que se puede considerar una interacción homogénea, y evidenciar

en el tipo de relaciones entre sujetos políticos que tienden al dominio del peso de apoyo electoral adquirido (Dente y Subirats, 2015).

Consecuentemente, para entender el contexto decisional, resulta pertinente mencionar algunas acciones dirigidas desde la institucionalidad hacia esta población vulnerable que han servido para mitigar el problema en los últimos años, pero que hoy no han representado una solución estructural no continua, dichas acciones se han evidenciado en las últimas cuatro administraciones de la alcaldía de Medellín. De allí se observa que, pese a la acción asistencial institucional, no se logra establecer un aparato sólido, continuo ni de alto alcance que enfrente el fenómeno social de los habitantes en situación de calle. Además, resulta de gran importancia y pertinencia abordar dentro de este trabajo investigativo el fenómeno de habitantes de la calle como problemática social contemporánea.

Existe un marco normativo a nivel constitucional que consagra garantías para grupos poblacionales minoritarios y excluidos; sin embargo, en la práctica, a pesar de que existe un compendio de políticas públicas dirigidas a este grupo poblacional para el caso que nos ocupa -la situación del habitante de calle- éstas no logran mejorar las condiciones de vida de estas personas. En cierta medida porque, en los procesos de gestión pública asociados a la formulación de políticas públicas, no se incluye eficazmente a los actores involucrados en dicha etapa y, según los estudios de caracterización, es claro que la población en situación de calle es significativa en relación con la población total de las ciudades.

Igualmente, en el contexto cognitivo, económico e institucional, pueden indicarse consideraciones, a partir del concejal Luis Bernardo Vélez, quien manifestó públicamente la falta de una caracterización acertada de los habitantes de calle, reiterando que es clave diferenciar al habitante de calle y en calle, pues la población en calle no ha roto del todo el vínculo familiar y social y son ciudadanos que necesitan de un cuidado especial. Estos están calculados en unas 25.000 personas (Gómez, 2015).

La Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Inclusión Social y la Secretaría de Medio Ambiente manifestaron su mirada ante el habitante de calle y en función de

sus enfoques dieron paso a estrategias reflejadas en sus componentes. En particular la Secretaría de Inclusión Social inició con la implementación del Acuerdo Municipal No. 24 de 2015 «Política Pública Social para el Habitante de la Calle Adulto del municipio de Medellín» como lo muestra el acta de Acta 518 agosto 29 de 2015, Proyecto de acuerdo 332 de 2015 "Habitante de la calle" donde se reconoce al habitante de calle como "Persona sin distinción de sexo, raza o edad que hace de la calle su lugar de habitación ya sea de forma permanente o transitoria" Ley 1641 de 2013.

Se evidenció, además, una iniciativa del Concejo de Medellín de hacer frente a la problemática del habitante de calle y ante la respuesta y accionar gubernamental de encaminar sus acciones públicas y políticas en función del tema. Lo anterior, indica cómo los actores se articulan en la decisión de la política pública. En enero de 2013, en la fase de diagnóstico, un comité primario del equipo técnico construye un proyecto de caracterización, ejecutándose en 2014. En su proceso inicial realizan un análisis departamental, nacional y mundial, compilando la información de acuerdo con el foco de trabajo: el habitante de calle. Se identifica la normatividad vigente, y también los actores involucrados en el ejercicio de la participación ciudadana referente al tema del habitante de calle (Gómez, 2015).

Los procesos de movilización dentro de la formulación y la producción de la adopción de la decisión y los primeros insumos desarrollados en el año 2014, con relación a las políticas públicas de habitante de calle de Medellín, fueron dos simposios nacionales que reunieron a los actores en distintas mesas que trabajaron temas integrales del habitante de calle, desde la mirada de la salud, de la inclusión social, incluso desde una mirada ambiental, considerando a los animales como factores presentes en la cotidianidad que influyen en su calidad de vida. Dentro de esta misma fase, entre enero y diciembre de 2014 en Medellín, se inició la construcción y esquematización del proyecto, se establecieron mesas y foros de orden nacional involucrando 671 actores, entre funcionarios, líderes comunales, comerciantes, y organizaciones no gubernamentales estableciendo como tema central, durante esa fase, el de la salud mental (Jaramillo, Fernández y Bedoya, 2017).

