



Casa abierta al tiempo

---

---

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO.

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Programas de atención a las personas en situación de calle y su  
relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y  
Ambientales, durante la administración de Miguel Ángel Mancera  
2012-2018.

T R A B A J O T E R M I N A L  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL  
P R E S E N T A:  
MANNING ROMERO EDWIN

**Asesor:**

Mtro. Huerta Peruyero Roberto

México, Ciudad de México.

Julio, 2020

# Índice.

Introducción.....	1
<b>Capítulo Primero Aproximaciones teóricas en torno a los Derechos Humanos, su plena garantía a las personas en situación de calle y la política social como acción de Estado.....</b>	<b>4</b>
Introducción.....	4
Doctrinas filosófico-jurídicas de los derechos humanos.....	5
Antecedentes jurídicos de los derechos humanos. ....	6
Internacionalización de los derechos humanos y surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). ....	9
Principios rectores de los Derechos Humanos. ....	10
Desarrollo y evolución de los derechos humanos en México.....	13
Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).....	14
La doctrina Neoliberal.....	17
Política Social.....	20
Aproximaciones conceptuales en cuanto a la población en situación de calle.....	21
Clasificación de las poblaciones callejeras.....	22
Esbozo de Teoría del Estado.....	25
<b>Capítulo Segundo Cambio en el paradigma en el modo de actuar del Estado, la aplicación de la política social y su repercusión en los derechos humanos.....</b>	<b>31</b>
Introducción.....	31
Conformación de los Estados del Bienestar, a nivel mundial. ....	33
Desarrollo del Estado del Bienestar en México.....	37
Pobreza y Desigualdad en México.....	40
Gráfica 2.1 Representación visual de la recta de igualdad perfecta y Curva de Lorenz (utilizados para el cálculo del índice de Gini).....	42
Tabla 2.1 Valor del Índice De Gini en la economía mexicana a través del período neoliberal.....	43
Gráfica 2.2 Población en situación de pobreza extrema.....	45
Tabla 2.2 Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (Millones de personas).....	46
Tabla 2.3: Población con carencias por acceso a la seguridad social.....	47
Tabla 2.4: Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda (millones de personas y como porcentaje de la población).....	47

<b>Tabla 2.5 Población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (millones de personas y como porcentaje de la población .....</b>	<b>48</b>
<b>Tabla 2.6 Población con carencia por acceso a la alimentación.....</b>	<b>49</b>
<b>Tabla 2.7 Razón de los impuestos en porcentaje del Producto Interno Bruto para el año 2018.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabla 2.8 Razón de los impuestos en porcentaje del Producto Interno Bruto para el año 2017, Países de la OCDE.....</b>	<b>51</b>
<b>Evolución histórica de las personas en situación de calle en la Ciudad de México .....</b>	<b>52</b>
<b>Capítulo Tercero Políticas de atención a la población en situación de calle, su análisis y relación con la garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales .....</b>	<b>58</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>58</b>
<b>La Ciudad de México y la situación de las personas en situación de calle .....</b>	<b>59</b>
<b>MAPA 3.1: División Política de la Ciudad de México .....</b>	<b>60</b>
<b>Marco Jurídico de protección de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a nivel internacional, nacional y local. ....</b>	<b>62</b>
<b>Recuento sobre las cifras oficiales de la población en situación de calle (período 1995-2017) .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabla 3.1 Evolución Histórica de la población en situación callejera.....</b>	<b>64</b>
<b>Listado de Programas implementados por el gobierno de la Ciudad de México, en atención a la población en situación de calle. ....</b>	<b>66</b>
<b>Enfoque de Derechos Humanos (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales) en la Política Social. ....</b>	<b>67</b>
<b>Programas de atención a las personas en situación de calle.....</b>	<b>72</b>
<b>2012.....</b>	<b>73</b>
<b>2013.....</b>	<b>80</b>
<b>2014.....</b>	<b>85</b>
<b>2015.....</b>	<b>90</b>
<b>2016.....</b>	<b>95</b>
<b>2017.....</b>	<b>100</b>
<b>2018.....</b>	<b>106</b>
<b>Balance de los programas de atención a las personas en situación de calle, implementados durante el período 2012-2018 .....</b>	<b>113</b>
<b>Conclusiones y reflexiones finales. ....</b>	<b>116</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>121</b>

<b>Anexos .....</b>	<b>124</b>
<b>    Protocolo de investigación.....</b>	<b>124</b>
<b>    Guion de Entrevista.....</b>	<b>136</b>
<b>    Entrevista llevada a cabo con una profesional de la salud mental, a efecto de     conocer, ciertos aspectos en cuanto a la población en situación de calle, llevada a     cabo el 21 de mayo del 2020, a través de medios electrónicos. ....</b>	<b>137</b>
<b>    Respuestas a la solicitud de información .....</b>	<b>142</b>

## Introducción

“Permitir que el mecanismo de mercado sea la única directriz del destino de los seres humanos y su entorno natural, resultará en el colapso de la sociedad”

Karl Polanyi, economista austrohúngaro, autor del libro “La Gran Transformación”

Durante los años a los que se referirá la siguiente investigación, se ha notado una escasa mejoría en cuanto a la situación general de las personas en situación de calle en la Ciudad de México, según los datos del Diagnóstico Situacional de Poblaciones Callejeras 2017-2018, en la actualidad dentro de la Ciudad de México, viven 6.754 personas en dicha situación, lo que supone un aumento respecto a años anteriores, este sector poblacional que es heterogéneo, pues lo integran personas de distinto género, edades, antecedentes familiares, origen étnico, origen geográfico, costumbres y creencias debe ser estudiado y atendido, comprendiendo esta situación (su heterogeneidad) y no como una masa homogénea, a la vez, esta ha sido principalmente, atendida de una manera asistencialista, dejando de lado un factor principal, es decir, que estas personas, por el simple hecho de ser personas, son sujetos de derechos humanos y que el hecho de que tengan que vivir y habitar los diversos espacios públicos, es en cuanto tal, una situación violatoria de sus Derechos Humanos.

