



# Capítulo

---

## ANÁLISIS Y EJECUCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA HABITANTES DE LA CALLE EN MATERIA DE SALUD Y EDUCACIÓN EN CALI

### Cita este capítulo

Astudillo Villegas, R.; Cabrera Zuluaga, M. L.; Castañeda Sánchez, M. & Ruiz Cardona, D. F. (2020). Análisis y ejecución de los lineamientos de política pública para habitantes de la calle en materia de salud y educación en Cali. En: Olaya Garcerá, J. E.; Caro Ruiz, F. A. y Rojas Muñoz, A. L. (eds. científicos). *Proyección e Innovación Social. Volumen II*. (pp. 123-134). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.



## 8 Capítulo

### ANÁLISIS Y EJECUCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA HABITANTES DE LA CALLE EN MATERIA DE SALUD Y EDUCACIÓN EN CALI

ANALYSIS AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY GUIDELINES FOR STREET DWELLERS ON HEALTH AND EDUCATION IN CALI

**Ricardo Astudillo Villegas**

<https://orcid.org/0000-0001-6570-9684>

*Universidad Santiago Cali, Colombia*

**Maricela Castañeda Sánchez**

<https://orcid.org/0000-0002-1998-5570>

*Universidad Santiago de Cali, Colombia*

**Mónica Liliana Cabrera Zuluaga**

<https://orcid.org/0000-0002-8254-4452>

*Universidad Santiago de Cali, Colombia*

**David Fernando Ruiz Cardona**

<https://orcid.org/0000-0002-8254-4452>

*Universidad Santiago de Cali, Colombia*

### RESUMEN

La presente investigación analizó los avances obtenidos por la alcaldía de Santiago de Cali en materia de una política pública social para habitantes de calle referente a los aspectos de salud y educación. Desde julio de 2013 la Ley 1641 estableció los lineamientos para la formulación de dicha política. La alcaldía de Cali con el acompañamiento del Ministerio de la Protección Social, viene ejecutando una acción integral para estas personas, con el fin de brindarles una vida digna y garante de sus necesidades. Sin embargo, es pertinente verificar el grado de avance que sobre el tema ha tenido el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Cali Progresa Contigo”.

El trabajo se abordó como investigación concomitante de tipo cualitativo, descriptivo y evaluativo bajo método no experimental. Se utilizaron dos encuestas para capturar las percepciones de la situación, una aplicada a 90 habitantes de calle y otra a cuatro representantes de fundaciones que brindan atención a estas personas.

El estudio permitió conocer que el 60% de los habitantes de calle tienen formación académica a nivel de secundaria y que un 55,5% cuentan con un servi-

cio de salud. Por su parte 50% de las instituciones consideran que las políticas, planes y programas del gobierno local en materia de salud y educación para habitantes de calle no son suficientes.

Por lo anterior, el municipio puede tomar como línea de base el presente documento para avanzar en la implementación de la Ley 1641 de 2013 mediante la definición de la política pública municipal para habitantes de calle.

**Palabras claves:** Políticas públicas, habitantes de calle, Ley 1641 de 2013, reducción de desigualdades.

## ABSTRACT

The present research analyzed the progress made by the mayor of Santiago de Cali in the area of a public social policy for street inhabitants concerning health and education aspects. Since July 2013, Law 1641 established guidelines for the formulation of such a policy. The mayor of Cali with the accompaniment of the Ministry of Social Protection, he has been carrying out an integral action for these people, in order to give them a life worthy and guarantor of their needs. However, it is pertinent to verify the degree of progress made on the subject by the 2016-2019 Development Plan “Cali Progresá Contigo.

The work was addressed as a qualitative, descriptive and evaluative concomitant research under a non-experimental method. Two surveys were used to capture perceptions of the situation, one applied to 90 street inhabitants and another to 4 representatives of foundations that provide care to these people. The study showed that 60% of street residents have academic education at the secondary level and that 55,5% have a health service. For their part, 50% of institutions consider that local government policies, plans and programs in the area of health and education for street residents are not sufficient.

