

# El rol de los ángeles azules en la implementación. Una mirada desde el proyecto de habitabilidad de calle en Bogotá

*The role of the blue angels in implementation. A look from the street habitability project in Bogotá*

*Dulfary Calderón Sánchez<sup>1</sup>  
Ilit Dahab Mora Vargas<sup>2</sup>*

Recibido: 30 de julio de 2021 Aceptado: 24 de octubre de 2021  
DOI: <https://doi.org/10.33110/cimexus160204>

## RESUMEN

La labor que tienen los *ángeles azules* como implementadores territoriales de la política pública del Fenómeno de habitabilidad en calle en la ciudad de Bogotá, permite analizar el rol que llevan a cabo los street level bureaucracy para lograr articular estrategias que respondan a las necesidades del proyecto. El presente artículo tiene como objetivo generar un análisis del programa de atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle de la ciudad de Bogotá, desarrollado por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), estudiando la congruencia entre el marco normativo de la política distrital y su respectiva implementación. Lo anterior enmarcado en la implementación territorial por parte de los *ángeles azules* como funcionarios de primera línea. El estudio se realiza desde el enfoque Bottom-up como método para analizar las relaciones entre los actores locales, se maneja una metodología de orden cualitativo, vinculando herramientas de observación, entrevistas y grupo focal. Los resultados hallados dentro del proceso investigativo evidencian la discrecionalidad de los implementadores territoriales, así como las estrategias y forma de entender la implementación del programa de atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle, frente a las realidades locales que deben surtir los street level bureaucracy en la implementación de las políticas públicas. Como conclusiones del artículo se puede inferir que pese a la existencia

---

1 PhD © en Ciencias políticas de la administración y Relaciones internacionales, Magister en Gestión y política pública, politóloga. Profesora y líder de investigación de la facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás Bogotá- Colombia. Correo electrónico: [dulfarycalderon@usantotomas.edu.co](mailto:dulfarycalderon@usantotomas.edu.co) ORCID ID: 0000-0002-6783-155X

2 Profesional en Gobierno y Relaciones internacionales de la Universidad Santo Tomás sede Bogotá Colombia. Correo electrónico: [ilitmora@usantotomas.edu.co](mailto:ilitmora@usantotomas.edu.co)

de unos lineamientos estipulados desde la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle, la perspectiva que tienen los *ángeles azules* y los beneficiarios del proyecto cambian dada las realidades, los recursos disponibles, la discrecionalidad y la voluntad entre otros factores que deben surtir durante su rol como actores en el proceso.

**PALABRAS CLAVES:** Habitantes de calle, implementación, política pública, street level bureaucracy

#### ABSTRACT

The work of the Blue Angels as territorial implementers of the public policy of the phenomenon of homeless in Bogota, allows to analyze the role that street level bureaucracy play to achieve articulate strategies that respond to the needs of the project. The objective of this article is to generate an analysis of the comprehensive attention to the phenomenon of street habitability in the city of Bogotá, developed by the District Secretariat for Social Integration (SDIS), studying the congruence between the regulatory framework of district policy and its respective implementation. The above framed in the territorial implementation by the blue angels as front-line officials. The study is carried out from the approach Bottom-up as a method to analyze the relationships between local actors, handles a qualitative methodology, linking tools of observation, interviews and focus group. The results found within the investigative process show the discretion of the territorial implementers, as well as the strategies and way of understanding the implementation of the program of comprehensive attention to the phenomenon of habitability on the street, in the face of the local realities that must arise the street level bureaucracy in the implementation of public policies. As conclusions of the article, it can be inferred that despite the existence of stipulated guidelines from the public policy of the phenomenon of habitability on the street, the perspective that the blue angels and the beneficiaries of the project have change given the realities, the available resources, the discretion and the will among other factors that must occur during their role as actors in the process.

**Keywords:** Homeless, implementation, public policy, street level bureaucracy

#### INTRODUCCIÓN

El fenómeno de habitabilidad de calle en Colombia ha presentado importantes transformaciones a lo largo de los años debido a las complejidades del mismo y a las condiciones propias del contexto social, estos factores han sido evidentes en los censos de habitante de la calle realizados en las dos últimas décadas en el país, principalmente en las ciudades con mayor población, sien-

do importante resaltar el liderazgo de las entidades gubernamentales y no estatales que trabajan de manera directa en la atención a este grupo poblacional.

El comportamiento del fenómeno en la ciudad de Bogotá indica que ha pre existido una constante en su composición demográfica, es decir el índice de personas sin hogar no se alteran de forma exponencial con el transcurso de los años, de esta manera para el año 2018 este sector poblacional está compuesto por 9.538 personas, donde el 80% corresponde a hombres y el 20% a mujeres (DANE, 2018).

A pesar de ello, se han presentado diversas transformaciones en el fenómeno a partir de los cambios del espectro social en el Distrito capital, aumentado los desafíos para la ciudadanía debido al impacto de su presencia en Bogotá, generando entre quienes residen en los barrios percepciones e imaginarios de inseguridad, salubridad y aumento en el riesgo del consumo de sustancias psicoactivas para los jóvenes que habitan estos territorios donde tiene mayor presencia los habitantes de calle.