Más adelante, al interior del proceso de formación y producción en la fase de identificación de problemas y alternativas, los insumos recolectados, una vez registrados, sistematizados y

analizados, arrojaron resultados en variables de relación a las causas que generan la habitabilidad de la calle como problemática social, estas fueron: la violencia, maltrato y abandono, las sustancias psicoactivas (farmacodependencia y alcoholismo), la falta de cultura del envejecimiento, promoción y prevención en adolescentes (Jaramillo, Fernández y Bedoya, 2017)

Entre los riesgos y dificultades, se encontraron: la falta de reconocimiento de los derechos humanos, el deterioro de la salud, la falta de empleo formal, la incorporación a grupos de delincuencia, la falta de oportunidades de lo público y privado, la falta de modelo en salud y la falta de articulación interinstitucional (Nieto y Koller, 2015). Se identificó que el habitante de calle, si bien se desliga de la estructura familiar y cultural primaria, no se desliga de una estructura económica pues mantienen relaciones comerciales y económicas realizando actividades de reciclaje, otros se incorporan a la dinámica delincencial del microtráfico de estupefacientes, también de la caridad social, otros en menor medida de la prostitución (Nieto y Koller, 2015).

El Acuerdo Municipal No. 24 de 2015 «Política Pública Social para el Habitante de la Calle Adulto del municipio de Medellín» se basa en los principios de equidad, de integralidad, de inclusión, de solidaridad, de corresponsabilidad, de coordinación y de concurrencia, de diversidad, de participación social, de progresividad, de gradualidad, de igualdad y de la no discriminación. Fundamentados desde enfoque de derechos, de desarrollo humano y de diferenciales territoriales. Se estableció el acuerdo con las finalidades de garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de los habitantes en situación de calle de Medellín, para lograr la atención integral en rehabilitación y en inclusión social. Todo esto mediante estrategias de prevención, mitigación y superación del riesgo social, con un enfoque territorial que interviene en las causas que generan habitabilidad de las calles, que facilite la inclusión social, que preste atención a las necesidades básicas de los habitantes de calle y que garanticen el aseguramiento en algún régimen de atención en salud (Gómez, 2015).

Consolidada la estructura filosófica se construyeron los componentes de acción y aplicabilidad de alcance, estos fueron divididos en: drogadicciones no contempladas, en ámbitos de intervención individual y familiar, en mitigación y en la prevención. Acciones o estrategias que se dieron dentro de un discurso coyuntural de transformar la percepción acerca del habitante en

situación de calle. Desde una mirada formal se habla del tránsito del trato al habitante de calle desde lo represivo a lo humano, generando vínculos y miradas integrales desde la institucionalidad (Gómez, 2015).

Para el proceso de formación y producción en la agenda de la política pública al habitante en situación de calle se utilizaron metodologías como la Guía metodológica para la elaboración de documentos de Política pública Ministerio de Interior de 2012 y la *Guía para la formulación de políticas públicas sociales para el habitante de la calle* de 2013 (Gómez, 2015). Se consideraron los datos y cifras de los censos de 2009 y de 2014 realizados por el CEO de la Universidad de Antioquia, que determinaron un número de 3338 y 3250 respectivamente, las edades en las que oscila el número de habitantes de calle están entre 25 y 45 años, siendo el género masculino el que tiene el mayor número (Gómez, 2015).

De igual forma en el agendamiento, se evidencia en la revisión en la bibliográfica que los problemas relacionados con los habitantes de calle que se han priorizado en la agenda, no son respectivamente los problemas más graves o las situaciones más complejas en este sentido, ya que se ha observado unos asuntos que están asociados a ciertos factores que impulsan a unos y marginan a otras, razón por la cual es relevante examinar cuáles son los problemas que se encuentran dentro de la agenda pública con relación a los habitantes de calle de Medellín, y además identificar el orden de prioridad que se les ha dado a cada uno, determinando a qué se debe ello (Leyva, 2015).