For the above, the municipality can take as its baseline the present document to advance the implementation of Law 1641 of 2013 by defining the municipal public policy for street inhabitants.

**Keywords:** Public policies, street inhabitants, Law 1641 of 2013, reducing inequalities.

## INTRODUCCIÓN

La desigualdad social y la falta de atención a ella por parte de los gobiernos llevan a la generación de los niveles de indigencia, al tema le han aportado innumerables autores desde diferentes aristas, entre las cuales se podría citar el concepto de “Bienestar Elemental” (Nussbaum, 2006), el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos más que como un indicador (Sen, 2000), el desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 2006) y los conceptos de habitante de la calle (Nieto & Silva H., 2015).

De otro lado sobre el papel de la política pública se han considerado aspectos sobre su formulación e implementación (Roth, 2002), evaluación (Pinilla & García-Altés, 2010), y análisis (Velásquez G., 2016) para la realización material y concreta del proyecto de vida deseado a través de las capacidades de los individuos.

Colombia es uno de los países de la región latinoamericana que ostenta uno de los más altos índices de pobreza y exclusión social. Cifra que ha ido en aumento en los últimos años, pese a los avances en materia de políticas públicas; en el país las cifras de inequidad y exclusión social son altas, aumentando la brecha entre ricos y pobres.

De acuerdo al documento Estudio Económico de América Latina y el Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2015) y el Informe Sobre Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2015), Colombia es el quinto país más desigual de la región latinoamericana. Según estos informes, del total de la población colombiana, el 34% vive en la pobreza absoluta y un 13.7% vive en las calles. El factor pobreza es el que ha hecho que muchas personas caigan en los cinturones de miseria, hasta llegar a la indigencia, sin posibilidades de subsistencia. En la región latinoamericana las cifras también van en aumento, pasando en el 2009 de 180 millones de personas pobres a 189 millones en el 2010 y de 71 millones de indigentes a 76 millones para esos mismos años.

La ciudad de Cali cuenta con una población de 3.620 habitantes de calle censados (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2018) y un estimado no oficial de por lo menos otros mil, lo que ratifica los 4.451 referidos

en el documento preliminar de Política Pública Social para Habitante de Calle – PPSHC (Ministerio de Salud y Protección Social - MINSALUD, 2018). La actual administración municipal cuenta con un programa para atender a esta población. El programa piloto se viene ejecutando en los barrios Sucre, Santa Elena, Calvario y el centro de la ciudad, atendiendo 1.886 habitantes de la calle, lo que muestra que el esfuerzo hasta ahora ha sido insuficiente y que no ha tenido el impacto esperado por múltiples problemas, entre ellos la falta presupuestal, falta de voluntad política, falta de compromiso institucional, violencia, inseguridad ciudadana y desempleo.

Se hace necesario y justificable la realización de este estudio, para analizar y evaluar en términos de política pública los resultados hasta ahora obtenidos por la Alcaldía Municipal y el impacto generado, en el marco del Plan de Desarrollo 2016-2019 “Cali Progresas Contigo” (Acuerdo N° 0396, 2016), con el propósito de caracterizar la población y generar un documento para la formulación de la línea base de la política pública que en esta materia asuma la Alcaldía de Santiago de Cali.

## MATERIALES Y MÉTODO

El trabajo se abordó como una investigación concomitante de tipo cualitativo, descriptivo y evaluativo bajo método no experimental. Se utilizaron, como técnica para capturar las percepciones de la situación, dos encuestas: una aplicada a una muestra de 90 habitantes de calle y otra a cuatro de los representantes de fundaciones que brindan atención a estas personas.

En el caso de los habitantes de calle se partió de los 4.451 referidos por MINSALUD, considerando un error del 9%, y una probabilidad del 50%, lo que arrojó una muestra de 88 encuestas; sin embargo, se realizaron 90.