Las administraciones distritales han empleado diferentes mecanismos materializados en políticas públicas, estrategias de sensibilización, participación de fundaciones y ONG que trabajan con este tipo de población, buscando mitigar el fenómeno y subsanando situaciones que lleven a que poblaciones como son las migrantes caigan en estos escenarios de abandono estatal.

Bajo este contexto, se debe abordar tanto en las discusiones a nivel institucional, como en el marco de las aproximaciones académicas el fenómeno de habitabilidad de calle, dado a que es una problemática social que no solo incluye el gasto en programas asistenciales por parte del Estado, sino que también advierte de brechas existentes de exclusión social y aumento en los círculos de pobreza en las localidades de la ciudad. Bajo este contexto y tomando como marco referencial la política pública de la ciudad de Bogotá del año 2015<sup>3</sup> frente al fenómeno de habitabilidad en calle y específicamente el programa de prevención y atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle<sup>4</sup>, el artículo pretende analizar la función de los *ángeles azules*<sup>5</sup> como implementadores territoriales responsables de las acciones en materia de garantía de los servicios a los ciudadanos participantes.

La investigación realizada con el equipo de *ángeles azules* de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), tuvo como propósito poder responder al cuestionamiento sobre ¿Qué perspectivas y prospectivas tienen los implementadores territoriales y beneficiarios del programa social? Lo anterior a que la labor que llevan a cabo estos implementadores en la ciudad representa para los ciudadanos y para la propia institucionalidad un reto importante de abar-

3 Normativizada a partir del decreto 560 del año 2015.

4 Reglamentado a partir del proyecto 1108 de la Secretaría de Integración Social (SDIS).

5 El término ángel fue dado por los habitantes de calle quienes reconocen su labor de protección y acompañamiento como ángeles y el concepto azul acuña a la chaqueta institucional que los identifica. Dentro de la figura contractual en la SDIS son denominados como promotores sociales.

car, dado a que los fenómenos de habitabilidad en calle siguen incrementándose por razones de desplazamiento forzado, migración y el alto volumen en el consumo de sustancias psicoactivas.

Dentro de los objetivos del artículo es acercar la política pública de la habitabilidad en calle de Bogotá con las realidades que deben asumir los *ángeles azules* como implementadores territoriales a través de la perspectiva que tienen de su labor en las calles, así mismo aproximar la visión de quienes son beneficiarios de este programa social.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación desarrollada tiene un enfoque cualitativo de tipo explicativo, a través de un estudio de caso que conduce a un ejercicio analítico y reflexivo utilizando fuentes oficiales y académicas, así como herramientas de carácter cualitativo por medio de instrumentos como encuestas a los *ángeles azules* de los centros seleccionados, 2 grupo focales dirigidos a los habitantes de calle que hacen parte del proyecto, trabajo documental de la política y la técnica observación durante la aplicación de los métodos investigativos.

Para la selección de los centros de atención se tomó como referencia tres centros que reviste de importancia por su aporte en la política pública. Cada uno de ellos, representa la etapa donde inician el proceso los habitantes de calle como es el *hogar de día y noche Cr35*, el *Hogar El Camino* donde asisten quienes llevan más tiempo en el proyecto y Enlace social donde asisten quienes se gradúan del programa.

Cada uno de estos centros cuentan con implementadores territoriales quienes tienen perfiles profesionales como trabajadores sociales, psicólogos, licenciados en actividad física, psicopedagogos entre otros.

Para el desarrollo del artículo se planteó como pregunta de investigación ¿cuál es la perspectiva en la implementación del proyecto de habitabilidad en calle que tienen los beneficiarios y los *street level bureaucracy*?, con base en ello se partió de la hipótesis que los procesos de implantación no siempre tienen los efectos esperados durante su ejecución, esto dado a los diversos actores que interactúan en las políticas públicas, así como la discrecionalidad ejercida por los funcionarios encargados de llevarla a cabo.

Para constatar lo anterior se tuvo presente la labor realizada por los *ángeles azules* quienes son los promotores sociales en la implementación territorial de la Secretaria Distrital de Integración Social de Bogotá, tomando una muestra de un 10% del total de los funcionarios de cada centro. , así como el desarrollo de grupos focales entre 10 a 15 beneficiarios que se encontraban en los centros mencionados anteriormente. Como método de inclusión en el ejercicio de investigación se tuvo en cuenta un grupo de *ángeles azules* que tuvieran perfiles distintos profesionalmente, así mismo se seleccionó al azar en los centros de atención seleccionados a los implementadores, con el fin de poder conocer

distintos grados en la toma de decisiones, años de experiencia y visiones frente al proyecto.

En el caso de la participación de los habitantes de calle la selección en los hogares de paso estuvo a cargo de los coordinadores de los centros, esto a que conocen el proceso y tiempo que llevan dentro del programa los beneficiarios evitando riesgos en el comportamiento durante el ejercicio. La variable dependiente fue el rol de los *ángeles azules* como principales implementadores de la política, como variables independientes se tuvo en cuenta dentro de las encuestas el tiempo de labor en el programa, el tipo de profesión de los implementadores y el perfil profesional; dando una triangulación de la información descritos en los documentos institucionales con las variables involucradas lo anterior a la naturaleza cualitativa de la investigación.

#### PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL FENÓMENO DE HABITABILIDAD EN CALLE EN BOGOTÁ

En materia normativa, la política pública de habitabilidad en calle de la ciudad de Bogotá enmarcada en el Decreto 560 de 2015, se formula como un marco general de acción por parte del distrito que busca dignificar y resignificar el fenómeno de habitabilidad en calle. Empleando mecanismos de atención integral hacia esta población, basándose en programas de promoción, prevención, protección y atención a la ciudadanía en condición de calle, prevaleciendo características de un Estado garante de los derechos fundamentales de la población, de manera congruente con el *leit motiv* de la constitución política colombiana.

Para lograr esta integralidad se hace necesario una organización en lógica de sistema<sup>6</sup>, que permita la articulación y comunicación de las partes para la implementación de las acciones y el logro de los fines deseados (Secretaría de Integración Social, 2015). En este caso dicho sistema está conformado por diferentes actores vinculados al Fenómeno que coadyuvan al logro del fin establecido, desde las posiciones sociales y políticas que representan, actores tales como las instituciones públicas distritales, organizaciones no gubernamentales, sector privado, académico, redes de apoyo y personas naturales.

Los lineamientos éticos que fundamentan la implementación resaltan la necesidad de un enfoque de derechos que englobe valores como dignidad humana, libertad y solidaridad, con los cuales se garantiza una vida digna para la población. Resulta fundamental erradicar todas las formas o acciones que conllevan a que una persona viva situaciones o condiciones inhumanas donde se ataque directamente su dignidad; en segunda instancia se requiere proteger los Derechos de la población que está en riesgo de llegar a una situación de

---

<sup>6</sup> Entendiendo sistema como el conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

alta vulnerabilidad y finalmente es necesario generar acciones y actividades que garanticen la dignidad de las personas que ya están habitando la calle para reducir los daños relacionados con el Fenómeno (Secretaría de Integración Social, 2015).

Teniendo en cuenta no sólo la multicausalidad de factores que llevan a un ciudadano a decidir habitar la calle, sino a su vez las condiciones estructurales y diversas del fenómeno, dentro del proceso de diseño e implementación de la política pública han intervenido diferentes actores distritales como la secretaria de Integración Social, Secretaría de Salud, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría de Hábitat, Secretaría de la Mujer, entre otros actores, que hacen frente a diversas dimensiones conexas al fenómeno. No obstante, para efectos de la investigación, se centrará la atención en la inclusión y dignificación del individuo que desea salir de la habitabilidad en calle, enmarcado al interior del proyecto 1108 del año 2015, también conocido como *programa de prevención y atención integral al fenómeno de habitabilidad en calle*, en cabeza de la SDIS.

El objetivo principal que involucra los *ángeles azules* como implementadores del programa, es centrar las acciones de la política en la resignificación del fenómeno en la ciudad y dignificación de la calidad de vida de las personas que habitan la calle, por medio de procesos de inclusión social y de superación de las situaciones de alta vulnerabilidad.

En su composición estructural, el programa se ha de desarrollar por medio de 4 componentes, 4 estrategias, 9 líneas de acción y 4 modalidades de atención, cuyo desarrollo permite responder al fenómeno de la habitabilidad en calle, incluyendo a las poblaciones en riesgo y a las comunidades afectadas por el mismo (Secretaría de Integración Social, 2015 ficha SIBEI).

Los cuatro componentes inmersos en el programa corresponden a 1) *contacto activo y permanente*, que responde al abordaje en calle realizado por medio de los implementadores territoriales o también conocidos como *ángeles azules*, para la activación de rutas de atención pública y la comprensión del fenómeno social. Esto se lleva a cabo a partir de dos estrategias: la primera, prevención de la habitabilidad en calle, mediante la cual se realizarán acciones orientadas a difusión, reconocimiento y sensibilización del fenómeno; la segunda corresponde al abordaje territorial direccionando la lectura territorial del fenómeno, articulación institucional y atención en calle.

2) *atención transitoria para la inclusión social*, componente que comprende los servicios dirigidos a promover el inicio de los procesos de inclusión social de los ciudadanos habitantes de calle a través de diferentes modalidades de atención encaminadas a brindar alternativas para el restablecimiento de derechos de la población sujeto. En el cual se ofrecen dos modalidades para la atención: hogar de paso día - noche y atención transitoria.

3) *Comunidades de Vida y Desarrollo Personal*, comprende los procesos de inclusión social de los y las ciudadanas habitantes de calle a través de estrategias de desarrollo personal, formación en competencias laborales y atención

en ámbito institucional para personas con alta dependencia que les permitan el restablecimiento de derechos, la participación activa de redes de apoyo y su vinculación socioeconómica, ofreciendo dos modalidades: Comunidades de vida y Protección para población en alta dependencia funcional, física, mental o cognitiva.

4) *Proceso de Enlace Social y Seguimiento*, este comprende la consolidación del proceso de inclusión social de los ciudadanos y las ciudadanas habitantes de calle, donde la formación académica, generación de oportunidades y los ejercicios de acompañamiento y seguimiento fortalecen competencias, capacidades y habilidades ocupacionales para la constitución o restablecimiento de redes sociales, comunitarias y productivas. Se consolida a partir de tres líneas de acción: Formación para el estudio; egreso, seguimiento, acompañamiento y convenios.