De acuerdo con lo anterior, los problemas en la agenda se han establecido como una construcción social; por ende, su estudio y solución depende específicamente del desarrollo de consensos entorno a la problemática de una determina situación, de lo factible que sea para el Estado y también de las condiciones de las políticas públicas que lo favorecen, mas no de una situación objetiva del problema (Leyva, 2015).

En esta perspectiva, la literatura da cuenta de que en el análisis de la agenda con respecto al habitante de calle en Medellín, a pesar de presentarse la prevalencia de una preocupación, también se dan a conocer distintas alternativas para la solución, estando estas asociadas a las

apuestas por políticas universales sobre las políticas de recuperación y de protección, así se logra referir la intervención de la alcaldía de Medellín desde tres niveles de acción, estos son: en el primer nivel se relaciona el escenario social donde los habitantes de calle pueden acceder a una oferta desarrollada por las políticas universales; en el nivel dos se hace referencia a la red de seguridad de la administración y a la vez de los diversos programas que tienen como propósito incluir a los que no han sido tenidos en cuenta en las políticas universales, incluyendo también a los habitantes de calle que no han sido asociadas a la oferta universal, siendo este último nivel el nivel de operación de las políticas públicas enfocadas en la recuperación (Leiva, 2011).

Finalmente, el análisis de la agenda en cuanto a las políticas públicas del habitante de calle en Medellín demuestra la priorización que con respecto a las percepciones y visiones de los mismos, poseen las políticas universales; no obstante la agenda local posee grandes retos para la necesidad que tiene la política pública de los habitantes de calle con relación a la ampliación de sus esfuerzos de intervención en el escenario social, determinando también la urgencia de la toma de decisiones de política que estén enfocadas hacia el mejoramiento de los canales de comunicación, los recursos de incidencia política con base a las agendas particulares y la capacidad de coincidir las preocupaciones con los intereses en Medellín sobre los temas de habitante de calle (Murcia y Granada, 2014).

2.4. Instrumentos de la política pública de habitantes de calle

La literatura refiere que las soluciones planteadas por las autoridades fueron, en efecto, inmediatistas, mediante la expedición rápida de instrumentos como Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Leyes, lo que naturalmente produjo una respuesta parcial; pero no solamente se pronunció el gobierno:

probablemente suene a utopía la propuesta de uno de los hombres más ricos del país y tal vez del mundo cuando dijo atacar el pavoroso déficit fiscal y al monumental endeudamiento público... revisar las relaciones con el FMI... la reforma estructural del inequitativo sistema tributario (...) (Quintero, 2008, p. 5).

Además de lo anterior, como resultados también se obtuvo la clasificación tanto teórica como metodológica de los instrumentos que se han utilizado, en la ejecución y planeación de los

diferentes programas tales como Centro Día, las granjas productivas para la resocialización y rehabilitación de las personas habitantes de calle y reconstruyendo mi vida, algunos de estos instrumentos¹ según la matriz NATO son: los informes y registros, la información, la regulación, el levantamiento de censos, los comités de asesoramiento y comisiones, las donaciones, las tasas de usuarios, la inversión pública, los grupos de interés de financiación, la administración, las empresas públicas, la vigilancia, las comisiones de investigaciones y el gobierno (Cuesta, 2017).

Tabla 6. Hallazgos Matriz NATO: clasificación teórica y metodológica de los instrumentos de la política pública para la protección social del habitante de calle

		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Programas		Granjas productivas para la resocialización y rehabilitación de las personas habitantes de calle, Centro Día dos, Reconstruyendo mi vida.			
Instrumentos	Sustantivo	Informes Registro	Regulación Levantamiento de censos	Donaciones Tasas de usuarios Inversión pública	Administración Empresas publicas Vigilancia
	Procesal	Información	Comités de asesoramiento/comisiones	Grupos de interés (Financiación/creación)	Comisiones de investigaciones Gobierno (reorganizaciones)

Fuente: elaboración propia basada en Cuesta (2017).