*Gráfico 9. Cálculo de la muestra para habitantes de calle*

$$n = \frac{0.25N}{\left(\frac{\alpha}{z}\right)^2 (N - 1) + 0.25}$$

N =	4.451
α =	0,09
Z =	1,708
p =	0,5
p <sup>2</sup> =	0,25
q =	0,5
n =	88

Fuente: cálculos propios, 2019

En cuanto a las fundaciones, la muestra se realizó a discrecionalidad, aprovechando el conocimiento y contactos de los investigadores.

## RESULTADOS

### *Encuesta a habitantes de la calle*

La encuesta realizada a una muestra de 90 habitantes de la calle, con el propósito de caracterizarlos y conocer su percepción respecto de los servicios de salud y nivel de formación arrojó los siguientes resultados:

- La población es mayoritariamente masculina con un 81%.
- El 24% lleva entre uno y seis años de permanencia en la calle, el 30% lleva entre siete y doce años, el 22% entre los trece y dieciocho años, el 16% entre 19 y 24 años, y el restante 8% ha permanecido por más de 25 años en las calles de Cali.
- La principal razón por la cual llegan las personas a convertirse en habitantes de la calle es la drogadicción en un 32%, sin embargo, la combinación de ésta con el alcohol lleva al 52% a tomar esta decisión; también hay factores como el maltrato infantil que aporta el 10% de las situaciones y el abuso sexual que impulsa al 4,5%.
- En cuanto al servicio de salud el 56% manifiesta tener algún tipo de vinculación al sistema.
- Un 51% reconoce haber participado en alguno de los programas impulsados por la alcaldía de la ciudad, y en su mayoría manifiesta que son buenos pero que deberían incrementarse.
- También reconocen haber recibido atención de instituciones como Samaritanos de la calle, Sembrando esperanza y Pescadores de hombres, entre otros, incluyendo la comunidad.
- El 85,6% indica que saben leer.
- En cuanto a los niveles de escolaridad alcanzados, el 61% manifiesta tener formación en algún grado de bachillerato, un 25% en cursos de básica primaria, un 7% más en algún nivel de formación técnica tecnológica o profesional, y el restante 7% no posee estudios.

- De otro lado cerca del 78% considera que su formación es suficiente para entender y acceder a los procesos de inclusión.

La información corresponde a los resultados presentados en el trabajo de grado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali (Cabrera Z., Castañeda S., & Ruiz C., 2018).

### ***Encuesta a fundaciones de apoyo***

Al dialogar con voceros de cuatro de las instituciones de apoyo más representativas de la ciudad, en busca de su percepción sobre la atención de los habitantes de calle, se encontró lo siguiente:

- En promedio, entre las cuatro entidades (fundaciones) atienden cerca de 500 habitantes de la calle al día.
- Un 53% de las personas atendidas tienen algún servicio de salud.
- El tipo de ayuda al que acuden los habitantes de la calle son principalmente albergue, atención psicológica, alimentación, charlas, talleres.
- Los niveles de escolaridad de los habitantes de la calle que acuden a los programas son de primaria y bachillerato.
- El 75% de los representantes de las fundaciones considera que este grado de escolaridad está bien para permitir los procesos de inclusión social de los habitantes de la calle.
- Sólo un 25% de las fundaciones considera suficientes las políticas, planes y programas hasta ahora planteados por el gobierno local en materia de salud y educación para los habitantes de la calle.