Lo anterior se materializa en una serie de proyectos para aquellos ciudadanos que lleven 3 o más meses de asentamiento en la calle y con una condición etaria de 29 años o más. Partiendo con los centros de atención día y noche, los cuales albergan habitantes de calle sin ningún tipo de compromiso de permanencia buscando su resignificación por medio de dinámicas de higiene personal, acceso a alimentación y atención psicológica a quienes de forma voluntaria deseen acceder a los servicios de la secretaría de integración social.

Posteriormente, se describen los criterios de acceso al centro de atención transitoria, los cuales buscan fortalecer la capacidad de estar y vivir fuera de la calle bajo condiciones dignificantes para el ciudadano, a partir de un proceso que tiene una duración aproximada entre 7 y 9 meses dependiendo el avance y compromiso del ciudadano participante teniendo en cuenta las probabilidades de deserción por medio de las comunidades de vida a través de dinámicas de atención estructural desde enfoques psicoeducativos, socioeducativos y ludoterapéuticos para procurar por un mayor éxito del programa.

Finalmente, en materia de formación para la vida laboral se creó el centro de desarrollo de capacidades que busca fortalecer y aprehender múltiples habilidades y capacidades en aras de garantizar el acceso al mundo laboral de los ciudadanos participantes, procurando la obtención de recursos para la subsistencia. Además, partiendo del enfoque diferencial promovido desde la política pública se desarrolló el servicio de alta dependencia funcional física, mental o cognitiva que busca procesos de atención integral a los habitantes de calle que por su condición de existencia o por características congénitas presentan deterioros físicos, mentales o cognitivos a raíz de la permanencia en calle.

En conjunto estas estrategias y componentes propenden por la dignificación y resignificación del fenómeno a partir de la vinculación a la vida civil de los ciudadanos habitantes de calle que deciden transformar sus hábitos y estilos de vida, en aras de mejorar su futuro en comunidad.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DESDE EL BOTTOM UP

Partiendo de los fines investigativos que contempla el artículo, es importante establecer las referencias y enfoques teóricos desde los cuales se analizará el fenómeno social sujeto a investigación; por esto, se establece como marco teórico el enfoque *bottom-up*, desde el cual se comprende el proceso de implementación como transformador de la política original, centrándose por ejemplo en las acciones a pie de calle y proponiendo un análisis longitudinal del origen y de los cambios sufridos por el curso implementativo.

El análisis de políticas públicas es un campo de estudio importante al interior de la ciencia política, por esto es necesario conceptualizar el término *política pública* que ha tenido distintas definiciones a través del tiempo. Knoepfel (2007) define el término como “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”. Esto da lugar a escenarios con múltiples grados de obligatoriedad tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que originan un problema y los intereses de quienes padecen los efectos negativos del problema en cuestión.

De acuerdo a las definiciones dadas de política pública, es importante establecer la fase analizada en el artículo, teniendo en cuenta el enfoque *bottom-up*. Por esto se hace énfasis en los procesos de ejecución o implementación, dado que su variación genera que los resultados esperados dentro de la política no sean predecibles. Esta perspectiva ve la política pública como algo flexible y adaptable a posibles contingencias y cambios, donde existe un alto grado de dependencia en la fase de implementación y más exactamente de los *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980). Roth (2014) ha sugerido que “esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable.

Para efectos del presente artículo, se abordará la implementación desde la perspectiva propuesta por Rein y Rabinovitz (1993), comprendiendo el concepto a partir de tres variables de ejecución, 1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores y 3) generando un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, bajo la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal, racional burocrático y el imperativo consensual.

El primer imperativo establece el cumplimiento de la exigencia legislativa, principalmente enmarcada dentro del Estado colombiano por medio de sus diferentes instrumentos legales;<sup>7</sup> el imperativo racional burocrático caracteri-

<sup>7</sup> Entiéndase como Decretos, Leyes, normas y Constitución política.

zado por la resolución de los problemas desde el estamento burocrático; y el imperativo consensual que facilita el acuerdo entre las partes contendientes y con posibilidades de ejercer influencia. Esto rompe con la idea de que la implementación de las políticas públicas corresponde a una transición unidimensional de la legislación a la elaboración de lineamientos y de ésta a la auditoría y a la evaluación, ya que en realidad responde a un principio de circularidad donde todas las etapas de implementación son interdependientes (Rain & Rabinovits, 1978).

No obstante, la tratabilidad derivada de los factores que pueden conllevar una implementación efectiva de las políticas, recae en mayor medida sobre los agentes implementadores, más no en los eslabones jerárquicos más altos de la estructura organizativa de la entidad encargada del proceso. Por esto, Lipsky (1980) abre campo a la conceptualización de los agentes operativos en la cadena de implementación o los también llamados burócratas a nivel de calle. A partir de su teoría acerca del *street level bureaucracy* (SLB), se abarca a los servidores públicos que se encuentran al interior de agencias públicas e interactúan directamente con los usuarios de servicios sociales u organizaciones.