En cuanto a los instrumentos, los estudios refieren que estos se pueden dividir en diferentes grupos como: autoridad, regulación y exhortación. Ahora bien, el instrumento de información pública se ha relacionado como una herramienta que ayuda a que el gobierno se informe sobre los diversos asuntos públicos o de patrones de comportamiento, con el objetivo de que este tenga influencia sobre lo que la gente piensa o sabe con respecto a un tema específico, dicho instrumento se utiliza especialmente cuando el gobierno tiene información que necesita ser difundida para la implementación de nuevas decisiones o de otro modo para el desarrollo de programas como Centro día o las granjas productivas enfocadas en los habitantes de calle en Medellín (Leyva, 2015).

¹ Cabe destacar que los encargados del desarrollo de estos programas y de la debida aplicación de estos instrumentos son: la Secretaría Vicealcaldía de Salud, la Inclusión y Familia del Municipio de Medellín, la Secretaría de Inclusión Social y Familia, la Secretaría de Salud, METROSALUD, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Cultura Ciudadana, la Secretaría de Educación, SAPIENCIA, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Medio Ambiente y el INDER.

También se relaciona el instrumento de contratación evidenciado en las políticas públicas de los habitantes de calle en Medellín, el cual ha sido implementado por el gobierno municipal donde ha ejecutado un acuerdo económico, mediante una agencia con una entidad privada, ello por medio de licitaciones de productos y de servicios que se ejercieron por parte de las agencias municipales, aunque también se ha llevado a cabo otras contrataciones como la contratación directa donde el propio municipio ha financiado la entrega de productos y servicios a los habitantes de calle (Leyva, 2015).

Otro instrumento destacado en las políticas públicas de los habitantes de calle en Medellín es la regulación económica, la cual ayuda a restringir el comportamiento tanto de los particulares como de las empresas con relación a los habitantes de calle, buscando así cumplir con cada una de las normas existentes y se propicien las relaciones libres entre los privados, este instrumento se ha implementado especialmente con el objetivo de subsanar los problemas de inequidades en la población de habitantes de calle en Medellín, tal como lo es la distribución de la riqueza, al mismo tiempo que prevenir ciertas falencias en el mercado, asegurando así el bienestar de la economía (Leyva, 2015).

Las empresas estatales son otro instrumento utilizado en las políticas públicas del habitante de calle en Medellín, las cuales han sido creadas para el desarrollo de actividades formales, las cuales se establecen entre la Alcaldía de Medellín y las empresas de carácter privado, de esta forma se combinan las dinámicas del sector público junto con las del sector privado, evitando de tal manera los problemas de eficiencia de la burocracias publicas puras, aunque ha sido difícil el establecimiento de control de la organización, si este opera para cumplir un fin público o de otro modo un fin privado, además de la valoración de los subsidios que la alcaldía de Medellín proporciona para llevar a cabo la operación (Leiva, 2011).

CONCLUSIONES

Una primera línea de reflexión que se abre con el análisis de resultados presentados corresponde a la naturaleza diversa o multilateral de las posibles soluciones de la política pública para habitantes de calle a nivel local; esto debido a que para su construcción e implementación, se hace necesario que las distintas visiones sobre una misma problemática, en términos de la definición del problema público, converjan en un plan de acción; las medidas tradicionalmente inmediatistas deberán detener el análisis en las causas principales de las problemáticas para transformarse en visiones fundamentadas en la prevención.

De acuerdo con Quintero (2008) las soluciones dentro de la política para los habitantes de calle en Medellín son multilaterales, lo cual implica especialmente el desarrollo de visiones distintas de las inmediatistas que se han empleado, como lo es la prevención, que genera resultados efectivos a largo plazo, aunque con un enfoque bioético que ayuda al reconocimiento y a la vez reafirmación de la dignidad humana; esto genera la posibilidad de que las personas vulnerables como los habitantes de calle reclamen de forma efectiva el derecho a la justicia, al acceso a los servicios de salud, la alimentación, el trabajo, el ejercicio de su autonomía y su inclusión en el ámbito social como ciudadanos que son.