Derivado de lo anteriormente escrito, en el presente trabajo, se hablará de las personas en situación de calle y de las medidas que fueron implementadas, por el Gobierno de la Ciudad de México (en ese entonces, Distrito Federal), durante el lapso que abarca del año 2012, al año 2018, tiempo en el que la gestión de gobierno, fue encabezada por Miguel Ángel Mancera, a la vez, la relación que existió entre estas medidas y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de este sector poblacional, asimismo se elige hablar de los individuos que se encuentran en esta situación, debido a que representan un reto que debe ser atendido, en este caso desde todos los frentes posibles, es decir, no únicamente la administración pública, sino la academia.

A la vez, la hipótesis desde la que se parte, es que el sólo hecho de que diversas personas se encuentren en situación de calle, es en sí misma una situación violatoria de derechos humanos, pues la indefensión en la que estos individuos se encuentran es de las peores en las que puede caer una persona, al tiempo de que las medidas implementadas para su atención, no son constitutivas de derechos.

Por otra parte, el estudiar esta situación, se encuentra justificado en varios factores y no sólo en el deseo personal de analizar y comprender este fenómeno por parte de quién suscribe el presente trabajo; en primera instancia, en la vocación pública que debe tener toda la producción teórica de una persona formada en una Universidad que paga la sociedad mexicana en su conjunto, a la vez, de que es precisamente uno de los objetivos de esta Universidad, el formar profesionales, con vocación de servicio y aptos para dar solución a los diversos problemas que aquejan a la sociedad mexicana y más aún, los que se presentan en el plano de la ciudad en la que esta se encuentra localizada, a la vez, aunque estas personas en específico en realidad, representan un porcentaje muy menor respecto de la población total de la ciudad, esto no quiere decir que no deban ser estudiadas, analizadas y atendidas, de la mejor manera posible.

La metodología del presente trabajo, será la de una investigación documental, en la cual se consultarán libros, artículos científicos relacionados con el tema, información generada por las diversas autoridades gubernamentales (INEGI, CNDH, CONEVAL), información generada por entidades supranacionales (ONU, CEPAL) y la generada por organizaciones no gubernamentales, a su vez, a manera de trabajo de campo, se prevé realizar una entrevista a una persona que ha trabajado de manera directa con integrantes de las poblaciones en situación de calle.

En el capítulo primero del presente trabajo, el cual se intitula “Aproximaciones teóricas en torno a los derechos humanos, su plena garantía a las personas en situación de calle y la política social como acción de Estado”, se hablará, en primera instancia, de las doctrinas filosófico-jurídicas, desde las cuales parten las nociones que hoy conforman los derechos humanos, a la vez, se hablará del desarrollo histórico que ha traído como resultado, el planteamiento y la consolidación de los

modernos derechos humanos, al tiempo, se hablará del proceso de su internacionalización y adopción a nivel mundial, siguiendo esa lógica, también se hablará sobre algunas cuestiones teóricas concernientes a las personas en situación de calle, por último en ese mismo capítulo, se hablará sobre el Estado y su actuación, como una cuestión clave, a la hora de plantear una solución a un fenómeno en específico, a la vez se hablará sobre por qué puede atender o no los retos que se presenten.

En el capítulo segundo del presente trabajo, el cual lleva por título “Cambio en el paradigma en el modo de actuar del Estado, la aplicación de la política social y su repercusión en los derechos humanos”, se hablará de las condiciones histórico-materiales, en las que se encuentran las personas en situación de calle, al tiempo que se señalan los diversos problemas que enfrenta el país, como la pobreza extrema, la pobreza o la alta concentración de la riqueza, también se hablará de la conformación de los estados del Bienestar, tanto a nivel internacional, como nacional, a la vez, también se hablará de las medidas que históricamente, ha tomado el Estado, en cuanto a estas personas.

Por último, en el capítulo tercero, el cual se titula “Políticas de atención a la población en situación de calle, su análisis y relación con la garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, se hablará, en una primera instancia, sobre la localización geográfica de las personas en situación de calle, en la Ciudad de México, posteriormente se realizará el análisis de los programas implementados en atención de las personas en situación de calle, por parte del gobierno de la Ciudad de México, haciendo especial énfasis, en las acciones encaminadas a garantizar algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, más representativos, a la vez se analizará, si estas medidas fueron aplicadas, desde un enfoque tradicional (caritativo-asistencial) o desde un enfoque constitutivo de derechos, para lo cuál, también se explicará en qué consiste cada uno de estos enfoques.

## **Capítulo Primero**

### **Aproximaciones teóricas en torno a los Derechos Humanos, su plena garantía a las personas en situación de calle y la política social como acción de Estado**

“La injusticia, en cualquier parte, es una amenaza a la justicia en todas partes.”