Estos burócratas, se encuentran en la primera línea de las políticas de gobierno, ya que son el rostro visible de los beneficios gubernamentales por su interacción continua con las poblaciones-objeto y se desenvuelven bajo constante presión, no sólo por la responsabilidad depositada en sus cargos bajo conceptos de eficiencia y eficacia, sino también por la complejidad de los contextos en los cuales se desenvuelven, acuñando el término *coping*, concepto importante dentro de la teoría de la burocracia a nivel de la calle propuesta por el autor, Lipsky (1980) plantea que las decisiones de los burócratas a nivel de calle, sus rutinas y los instrumentos que crean para enfrentar la presión e incertidumbre de su trabajo, se convierten en las políticas públicas que ejecutan.

Otra característica que compone a los *street level bureaucracy* radica en que la reacción subjetiva de los agentes implementadores frente a situaciones complejas, los puede llevar a asumir un rol de *agentes del Estado* bajo la premisa del cumplimiento de las normas establecidas de manera estricta; o pueden comportarse como *agentes de los ciudadanos* y tratar de involucrarse, apoyar o contribuir más de lo necesario y normativizado a ciertos beneficiarios/usuarios en condiciones de desigualdad (Maynard-Moody y Musheno 2018).

Finalmente, Gofen (2018), agrega que la libertad al momento de actuar de los implementadores y las desviaciones derivadas de la implementación frente al diseño de las políticas, hacen que los servidores públicos introduzcan una divergencia entre sus acciones y los objetivos formales de los programas. Esto puede ser negativo a corto plazo, pero podría transformarse en un factor positivo con el tiempo si llegase a contribuir al cambio en el diseño previo del programa en cuestión, considerando que pueda ser inadecuado para el abordaje de la problemática social tratada dentro de la política y sus respectivos programas.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN. LOS ÁNGELES AZULES COMO CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS Y DECISIONES

Las intervenciones realizadas en el Bronx,<sup>8</sup> generaron una expansión del fenómeno en múltiples localidades de la ciudad exigiendo una mayor atención y servicios para la ciudadanía. Por lo cual los servicios de atención al fenómeno de habitabilidad en calle se robustecieron, según lo señalado por el subdirector para la adultez de la SDIS, crecieron los centros de atención para los ciudadanos en condición de habitabilidad en calle, aumentó el presupuesto destinado para el programa y se amplió a su vez el personal de abordaje y atención en calle, también conocidos como *ángeles azules*. Bajo este contexto la SDIS como entidad responsable de la política pública en la ciudad fortaleció la estrategia de *ángeles azules* como implementadores territoriales, quienes tienen la experiencia, cuentan con habilidades y reconocimiento por parte de los ciudadanos en su labor, así como el respaldo de los habitantes de calle para ser partícipes de los servicios de la institución.

Testimonios generalizados de los participantes,<sup>9</sup> afirman que el programa de atención integral al fenómeno, es considerado uno de los más importantes en su ámbito territorial ya que lo consideran como un proceso de atención para la recuperación de redes de apoyo familiar y social, hábitos de higiene personal, reconocimiento de sí mismos a partir de la dignificación como individuos y la resignificación como miembros de una comunidad. Así mismo posibilita la culminación del bachillerato y aporta al mejoramiento de dinámicas de relacionamiento con los otros por medio de valores, lazos de confianza y sana convivencia a partir del reconocimiento del otro como sujeto de derechos (participantes habitantes de calle 2, 2019).

Desde la perspectiva de los Promotores e implementadores<sup>10</sup> se manifiesta que al no haber claridad normativa en cuanto a la regulación del número de veces que pueden acceder los ciudadanos habitantes de calle a los servicios, dada la condición voluntaria que permea el programa, los índices de éxito son bajos. Esto se debe a su vez a que “desde hace 20 años se ha girado a un enfoque circular, es decir un círculo vicioso donde al momento de estar a punto de culminar el proceso y recuperar su familia, saliendo de la zona de confort o burbuja en la que se encuentran los participantes, recaen y vuelven a habitar la calle para volver a reiniciar el proceso cuando desean, mayoritariamente

8 Es uno de los sitios conocidos por contener el fenómeno de habitabilidad en calle en Bogotá, se encontraba ubicado en el centro de la ciudad donde incluía alrededor de 6 cuadras donde permanecían recicladores, prostitución y redes de micro tráfico entre otros problemas.

9 Habitantes de calle en procesos de integración social, de acuerdo a los focus group realizados con aproximadamente 25 ciudadanos habitantes de calle en el hogar de paso Cr 35 y la comunidad de vida el camino.

10 Se realizaron 15 encuestas semiestructuradas a los promotores de la comunidad de vida el camino, conformado por profesionales en las áreas de trabajo social, psicología y pedagogía reeducativa. Quienes llevan entre 20 meses a 8 años como promotores sociales en el proyecto.

a causa de síndromes de abstinencia” (promotora 1, 2019). En términos de Aguilar (2003) convierte la implementación de políticas sociales en procesos complejos y conflictivos que terminan siendo asistencialistas y utilitaristas por parte de la población beneficiada.