Ahora bien, los resultados obtenidos con respecto al agendamiento en las políticas públicas del habitante de calle en Medellín, evidencian que en esta se prioriza las políticas universales, razón por la cual el agendamiento local tiene grandes retos para la necesidad que tiene la política pública de los habitantes de calle con relación a la ampliación de sus esfuerzos de intervención en el escenario social, esto hace prever la necesidad urgente de la toma de decisiones de política que estén encaminadas en mejorar los canales de comunicación, los recursos de incidencia política con base a las agendas particulares y la capacidad de coincidir las preocupaciones con los intereses en Medellín sobre los temas de habitante de calle.

También se concluye que, en las políticas públicas de habitantes de calle en Medellín, se utilizan dos tipos de instrumentos NATO, estos son: instrumentos sustantivos donde se encuentran los informes, registro, regulación, censos, donaciones, tasas de usuarios, inversión pública, administración, vigilancia, empresas públicas, inversión pública, provisión directa, y el subsidio;

y los instrumentos procesales como la información, los comités de asesoramiento, las comisiones, la financiación, el levantamiento de censos, las omisiones de investigaciones, el gobierno y el contrato, dichos instrumentos han permitido el desarrollo oportuno de las políticas públicas para la protección social del habitante de calle, donde se ha incluido otros programas como los Centro Día, las granjas productivas para la resocialización y rehabilitación y reconstruyendo mi vida, programas que han sido enfocados hacia la atención de la población habitante de calle de la ciudad de Medellín.

Además, se resalta que, aunque el tema del habitante de calle ha sido abordado en la agenda pública y se han expresado las distintas voluntades políticas al respecto, aún existen diversos aspectos relacionados que no se han priorizado oportunamente en las políticas públicas de Medellín, razón por la cual se debe de investigar más a fondo sobre el grado de interés del Estado local sobre los problemas públicos y el nivel de priorización que efectúa sobre estos, puesto que es evidente la falta de información acerca de los programas desarrollados por la Alcaldía de Medellín como también sobre los logros o resultados que la política pública y programas han obtenido en cuanto a la noción del habitante de calle en Medellín.

Los instrumentos tanto sustantivos como procesales, además de los programas, permiten y sirven para llevar a cabo el análisis oportuno de la política pública del habitante de calle en cuanto a la estructuración del problema público, incluyendo aquellas voluntades públicas en el agendamiento e instrumentos, puesto que mediante el desarrollo de los programas y de la implementación de los instrumentos se logra dar lugar al planteamiento y estructuración de la política pública, generando así un impacto positivo y resultados significativos en cuanto a la noción del habitante de calle en Medellín.

REFERENCIAS

Acta 518 agosto 29 de 2015, Proyecto de acuerdo 332 de 2015. Habitante de la calle.

Alcaldía de Medellín (2009). Informe final del censo sectorial de habitantes de y en la calle. DANE.

Alcaldía de Medellín. (2014). Políticas poblacionales para la vida y la equidad. Medellín.

Avance Jurídico. (30, septiembre, 2016). Ley 1641 de 2013. Bogotá, casa editorial avance Jurídico. Recuperado de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_1641_2013.htm

Ballart, X y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Banco Mundial-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Asociación Internacional de Fomento. (2019). Panorama general de la Pobreza. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

Casar, M y Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de Trabajo del CIDE (207)*.

Centro de Estudios de Opinión. (2009). *Desplazamiento poblacional de la población adulta en situación de calle*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Centro de Estudios de Opinión. (2010). Censo de habitantes de calle y en calle de la ciudad de Medellín y sus corregimientos. Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/7073>

Comisión Económica Para América Latina (2002). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2001-2002.