Martin Luther King, activista afroamericano de los derechos civiles

#### **Introducción**

Al tratarse el presente trabajo, de la atención que brindó el gobierno de la Ciudad de México, a través de los diversos programas que implementó, a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, otrora nombradas, “poblaciones callejeras”, desde un enfoque de derechos humanos, resulta adecuado empezar por hablar precisamente, de qué son los denominados derechos humanos, cuándo y a raíz de qué eventos surgen, es decir a nivel mundial y a partir de qué eventos empiezan a cobrar relevancia en México y también, qué instituciones a nivel mundial, velan por su plena garantía

A su vez, también se pretende estudiar su desarrollo a través de la historia, por lo que el siguiente apartado, empezará hablando de las teorías jurídico-político-filosóficas, que hablan del derecho como un eje articulador (uno de tantos) de la dinámica social, por otra parte se hará toda una revisión de diversos aspectos, tales como la política social, esta a su vez, como resultado de la implementación de mecanismos que permitan efectivizarlos (los derechos humanos) en la realidad material todo esto articulado por la acción de un jugador central en la dinámica de las sociedades modernas, es decir, el Estado, de la misma manera, otro de los aspectos que se tratará, es el tema de la población en situación de calle, en especial, cómo pueden ser entendidos y algunos de los problemas a los que se enfrenta por el simple hecho de encontrarse en esta situación.



## **Doctrinas filosófico-jurídicas de los derechos humanos**

Como se mencionó anteriormente, en este primer apartado, se hará una revisión de las ideas que permean, en lo general, todos los códigos de derecho a nivel mundial, cuestión que es importante y hay que tener presente, en especial para entender que estas ideas permean también la aplicación o no-aplicación, de políticas y que estas, pueden operar en favor de uno u otro sector de la población, en este caso particular, de las personas en situación de calle, objeto central del presente estudio.

El iusnaturalismo, es una doctrina filosófico-jurídica, que considera que existen ciertos derechos naturales por sí mismos, porque provienen de la propia naturaleza humana, sin que haya mediado voluntad de persona alguna; esta naturaleza (divina o racional) es lo que determina la existencia y el contenido de tales derechos, los cuales, independientemente del reconocimiento que tengan en el derecho positivo (estatal y sistematizado en códigos.), existen y resultan universalmente válidos, deseables y necesarios. Otro de sus planteamientos, es que estos derechos naturales, surgen incluso previamente a la formación de cualquier grupo social, a su vez, esta teoría sostiene que estos principios deben de impregnar los códigos de la ley positivada y en tanto los sigan, estas serán precisamente justas y por el contrario, si no se apegan a estos principios, siempre resultarán injustas.

El ius-positivismo, en una primera instancia, entiende que derecho y ética son distintos, pues el Estado no puede, ni podría hacer cumplir, lo que cada quién piense o considere que es ético, mientras que sí puede obligar a cumplir las leyes, que como sociedad, se da el género humano a sí mismo a través de representantes electos (ya sea de una u otra manera), pues regulan el comportamiento externo de los individuos.

Por el contrario de lo que plantea el ius-naturalismo, sostiene que el único derecho existente, válido y capaz de hacerse cumplir, es aquel que dicta el Estado, pues sólo hay ley, cuándo existe quién la haga valer, incluso mediante el uso de la fuerza (cuyo uso, el de la violencia, también debe ser conforme a una norma positivada)

Lo anteriormente dicho, es de utilidad para tener en cuenta que si bien, los derechos humanos tienen una componenda que bebe del ius-naturalismo, es desde el ius-positivismo, desde dónde deben ser estudiados, todos aquellos mecanismos que los estados implementan para, en primer lugar, positivarlos en leyes efectivas, promoverlos, garantizarlos y castigar con sanciones, las violaciones a los mismos, a su vez, sirve para entender, que las leyes se traducen necesariamente en acciones llevadas a cabo por el Estado, traducidas en política social, llevadas a cabo por dependencias creadas para dicho efecto, por último, es desde este punto de vista, desde dónde se debe explicar la existencia y garantía, tanto de derechos, como de políticas de atención, a las personas en situación de calle.

### **Antecedentes jurídicos de los derechos humanos.**

En este apartado, lo que se busca, es dejar en claro, que lo que hoy entendemos y conocemos como derechos humanos, no es una especie de concesión, ni caridad traída por una especie de entidad metafísica, sino más bien son el resultado de un complejo proceso histórico con altibajos, pues los derechos de hoy son conquistas que se consiguieron mediante pugnas, muy violentas algunas de ellas y que dichas conquistas, también pueden perderse, si frente a la reducción de los derechos conseguidos, como se vive en México en la actualidad, no hay quiénes planten resistencia, a su vez, se busca clarificar que el que exista cada vez una mayor cobertura y garantía de los derechos humanos (DESCA), en este caso, a las poblaciones en situación de calle, dependerá, de que este largo proceso de construcción de derechos, siga su curso.

Tenemos, en primera instancia, la Carta Magna (*Magna Charta Libertatum*), surgida a raíz del conflicto suscitado entre “Juan Sin Tierra” (John Lackland) y una junta de nobles, causado en especial, por sus abusos en el cobro y destino de los impuestos; este documento resulta importante ya que dio a la gente nuevos derechos; por ejemplo, el derecho al debido proceso (en el cuerpo jurídico, conocido como “habeas corpus”), encuentra su más lejano antecedente en el mismo, e hizo que el

rey estuviera sujeto a las diversas leyes, esto a su vez, es de los primeros antecedentes, de lo que hoy podría considerarse, el control ciudadano sobre un gobernante (rendición de cuentas); a su vez, se establecen los parlamentos y la obligatoriedad de que los impuestos los apruebe, en su caso, gente distinta del monarca, a la vez que también se decide, el destino de estos impuestos, pues este debe estar sujeto a una votación.<sup>1</sup> La relevancia de este documento es tal, que incluso a las constituciones modernas de cada país, se les sigue denominando “cartas magnas”.