Otra característica dentro del modelo de atención que complejiza los servicios corresponde a la diferenciación etaria, ya que, desde la estructura organizacional, la subdirección para la adultez en la cual se encuentra suscrito el programa, limita su accionar al conjunto etario de adultos habitantes de calle, es decir población entre los 28 y 63 años. No obstante, se logró evidenciar dentro del ejercicio investigativo, que existen procesos de atención para ciudadanos habitantes de calle bajo el único condicionante de ser mayor de edad, es decir la atención se presta desde los 18 años en adelante (promotor 2, 2019),<sup>11</sup> lo cual aumenta la carga para la subdirección y agrega problemas de tratabilidad en la implementación como resultado a la no atención de las demandas concretas de los ciudadanos jóvenes, es decir entre los 18 y 28 años de edad, como lo advierte Sabatier y Mazmanian (1981).

Otro aspecto a tomar en cuenta dentro del programa como lo manifiesta el promotor 5(2019) es la falta de articulación entre las instituciones que son actores de la política pública ya que “no existen procesos de cohesión entre las múltiples secretarías involucradas para la atención e implementación de la política pública”. Esto deriva en una serie de discordancias entre los actores que hacen parte de la implementación para generar procesos individuales exitosos en los participantes, visibilizando falencias en términos de implementación del enfoque diferencial, garantía al derecho fundamental a la salud, dificultades de inclusión laboral y alto índice de no culminación de los procesos de integración social o reincidencia en la habitabilidad en calle, al no existir cohesión interinstitucional como lo pretende el proceso de implementación.

Dicha falta de articulación, lleva a que el conducto regular, derivado de las rutas de atención y restablecimiento de derechos para los ciudadanos habitantes de calle posea dificultades al momento de la implementación del enfoque diferencial al ingreso al programa. Se atiende de manera igualitaria a los participantes sin contemplar las características diferenciales entre salud física, mental, género y edad, lo cual puede limitar el éxito en los procesos individuales. Ejemplo de ello se plantea por una participante que manifiesta que “al interior de los baños no existen dispensadores de toallas sanitarias para mujeres y en caso de requerirse no se cuenta en los centros con esta clase de implementos” (mujer habitante de calle, 2019), invisibilizando así el enfoque de género.

La existencia de participantes con condiciones de discapacidad que no poseen atención diferencial al interior de los centros. Evidenciándose una fuerte falencia en lo que a infraestructura respecta, teniendo en cuenta las características y limitaciones de movilidad que poseen los individuos con estas

---

11 Los menores de edad son atendidos por el Instituto Distrital de protección a la niñez- IDIPRON

condiciones. A esto los Participantes suman la carencia de personal médico y especializado permanente al interior de los centros para la atención oportuna, manifestando una inconformidad con el servicio médico, ya que al ser ciudadanos que por sus condiciones de vida, hábitos y edad pueden requerir medicamentos, atención o traslado, no ven reflejada la garantía óptima de su derecho fundamental a la salud (Participantes habitantes de calle, 2019).

En cuanto a salud mental, el panorama se agudiza ya que la falta de personal especializado en psiquiatría al interior de los centros para atender a los ciudadanos participantes que padezcan este tipo de afecciones, ha llevado a que sean los promotores quienes a partir de su experiencia hagan frente a eventualidades derivadas de alteraciones o crisis existentes (promotor 4, 2019).

Otra característica y es que aquellos que por su formación profesional posean perfiles clínicos deben limitarse a dinámicas de atención psicosocial de acuerdo a lo establecido en los límites de sus funciones, aun teniendo en cuenta que existe una carencia en personal de atención psiquiátrica y también en los cupos destinados a participantes al interior de clínicas especializadas en la ciudad.

Otra dificultad encontrada durante la investigación que limita el éxito del programa corresponde a la falta de un enfoque médico que haga frente a la farmacodependencia preexistente en un alto porcentaje de los ciudadanos habitantes de calle, ya que al limitarse a procesos de atención psicosocial los índices de recaída al consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y por ende a la habitabilidad de calle son bastante altos, no sólo dentro de las primeras fases del proceso sino también en egresados del programa.

A ello el subdirector para la adultez agrega que “La carencia de un sistema de salud con modelos de atención a la farmacodependencia limita el éxito de los programas para la inclusión social, 2 de cada 10 lo logra” (subdirector de adultez, 2019).

El último de los factores a tratar que más dificulta el éxito de los casos de inclusión social o desencadenan reincidencia en la condición de habitabilidad es la inclusión laboral (Promotor enlace social, 2019), pues los procesos de capacitación para el trabajo, vinculación laboral o seguimiento de los procesos laborales de los participantes han desencadenado una alta recurrencia a la informalidad como mecanismo de subsistencia una vez culminado el proceso. Esto no garantiza el derecho al trabajo, limita ingresos fijos que provean estabilidad de los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades básicas, llevándolos a la misma condición de vulnerabilidad con la que ingresaron al programa, esta vez excluidos por un sistema laboral competitivo y una sociedad que prefiere en su mayoría no dar segundas oportunidades.

En relación con lo planteado por Lipsky (1980) las decisiones de los *ángeles azules*, la atención brindada a los ciudadanos participantes y los mecanismos que utilizan para enfrentar la presión de su trabajo se convierten en el programa que ejecutan, esto fruto de la complejidad del fenómeno y de las

carentes herramientas brindadas por la administración distrital.