La información corresponde a los resultados presentados en el trabajo de grado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali. (Cabrera Z., Castañeda S., & Ruiz C., 2018)

### ***Propuesta para implementación de lineamientos de política pública***

De acuerdo al análisis de los resultados se proponen, a manera de guía para las instituciones gubernamentales y actores involucrados, los siguientes pasos para lograr de manera efectiva la implementación de una política pública mu-



nicipal que atienda los lineamientos legales (Ley 1641, 2013) en beneficio de los habitantes de la calle de la ciudad de Cali:

- Conformación de una mesa intersectorial para abordar la problemática del habitante de la calle en Cali, donde se desarrolle una agenda de trabajo.
- Actualizar el censo de habitantes de la calle como lo establece la Ley (Ley 1641, 2013).
- Actualizar el censo de organizaciones y actores involucrados.
- Realizar un diagnóstico con enfoque multicausal y multidimensional sobre el tema en mención.
- Socialización de experiencias significativas por parte de las organizaciones.
- Establecer estrategias de intervención con enfoque desde los determinantes sociales, que permitan dar solución de manera estructural a la problemática del habitante de la calle.
- Creación de redes de apoyo familiar, comunitario y de otros sectores que garanticen la permanencia de los programas y la inclusión socio familiar.
- Medición del impacto de las acciones realizadas sobre el habitante de la calle.
- Socializar el proyecto de la política pública de habitante de la calle a los actores involucrados que trabajen en dicho tema, para que hagan los aportes acordes a su experiencia.
- Realizar los ajustes que cumplan con los criterios de un modelo de atención integral basado en la intersectorialidad y multicausalidad de la problemática.
- Crear la cultura de mejoramiento continuo, la cual permite realizar planes de mejora en la implementación de la política pública.
- Generar estrategias y acciones de corresponsabilidad entre la sociedad la familia y el estado para disminuir la tasa habitabilidad en la calle.
- Ejercer control social sobre las entidades públicas, ya que para ellas la política pública social para habitantes de la calle es de obligatorio cumplimiento según el artículo 3 de los lineamientos para la política pública (Ley 1641, 2013).

## CONCLUSIONES

La investigación permitió caracterizar y conocer la percepción de una muestra de 90 habitantes de la calle sobre su situación y la forma en que ven el trabajo desarrollado por el municipio de Cali y por otras entidades en favor de su comunidad.

También se conoció la opinión de las cuatro fundaciones que más atención realizan a los habitantes de la calle, sobre la manera como, tanto ellas como el ente gubernamental, están asumiendo la situación de los habitantes de la calle en la ciudad.

Finalmente, la investigación deja una línea de base y entrega una propuesta para que la alcaldía de Cali pueda implementar los lineamientos definidos en la Ley 1641 de 2013, respecto a la política pública social para habitantes de la calle.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabrera Z., M. L., Castañeda S., M., & Ruiz C., D. F. (2018). *Análisis de la ejecución de los lineamientos de la política pública, Ley 1641 del 2013, para habitantes de la calle en Cali en materia de salud y educación*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2015). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2013). Ley 1641. Lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle. Bogotá, Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial.
- Consejo de Santiago de Cali. (29 de mayo de 2016). Acuerdo 0396 de 2016. Pla de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2016-2019 “Cali Progresas Contigo”. Cali, Valle del Cauca, Colombia: Imprenta Municipal.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE. (15 de marzo de 2018). biblioteca.dane.gov.co. Obtenido de Censo sectorial de habitantes de y en la calle, Santiago de Cali 2005: [http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD\\_09289\\_2005\\_EJ\\_3.PDF](http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_09289_2005_EJ_3.PDF)
- Max-Neef, M. A., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2006). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria Editorial S.A. Obtenido de <http://doi.org/10.1080/10584600802686105>
- Ministerio de Salud y Protección Social - MINSALUD. (2018). *Política Pública Social para Habitantes de Calle - PPSHC*. Bogotá: MINSALUD.
- Nieto, C. J., & Silva H., K. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. *Acta de Investigación Psicológica*, pp. 2162-2181.

- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pinilla, J., & García-Altés, A. (2010). La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010. *Gaceta Sanitaria*, 114-119.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2015). Informe sobre Desarrollo Humano. Washington DC: Communications Development Incorporated.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Texas: Ediciones Auroras.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Velásquez G., J. M. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 163-189.