Posteriormente, en 1217, surge el escrito conocido como la carta del bosque (*Charter of the forest; Charta Foresta*), este documento, puede entenderse, como uno de los antecedentes más lejanos de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pues consagra, entre otras cosas, el derecho al bosque, que incluía, desde deambular, hasta a vivir del mismo, así como la obligación de no sobre-explotarlo.<sup>2</sup>

Tiempo después, surgió, igualmente en Inglaterra, la Petición de Derechos, cuyas banderas fueron la libertad, la propiedad y la igualdad, cuyo producto más acabado es el Bill of Rights, de 1686, este documento fue fruto de la “Revolución Gloriosa” dirigida por Oliverio Cromwell, que acabó con el reinado de la familia real Steward.<sup>3</sup>, periodo que terminó, con una monarquía parlamentaria como resultado sin que ellos pudieran vetar ninguna ley aprobada por el parlamento (chamber of the commons), todo este proceso, constituye parte de la historia de la separación de poderes y la participación política de una mayor parte de la población, a su vez, se lograron algunos avances en cuanto a libertad de credos, de reunión y de expresión.

---

<sup>1</sup> Pascua, Esther. *800 años de Carta Magna inglesa* [En línea] Recuperado de: <https://blogs.udima.es/historia/800-anos-de-carta-magna-inglesa/> Fecha y hora de consulta: 11 de marzo de 2020 01:00 a.m.

<sup>2</sup> Claire, Breay & Harrison, Julian. *The Forest Charter of 1225* [En línea] Recuperado de: <https://www.bl.uk/collection-items/the-forest-charter-of-1225> Fecha y hora de consulta: 11 de marzo del 2020. 12:57 a.m.

<sup>3</sup> Trevelyan, G.M. *La revolución Inglesa 1688-1689*, Fondo de Cultura Económica, Tercera Reimpresión, 1974, México.

Bastante tiempo después y esta vez en el continente americano, se dio la Declaración de Independencia de las trece colonias, que son al día de hoy, los Estados Unidos, este documento, proclamaba el derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; la primera colonia que estableció su constitución, fue Virginia, que fue el Bill of Rights o “Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia”, del 12 de junio de 1776, la misma afirmó que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos de los que no pueden ser privados o desposeídos, a saber, el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir la propiedad, y buscar y conseguir la seguridad. Como uno de los antecedentes más importantes, de los modernos derechos humanos, tenemos a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, un documento surgido en Francia que establecía que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, este documento, quedó consolidado, a raíz de la revolución francesa, la cual acabó con el régimen feudal (*Ancien régime*)<sup>4</sup> hasta entonces imperante; en el Antiguo Régimen la soberanía correspondía al monarca, en ese entonces Luis XVI, cuyo poder era tan amplio que sólo se limitaba por el de Dios; al monarca correspondía hacer, ejecutar e interpretar las leyes; esta declaración, estableció que los hombres nacen libres e iguales y que el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, por ejemplo, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, a su vez, fue la base del código napoleónico, antecedente de buena parte de la legislación civil y laboral, en todo el mundo.

Finalmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, fue el primer documento que proclama los 30 derechos a los que todo ser humano tiene derecho.

En estas últimas líneas, se enumeraron diversos sucesos, que explican que al día de hoy, se goce de ciertos derechos, mismos que deberían ser efectivos para las personas en situación de calle, en el apartado siguiente, se hablará del resultado

---

<sup>4</sup> Lefebvre, George. *La Revolución Francesa y el Imperio*, Fondo de Cultura Económica, Sexta Reimpresión, 1982, México.

moderno de todos estos procesos históricos, es decir, la Declaración de los Derechos Humanos.

### **Internacionalización de los derechos humanos y surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).**

Fue a partir de la parte final de la década de los 40 del siglo veinte, cuando la mayoría de los Estados, empezaron a adoptar los derechos humanos y de manera paralela, implementar medidas de política social, con vistas a garantizar su pleno ejercicio, este siguiente apartado, tiene por objeto, narrar algunos sucesos relevantes, en cuanto a este proceso

Posteriormente a los hechos suscitados durante la Segunda Guerra Mundial, cincuenta naciones se reunieron en San Francisco en 1945; la meta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional era crear un organismo internacional para promover la paz y evitar guerras futuras, dado precisamente, que se acababa de vivir el conflicto bélico más mortífero en la historia, en la que se calcula, murieron sesenta millones de personas, entre civiles y militares, sin contar, todos los daños materiales y pérdidas económicas.

El Acta Constitutiva de la, para entonces, nueva organización de las Naciones Unidas entró en vigencia el 24 de octubre de 1945, fecha que se conmemora cada año como el Día de las Naciones Unidas.

Para 1948, la nueva Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Eleanor Roosevelt (viuda del presidente Franklin Roosevelt, y delegada de Estados Unidos ante la ONU), la Comisión se dispuso a redactar el documento que se convirtió en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la misma fue adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

La Declaración fue redactada por representantes de todas las regiones del mundo y abarca todas las tradiciones jurídicas. Formalmente adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es el documento universal de los derechos

humanos en existencia, describiendo los treinta derechos fundamentales que constituyen la base para una sociedad democrática

Tras este hecho, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que dieran difusión al texto de la Declaración y que se distribuyera, exhibiera, leyera y expusiera principalmente en escuelas y otras instituciones de enseñanza, sin distinciones políticas.

En la actualidad, la Declaración es un documento en continua evolución que ha sido aceptado como una especie de contrato o acuerdo, entre cada gobierno con su respectivo pueblo, en todo el mundo.

Estos derechos humanos, a su vez, tienen ciertas directrices en cuanto a su garantía y aplicabilidad, que en efecto, todos los Estados que los hayan suscrito, deben tomar en cuenta, estas deben impregnar, desde el proceso de creación de leyes, hasta el diseño e implementación de políticas para su plena garantía, en este caso, el de la creación, diseño e implementación de políticas de atención a la población en situación de calle.