Comisión Económica Para América Latina (2006). Panorama social de América Latina. Recuperado de: <http://www.oei.es/historico/cepal06.htm>

- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Correa, E. (2007). La otra ciudad - Otros sujetos: los habitantes de la calle. *Trabajo Social*, (9), pp. 37-56.
- Cuesta, L. (2017). Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/11381/TFLACSO-2017CLCH.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Dente, B y Subirats, J. (2015). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gamboa, F. (2013). Metodología para el análisis político: un enfoque a partir de problemas, mecanismos e inferencias causales. *Temas Sociales*, 33, pp. 245-287.
- Gómez, C. (2015). El Habitante de la Calle en Colombia: Presentación desde una perspectiva social-preventiva. *Actualidad Jurídica*, 8, pp. 28 - 39.
- González, J. (2018). La configuración del habitante de calle como sujeto social. Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de <https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/2234/TESIS%20MAESTRIA%20JAIRO%20GONZALEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gutiérrez, J; Restrepo, R y Zapata J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 8 (2), pp. 333-351.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.

- Jaramillo, J; Fernández, T y Bedoya, S. (2017). Habitantes de calle: entre el mito y la exclusión. *Revista Poiésis*, (32), pp. 179-185.
- Jiménez, M. (2008). Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. Universidad de Granada, Campus de Cartuja s/n, Granada 18071, España.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Leiva, A. (2011). Formación de la agenda a partir de la política de primera infancia en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7777/tesis461.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Leyva, S. (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Ministerio de Salud. (2018). Política Pública Social Para Habitante de Calle- PPSHC. Oficina de Promoción Social. Grupo de Gestión Integral en Promoción Social. Gobierno de Colombia.
- Munévar, F. (2014). Análisis de la gestión pública de la política distrital para el habitante de calle en el marco del Plan de Gobierno de la Bogotá Humana en la localidad de Mártires - Bogotá D.C. Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD y Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios ECACEN.
- Murcia, J y Granada J. (2014). Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín. *Estudios Políticos*, (47), pp. 151-170.
- Nieto, y Koller, S. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. *Acta de investigación Psicol*, 5 (3), pp. 2162-2181.

Núñez, S. (2015). Población en Situación de Calle: desafíos de los programas de inclusión social en Bucaramanga (2012-2014). Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander – UIS.

Oficina de Promoción Social. (2017). Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2020-2030. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-habitantes-calle-2020-2030.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Ortiz, G. (2004). *La sensibilización hacia el habitante de calle, brigadas y comunidad desde la lúdica como estrategia de un proceso de inclusión social*. Bogotá: Comfenalco.

Peña, C. (2000). Habitar la ciudad: Estrategia de prevención a la problemática ser habitante de la calle. Red Pro habitantes de la Calle. Medellín.

Perilla, A. (2016). Habitante de calle. Recuperado de <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2016.00086>

Periódico Centro Adentro. (2006). Habitante de la Calle: una realidad cotidiana. Alcaldía de Medellín: Gerencia del Centro.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Objetivos del desarrollo sostenible del milenio. Nueva York: ONU.

Quintero, D. (2020). Plan de desarrollo Medellín Futuro 2020-2033. Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo%20Medell%C3%ADn%20Futuro%202020-2023.pdf>

Quintero, L. (2008). La exclusión social de "habitantes de la calle" en Bogotá: una mirada desde la bioética. *Revista Colombiana de Bioética*, (3), 1, pp. 101-144.

- Roth, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración*, 30 (2), pp.113 – 128.
- Roth, A. (2007). “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: *Enfoques para el análisis de Políticas públicas*, editado por Andre-Noë Roth. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sierra, D y Carrillo, D. (2019). Aproximación jurídica a la problemática de los habitantes de la calle en Bogotá y algunas propuestas hacia su protección. Universidad del Rosario. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Clinica-de-Interes-Publico/documentos/PROBLEMATICA-DE-LOS-HABITANTES-DE-LA-CALLE-EN-BOGO/>
- Subirats, J; Peter, Knoepfel; C, Larrue y Frédéric, V. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo, M y Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, (45), pp. 658-681.