Tal como lo manifiesta la promotora 5 (2019), los procesos de inducción y reinducción que desde la normatividad distrital debiesen realizarse con regularidad semestral por los riesgos y manejos que deben tener los promotores, se realizan en cambio de manera intermitente, ocasionando que el protocolo de atención, el conocimiento sobre las particularidades del fenómeno y las rutas de restablecimiento individual recaigan sobre los implementadores territoriales pero sin el acompañamiento debido por parte de la institución.

Sabatier y Mazmanian(1981) plantean en su modelo de estudio que las instituciones encargadas del desarrollo de políticas sociales deben contener una capacidad robusta desde la normatividad para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, no obstante se evidencia la carencia desde la normativa distrital para contemplar herramientas e insumos necesarios para el desarrollo e implementación correcto de las funciones de los *ángeles azules* en el territorio, por lo cual el promotor 6 (2019) manifiesta que:

“la SDIS no ofrece los insumos necesarios para trabajar, no tenemos materiales requeridos para atender a los ciudadanos participantes, por esto de manera autónoma debemos llevar nuestros materiales, recolectar y donar ropa para los participantes, facilitarles ciertos implementos utilizando la imaginación y recursividad para desempeñar nuestras funciones”.

Situaciones como estas llevan a los *ángeles azules* a moverse constantemente entre lo que Maynard-Moody y Musheno (2018) plantean como roles de *agentes del Estado* al momento de tener que cumplir con las normas establecidas de manera estricta por el programa pero llegan a comportarse también como *agentes de los ciudadanos* al tratar de involucrarse, apoyar o contribuir más de lo normativizado a los ciudadanos participantes para garantizarles mejor atención, así la institución misma no provea los recursos necesarios.

Finalmente, Gofen (2018), agrega que la discrecionalidad al momento de actuar de los *ángeles azules* y las desviaciones derivadas de la implementación frente al diseño del programa pueden considerarse algo negativo a corto plazo pero podría transformarse en un factor positivo con el tiempo si llegase a contribuir al cambio en el diseño previo del programa en cuestión para que el éxito de los procesos individuales de los ciudadanos habitantes de calle aumente.

Debido esto, a que las acciones de los promotores son rescatadas y valoradas no sólo por los funcionarios mismos sino por los ciudadanos habitantes de calle quienes reconocen por completo la labor de los *ángeles azules* y aseguran que los lazos de confianza y respeto que tejen entre sí son fundamentales para el acceso a los servicios por parte de esta población y la permanencia en los centros atención brindados por la SDIS (participantes habitantes de calle 3, 2019).

## CONCLUSIONES

Comprender el fenómeno de habitabilidad en calle, sus causas y repercusiones no sólo para los individuos que habitan en estos espacios sino también para sus familias y la sociedad en general, lleva a sustraer de ello la idea de que este fenómeno es consecuencia y reflejo de un sistema social con fallas estructurales en términos culturales, económicos, sociales y políticos, llevando a los individuos a decidir habitar espacios hostiles que no tienen diferenciación de género y edad, evidenciando la multicausalidad que posee el fenómeno.

Al convertirse la habitabilidad de calle en un problema de la agenda pública que comprende dinámicas de consumo de SPA, prostitución, explotación, delincuencia, microtráfico, etc., las acciones emergentes del Estado debiesen comprender mecanismos de atención estructurales que hagan frente a las distintas dimensiones que abarca el fenómeno, garantizando de esta manera procesos de reintegración social efectivos que disminuyan el número de ciudadanos que deciden habitar la calle. Si bien se cumple normativamente en la ciudad de Bogotá, es importante resaltar que existe una amplia carencia de cohesión y articulación interinstitucional que garantice esto.

Así mismo, las acciones gubernamentales actúan frente a la problemática bajo un modelo de corto y mediano plazo sin garantizar que las herramientas brindadas dentro del proceso logren generar efectos a largo plazo dentro de los ciudadanos participantes, en la cual por ejemplo se resalta la falta de herramientas estructurales para la supervivencia del individuo fuera de los recintos de la SIDA, siendo la formación para la vida laboral una de las deficiencias del programa y la atención diferencial un obstáculo para la inclusión con éxito de algunos habitantes de calle.

Se resalta también, que desde una perspectiva económica la atención al fenómeno de habitabilidad en calle contiene unos costos elevados para la administración distrital por lo cual, es claro que se restringe la garantía de una serie de derechos de calidad a los participantes y no se tiene en cuenta estrategias efectivas que faciliten el éxito de los procesos, la disminución de dinámicas circulares al interior de los ciudadanos participantes y optimice recursos del erario.

Lo anterior, refleja que, si bien el Estado ha hecho algunos esfuerzos por abordar la situación de habitabilidad en Calle en Bogotá, aún hacen faltan condiciones que garanticen a plenitud los derechos fundamentales de la población y procuren por generar impactos reales dentro de la vida de estos ciudadanos y su entorno. Ya que, si bien existen herramientas para su desarrollo, el Estado se queda corto en la visión de inclusión real a la vida civil y las herramientas necesarias para ello; rehabilitación del consumo de SPA y el seguimiento necesario para evitar que dichos individuos recaigan en las calles.