### **Principios rectores de los Derechos Humanos.**

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1948, como se mencionó, anteriormente, en sus 30 artículos consagró la protección de derechos civiles y políticos así como de derechos económicos, sociales y culturales; a su vez, se ha llegado a un nivel de desarrollo histórico, en que también se han establecido, los derechos ambientales, esto en cuanto a su mantenimiento y disfrute sostenible, dadas las condiciones climáticas hoy existentes; acordes, a su vez, a la agenda 2030 de objetivos de desarrollo sostenible, establecida también por la Organización de las Naciones Unidas.

Estos derechos fueron a su vez protegidos en dos tratados internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en 1966 y obligatorios para México desde 1981

Básicamente, podemos afirmar que los principios rectores de los derechos humanos, son directrices en cuanto a la promoción, plena garantía, vigilancia y sanción a las violaciones de los derechos humanos, los siguientes son:

1. Principio de Universalidad: Este principio señala que, los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. Todas las personas, sin excepción, son titulares de todos los derechos humanos, en eso consiste el principio de universalidad, estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

2. Principios de Interdependencia e Indivisibilidad: Los principios de integralidad e indivisibilidad son muy comunes en el lenguaje cotidiano de los derechos humanos; sin embargo, lo que estos principios designan, las diferencias entre ellos y su impacto en las obligaciones de los Estados, no está del todo claro. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas, no cuenta con una definición autorizada sobre dichos conceptos.

Los derechos humanos son interdependientes, o sea que están intrincados entre sí y son indivisibles; no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un todo, lo anterior, implica también que el goce y ejercicio de uno de estos derechos, está vinculado a que se garantice el resto de ellos; asimismo, tiene que ver con que la violación de un derecho pone también en riesgo los demás

Los principios de interdependencia e indivisibilidad generan la obligación por parte de todos los gobiernos, de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos,

económicos, sociales o culturales y sea quién sea el que los esté ejerciendo o reclamando.

3. Principio de Progresividad: El principio de progresividad de derechos humanos implica un proceso mediante el cual se logre un verdadero avance en cuanto a su pleno cumplimiento, tiene que ver también con que los Estados, lleven a cabo las medidas necesarias que logren objetivos, tanto de corto, mediano y largo plazo, en cuanto al pleno ejercicio de los derechos humanos.

El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos

El principio de progresividad en el ejercicio de los derechos humanos, se relaciona a su vez, con todas las medidas adoptadas por los estados para combatir diversos problemas, tales como la falta de vivienda, la pobreza, la atención sanitaria, la falta de acceso a la cultura y a la educación, así como también el cuidado y conservación del medio ambiente.

4. Principio “Pro personae” (Pro persona). Este último, se incorporó expresamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a raíz de una reforma del año 2011, que modificaba su artículo primero, quedando como sigue:

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo *a las personas la protección más amplia*”<sup>5</sup>

Cabe aclarar, que se utiliza el término “pro personae” y no “pro homine”, para indicar una neutralidad en cuanto al género.

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo segundo.



Puede decirse que básicamente, el principio “pro persona”, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, consiste en que, la elección de la norma que será aplicable, en materia de derechos humanos, atenderá a criterios que favorezcan al individuo<sup>6</sup>

## **Desarrollo y evolución de los derechos humanos en México**

Al igual que en otros países, la evolución histórica de los derechos humanos en el nuestro, está vinculada a la construcción de un Estado de pleno Derecho que, en efecto, es el entorno en el que pueden desarrollarse y garantizarse.

En un principio, en la constitución, se les denominaron: derechos del hombre; a su vez, no eran concebidos en forma homogénea; los textos constitucionales los consagraron con diferente amplitud; además, algunos separan derechos del hombre y derechos del ciudadano, tan es así, que hasta hace relativamente poco tiempo, en México, no se hablaba de “derechos humanos” sino de “garantías individuales”, consagradas, en la llamada “parte dogmática” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuáles se encontraban establecidas (y hoy, siguen estándolo, con el nombre de derechos humanos), desde el primer, hasta el vigésimo-noveno artículo de la misma.

Por otra parte, el artículo 123, que se encuentra fuera de la anteriormente llamada, parte dogmática, prescribe también los “derechos sociales”, antecedente nacional de los “DESCA”, que se abordarán posteriormente.

Cabe mencionar, que durante mucho tiempo, el Estado, fue el principal violador de los derechos humanos, lo anterior, lo podemos comprobar, dada la anterior actuación de la Dirección Federal de Seguridad, (adscrita a la Secretaría de

---

<sup>6</sup> PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. 2002000. 1a./J. 107/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Pág. 799. [En línea] Recuperado de: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2002/2002000.pdf> Fecha y hora de Consulta: 13 de marzo de 2020 04:33 p.m.

Gobernación) durante el período denominado “guerra sucia”, durante el cual, se dieron casos desde desaparición forzada (en ese entonces ni siquiera se le denominaba de esa manera), tortura (con el fin de obtener la confesión de la comisión de algún delito), hasta las ejecuciones extra-judiciales (en cuánto a esto, cabe recordar, que el sistema penal mexicano, actualmente, no reconoce la pena de muerte, como castigo válido ante la comisión de ningún delito).

No fue sino hasta la última década del siglo XX, cuándo la plena garantía de los derechos humanos, empezó a cobrar relevancia, en especial, al calor de la presión social, dado los reiterados actos de represión por parte de los diversos cuerpos de seguridad del Estado, en especial durante los primeros años de la década de los noventa, como en la masacre de Aguas Blancas

Una vez terminada este breve recuento, de algunos eventos relevantes acerca del desarrollo de los derechos humanos en México, en el siguiente apartado, se hablará de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pues, estudiarlos, permitirá entender por qué las personas en situación de calle, carecen de los medios para ejercer la mayoría de los mismos.

### **Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)**

En primera instancia, es necesario recordar, que los derechos humanos, son precisamente atribuciones reconocidas en diversas instancias, como lo son las constituciones de cada estado y diversos tratados internacionales, que velan por que se implementen medidas que efectivicen la noción de dignidad humana, y en consecuencia, que puedan conducir a una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos

Los DESCAs son los derechos humanos tendientes a satisfacer las necesidades elementales de las personas<sup>7</sup>, a su vez, precisamente al ser derechos, estos

---

<sup>7</sup>Burgos, Mylai et al. *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos,

conlleven, a que el estado se obligue a ciertas cuestiones, como son, la de respetar, proteger y satisfacer los mismos. México reconoce los DESCAs, pues se encuentran establecidos en la Constitución Política, siendo una de las primeras a nivel mundial, en plantear algunos de ellos en fechas tan distantes como 1917; estos DESCAs, abarcan desde las entonces denominadas “garantías individuales” hasta los establecidos en los diversos tratados internacionales que ha suscrito a lo largo de la historia moderna.

Los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) se relacionan precisamente con el trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural, el acceso a la vivienda, la alimentación, el acceso al agua, la atención de la salud, la educación y el disfrute de un medio ambiente sano.

Algunos de los Derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, más relevantes, son:

1. El derecho a un nivel de vida adecuado, en el cuál se incluyen los derechos a una alimentación suficiente, nutritiva y saludable, a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento de la misma y a un medio ambiente sano.
2. El derecho a la salud, el cual se refiere al derecho a acceder a instalaciones, bienes y servicios adecuados relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas.
3. El derecho a la educación, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior, en fechas recientes, se ha modificado la Constitución, para que la obligatoriedad de dar educación, por parte del Estado, sea hasta el nivel universitario. (licenciatura)

---

Fase de formación profesional. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 6.

4. Los derechos laborales, que comprenden varios aspectos, como la no esclavitud, la libertad de elegir un trabajo, los derechos a percibir un salario digno y suficiente, al disfrute del tiempo libre, vacaciones, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a formar y afiliarse al sindicato que mejor defienda sus intereses y a la huelga.
5. El derecho a la seguridad social y a la protección social, que consiste en el derecho recibir todos los servicios que brinde el sistema de seguridad social de su respectivo Estado, a los servicios de asistencia y el derecho a la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.
6. La protección de la familia y la asistencia a ésta, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, a protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas.
7. Los derechos culturales, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartirlos adelantos científicos y beneficiarse de ellos este último, íntimamente relacionado con la educación)
8. Los derechos ambientales, comprenden tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas.

Dado que se puede observar, que todos estos derechos están positivados en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos pero que paradójicamente en la realidad efectiva, puede parecer, que no se llevan a cabo, debido a que el Estado, ha cambiado su manera de llevar a cabo sus obligaciones, pues ahora, las guía bajo los preceptos de la doctrina neoliberal, en el siguiente apartado, se explicará, aunque sea de manera breve, qué es precisamente eso que se ha dado a llamar “neoliberalismo”.

Todo lo anterior tiene relación, pues la manera en la que ahora el estado, cumple con sus diversas obligaciones, ha dejado de lado, el buscar la plena garantía de estos derechos.

## La doctrina Neoliberal

El neoliberalismo, es, antes que otra cosa, un cuerpo teórico, acerca de prácticas tanto políticas, como económicas, que afirman, entre otras cuestiones, que la mejor manera de generar y promover bienestar humano y social, entendidos, siempre en relación al crecimiento económico, es no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales de los individuos, estas a su vez, deben ser desarrolladas, en un marco jurídico-institucional, caracterizado por fuertes y enfáticos derechos de propiedad privada, a su garantía, protección y sanciones para las violaciones a la misma, a su vez, existe también un marco institucional, este conformado por el Mercado<sup>8</sup>, por el cual podemos entender, aquél mecanismo, que permite que confluyan tanto oferentes como demandantes, de cualquier tipo de bien o servicio, por último podemos decir, que únicamente corresponde al estado, la vigilancia en el cumplimiento de los contratos entre agentes privados y el crear leyes, que garanticen los derechos de propiedad (del que tenga, el que no, pasa a ser un “no-sujeto”) , a su vez, sostiene que el estado debe intervenir, una vez que ya existen mercados, lo menos posible en la economía, pues el Estado, no puede en manera alguna, obtener la información necesaria o suficiente de las señales del mercado (los precios), para determinar qué o qué no producir, ni evitar que grandes intereses, en este caso, articulados a través del voto democrático, distorsionen y condicionen esta intervención estatal, podemos encontrar entre algunos de sus principales teóricos, a Milton Friedman o a Frederick Hayek; básicamente, por lo que aboga esta teoría en cuanto al Estado, es que su único papel debe ser el de un policía o guardián (pudiendo usar la todo el aparato represivo del Estado, en proporción suficiente y en caso de ser necesario) y que dependerá de cada individuo, asegurarse por medio de sus propias cualidades, habilidades, destrezas y capacidades, su mantenimiento.

Desde la década de los setenta del siglo pasado, a nivel mundial y a partir de los años ochenta en México, hemos asistido a un giro drástico hacia el neoliberalismo, tanto en las prácticas, como en el pensamiento político-económico; dentro de las

---

<sup>8</sup>Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2007, Oxford, New York.

prácticas características que llevan a cabo los Estados, que se consideran neoliberales, podemos encontrar, la desregulación, la privatización y en general, el repliegue en cuanto a las acciones encaminadas a la provisión de servicios socialmente necesarios y anteriormente brindados precisamente, por el Estado, en el segundo capítulo de este trabajo terminal, ahondaremos sobre el proceso de privatización de los activos productivos del Estado en favor de agentes, que al día de hoy, forman parte de las personas más acaudaladas del planeta, a su vez, hablaremos de los procesos paralelos a este, es decir, el de la desregulación de la actividad económica y la aplicación de políticas acordes a este modelo.