Es importante comprender que los procesos de los ciudadanos que deciden dejar de habitar las calles deben contener enfoques de un Estado social

de Derecho, que dignifiquen la humanidad de los participantes y promuevan condiciones de vida óptimas. De lo contrario serán los implementadores territoriales quienes tendrán que desviar sus acciones y funciones en aras de garantizar en mayor medida los derechos que el Estado desde sus estructuras normativas no ha logrado vislumbrar. Finalmente, cabe resaltar que, bajo los nuevos modelos de gestión preexistentes en las políticas sociales, el Estado debe vincular de forma intersectorial otros actores que logren articularse y garanticen la integralidad necesaria para la prevención y atención de este fenómeno social.

Frente al proceso de investigación tuvo como limitaciones metodológicas la implementación de algunas recolecciones de datos, como fueron inicialmente los grupos focales en un equipo de *ángeles azules*. Al realizar este tipo de técnica inicialmente con un grupo de implementadores no dio el resultado esperado dado por la presencia de los coordinadores que estaban presente coaccionando su participación, por ello se decidió realizar encuestas. Pero al desarrollar esta técnica con los habitantes de calle género un valor importante para la investigación, este tipo de población siente mayor receptividad de hablar al encontrarse en un espacio donde varios de sus compañeros participan.

Otro aspecto importante para concluir es la falta de estudios en el área de investigación sobre los *street level bureaucracy* y su rol en el programa, limita conocer antecedentes que precede esta investigación. Sin embargo, es claro que la labor que ejercen estos implementadores territoriales dentro de los programas sociales del Distrito es un desafío que se debe reconocer como un aporte significativo para mitigar el impacto que tiene la habitabilidad en calle.

Los *ángeles azules* tienen experiencia que aportan de manera significativa en el desarrollo de la implementación, como dice su lema se trata de *persistir, insistir y no desistir* siendo valores que tienen presente al momento de buscar en las calles de la capital posibles beneficiarios del proyecto. Es necesario tener en cuenta que dentro de los procesos de políticas públicas los recursos no siempre corresponden a las realidades locales, terminando por ser los funcionarios de primera línea o los llamados burócratas a nivel callejero quienes terminan dándole valor a la intervención social como respuestas a las demandas ciudadanas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000), "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México/Miguel Ángel Porrúa.
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy. *Public Policy Implementation*, 26 (2), 157-184.
- Calderón, D. (2016) *Políticas públicas. Retos y desafíos para la Gobernabilidad*. Ediciones USTA. Bogotá, Colombia.

- Colombia, Congreso de la República, (2013), “Ley 1641 de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”.
- Coley J (2018). Análisis de la política pública para el habitante de calle en la ciudad de Medellín con el fin de mitigar la problemática asociada a la limosna en esta ciudad. Disponible en <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/19919>
- DANE. (2018). Censo habitantes de calle.
- Dye, T.R., Understanding public policy, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1984.
- FAMSI (2018). Inclusión social. Recuperado de: <http://www.andaluciasolidaria.org/que-hacemos/inclusion-social>
- Gofen, A. (2018), “Cuidado con la brecha: Dimensiones e influencia de la divergencia en la implementación de políticas públicas en el nivel de calle”, en M. I.
- Knoepfel, P. (2007). Hacia un modelo de análisis de las políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3) Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful implementation. *The Western Political Quarterly*, 43(4), 833-848.
- Mazmanian, D; Sabatier P (1981). *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass., Lexington Book
- Mujer habitante de calle. (2019). Grupo focal 1, ciudadanos participantes
- Nieto, C & Koller, S (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- ONU, ( 2001). Primer Informe Mundial Sobre Asentamientos Humanos.
- Parra, H (2017). Política pública de habitantes de calle en Bogotá: avances y necesidades de mejora hacia el reconocimiento de derechos fundamentales y dignificación humana de personas habitantes de calle.
- Participantes habitantes de calle. (2019). Grupo focal 1, ciudadanos participantes Cr 35
- Participantes habitantes de calle 2. (2019). Grupo focal 2, ciudadanos participantes comunidad de vida
- Participantes habitantes de calle 3. (2019). Grupo focal 1, ciudadanos participantes Cr 35
- Promotora 1. (2019). Grupo focal 2 implementadores territoriales.
- Promotor 2. (2019). Grupo focal implementadores territoriales.
- Promotor 3. (2019). Grupo focal 2 implementadores territoriales.

- Promotor 4. (2019). Grupo focal 2 implementadores territoriales.
- Promotora 5. (2019). Grupo focal implementadores territoriales.
- Promotor 6. (2019). Grupo focal implementadores territoriales.
- Promotor enlace social. (2019). Entrevista enlace social.
- Rein y F. Ravinovitz, “Implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, L., La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Roth, A. N. (2014), Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (1985) “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.
- Secretaria de Integración Social. (2015). *Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Suárez, C (2017). Estigma, communitas y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010).
- Tamayo, M (2003); El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset (pp. 281).
- Tosi (1999) En Nieto, Carlos & Koller, Silvia (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.