En definitiva, podemos decir, que debido al poder tanto económico, como político y hasta cultural, que ha logrado articular, este modelo de pensamiento, que ha legado a incorporarse a la forma natural en el que muchas personas entienden, interpretan y viven, en el mundo y que el actuar del estado, también se encuentra en este marasmo, a pesar de que todas las promesas que se plantearon con el establecimiento de este modelo en México, como el desarrollo y crecimiento económico, han quedado muy lejos de ser cumplidas y en buena medida, han traído resultados mediocres para gran parte de la población y el enriquecimiento exponencial, de una pequeña élite.

Anteriormente a este período, en el que han primado las políticas neoliberales, es decir, el comprendido desde 1982 hasta 2018, el estado mexicano, como varios otros estados a nivel mundial, aplicaron otro tipo de medidas para fomentar y gestionar el crecimiento económico, así como también para distribuir los beneficios de la actividad económica, mediante, entre otros factores, la política social, pues el estado era un agente preponderante en la actividad económica, basando muchas de sus acciones, en fomentar el mercado interno, a través de producir directamente bienes o servicios mediante empresas de participación estatal, subsidiar la producción agrícola y con ello, subsidiar la producción de bienes de consumo básico para la población, a su vez, implementó diversas políticas sociales en beneficio de la misma, como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado

(ISSSTE) , Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT).<sup>9</sup>

En síntesis, podemos decir, que la doctrina neoliberal, puede resumirse en los puntos que a continuación se enumeran:

1. El estado únicamente debe fungir como policía y como garante del cumplimiento de contratos, entre agentes privados.
2. El Estado no debe tener ningún papel en la vida económica de los países, puesto que su actuación no haría más que distorsionar el mercado.
3. El individuo, actúa siempre bajo criterios de eficiencia.
4. Dependerá de cada individuo y de nadie más, su mantenimiento
5. Toda la vida económica dependerá de los agentes privados
6. Privatización de los activos productivos de los que disponga el Estado
7. Apertura de las fronteras nacionales, a los flujos de capitales, mercancías y mano de obra extranjera

En consonancia con lo anteriormente mencionado, y al hablar en este trabajo sobre política social, conviene realizar un apartado en específico, que explique a qué nos referimos con este término, una vez especificados en las líneas anteriores, los preceptos teóricos bajo los cuáles se ha implementado (la política social), desde hace por lo menos, 36 años, tiempo en el cuál, por primar precisamente estos preceptos, a la hora de implementar una determinada política, se ha dejado de lado la plena garantía de los diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en especial, los de las personas en situación de calle.

---

<sup>9</sup> Tello, Carlos. *Estado y Desarrollo 1929-2006*, Facultad de Economía, UNAM, 2010, México, Ciudad de México.

## **Política Social**

En tanto los objetivos del presente trabajo, son efectivamente, llevar a cabo un análisis de la política social, llevada a cabo por el gobierno de Miguel Ángel Mancera, y en qué manera coadyuvó al pleno ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones callejeras de la Ciudad de México, conviene que exista un apartado que explique, aunque sea de manera breve, lo qué es la política social, la cuál puede ser entendida, como una rama de la política, que se ocupa de detectar los problemas sociales que traen como consecuencia pobreza y marginación social, tales como la falta de trabajo, de vivienda digna, educación o de acceso a la alimentación, para buscar los recursos y medios técnicos que les den solución, pues su objetivo es el bienestar general de la población.

Este tipo de políticas, tienen que plantear objetivos plausibles y alcanzables, así como también deben de contar con los adecuados mecanismos de financiamiento y fiscalización, básicamente habrá de entenderse como política social, para efectos del presente trabajo, como toda aquella acción del Estado, encaminada a asegurar la reproducción de la sociedad, en las mejores condiciones posibles.

A su vez, hay tres grandes enfoques en cuanto a la aplicación de este tipo de políticas, que son el de la universalidad, el de la focalización y el de la integralidad, este último, siendo el más nuevo e innovador de los tres, tanto para la academia como para los gobiernos (entes que son quiénes, a final de cuentas, las llevan cabo).

El primer enfoque, tiene que ver con que el Estado, aplique este tipo de políticas, para con todos sus habitantes, por el simple hecho de serlo, para que puedan desarrollarse, de manera adecuada en la sociedad en la que viven, esto no implica, que se otorguen todos de manera gratuita, pues pueden existir costos de recuperación, que sirvan precisamente para financiarlos; una de las críticas a este enfoque, es que si bien, pueden beneficiar a quién en efecto las necesite, también benefician a quiénes no.



El segundo enfoque, el de la focalización, sostiene que las políticas sociales tienen que ser únicamente para las personas que tengan una necesidad extrema de las mismas; en México, debido al cambio de paradigma, tanto en el modelo de desarrollo, como de aplicación de dichas políticas (política social, en este caso), se pasó del enfoque de la universalidad, al de la focalización, atendiendo a poblaciones que se encontraban casi en situación de miseria.

A su vez, el último enfoque, el de la integralidad, el cual sostiene que deben de implementarse medidas, tanto universales, como focalizadas, según sea el caso, por dar un ejemplo, existe el planteamiento de que, en cuanto a pensiones, estas deben ser universales, para personas que pasen de 65 años, sin importar su posición económica, pero que aparte de esa pensión universal, que es del tipo no contributiva, cada quién recibiría una pensión con base en lo que contribuyó durante toda su vida laboral.

Lo anteriormente mencionado, tiene el objetivo de mostrar al lector, que es en efecto mediante la implementación de políticas adecuadas, que tiendan a la integralidad y que partan desde un enfoque distinto de los tradicionales (asistencialista-caritativos), es como puede llegar a garantizarse el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a las personas en situación de calle y con ello, mejorar de una manera real y significativa, su calidad de vida.

### **Aproximaciones conceptuales en cuanto a la población en situación de calle**

En primera instancia, es necesario aclarar que la Organización de las Naciones Unidas, no cuenta con un concepto específico para denominar a estas personas, eso aparte, se puede afirmar que son todas aquellas personas que sistemáticamente sobreviven en el espacio público; ya sea de manera temporal o permanente, es decir, que pernoctan, desempeñan sus actividades de vida diaria y cubren sus satisfactores básicos de manera precaria, con recursos obtenidos a través de diversas fuentes y actividades (desde la obtención de limosnas, hasta empleos temporales, por lo general precarios y sin contratos), a su vez, ocupan

espacios no convencionales a manera de vivienda, por ejemplo: plazas, plazoletas, explanadas, puentes, bajo-puentes, canchas deportivas, jardines, campamentos, instalaciones de transporte público, edificios abandonados, automóviles, banquetas, camellones, entre otros.

En el siguiente apartado, se hablará de algunas de las maneras en que pueden ser clasificadas las poblaciones callejeras o personas en situación de calle, aunque también es prudente aclarar que no se está frente a una clasificación oficial emitida ni por las Naciones Unidas, ni por el Estado Mexicano (en ninguno de sus niveles de gobierno)

### **Clasificación de las poblaciones callejeras.**

En un primer orden de ideas, cabe señalar que en cuanto a algún fenómeno en específico, suele haber tantas clasificaciones como autores que estudien ese mismo fenómeno; a las personas en situación de calle, se les puede clasificar por grupo etario, por género o por origen<sup>10</sup>, pero a efectos de este trabajo, tomaremos en cuenta aquellos estudios que clasifican a las poblaciones callejeras, tomando en cuenta como factor principal, el tiempo que estas pasan, precisamente, en el espacio público<sup>11</sup>; a su vez, dentro de los mismos se utilizan otros criterios, como si dichos individuos tienen un carácter gregario o si tienden, más bien, al aislamiento total:

Ocasionales o eventuales: Personas que acuden a los centros de asistencia o albergues, ya sea por apoyo de pernocta o servicios sociales. Estas personas

---

<sup>10</sup> Nieto, Carlos J. & Koller, J. *Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones*, ACTA DE INVESTIGACIÓN PSICOLÓGICA, 2015, 5 (3), 2162 – 2181, Facultad de Psicología, UNAM, 2015, México. [En línea] Recuperado de: [http://www.psicologia.unam.mx/documentos/pdf/actas\\_ip/2015/articulos\\_c/Acta\\_Inv\\_Psicol\\_2015\\_5\(3\)\\_2162\\_2181\\_Definiciones\\_de\\_Habitante\\_de\\_Calle\\_y\\_de\\_Nino\\_Nina\\_y\\_Adolescente.pdf](http://www.psicologia.unam.mx/documentos/pdf/actas_ip/2015/articulos_c/Acta_Inv_Psicol_2015_5(3)_2162_2181_Definiciones_de_Habitante_de_Calle_y_de_Nino_Nina_y_Adolescente.pdf) Fecha y hora de consulta: 24 de abril de 2020 02:37 p.m.

<sup>11</sup> *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, México. [En línea] Recuperado de: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf> Fecha y hora de consulta: 24 de abril de 2020 02:49 p.m.

ejercen alguna actividad que les genera algún tipo de ingreso, pueden tener un semi proyecto de vida, sin embargo, requieren de dichos servicios debido a la inconstancia de sus actividades económicas.

Semi-ocasionales: Este tipo de población acude esporádicamente a los centros de asistencia o albergue para solicitar algún tipo de apoyo; su estancia tiende a ser de corta duración e intermitente, a diferencia de la anterior, su fuente de ingresos está menos asegurada.

Clásica o Típica: Agrupa a personas que pernoctan de manera sistemática en la vía pública, parques, jardines, plazas, bajo-puentes, edificios y predios abandonados; son personas que han roto casi o totalmente con sus lazos familiares, por lo general, no pueden procurarse los satisfactores elementales y perdieron los denominados valores sociales, tales como el aseo personal.

Nómada: Personas que de acuerdo a sus necesidades (de abastecimiento, por ejemplo) cambian de lugar con frecuencia, y en ocasiones se integran a grupos de encuentro, tanto abiertos como cerrados

Grupos de encuentro: Más de tres personas integrantes de las poblaciones callejeras se reúnen de forma continua, durante el día o la noche, en puntos de socialización ubicados en la vía pública, parques, jardines, infraestructura urbana y terrenos o predios abandonados, generalmente, por motivos de seguridad y necesidades gregarias. Hay dos tipos de grupos:

- Cerrado: Conformado por familias o personas que comparten intereses en común y tratan de convivir como una comunidad, es difícil que acepten nuevos miembros.

- Abierto: Personas que permanecen en un mismo lugar sin tener alguna afinidad, su estancia solo obedece por convenir a sus necesidades o las ventajas que les proporciona la infraestructura urbana en la que estos puedan encontrarse en un determinado momento.

Inicial: Son individuos que cuentan con familia a la vez, que mantienen lazos de afecto con dichas personas(su familia), pernoctan en la calle con frecuencia, mas

no de manera regular o sistemática, actúan y se presentan como población clásica, a causa de su consumo de alcohol y diversas sustancias psicoactivas o por cuestiones laborales, generalmente, las instituciones de asistencia realizan los mismos esfuerzos y gastos para estas personas que los destinados para las de las categorías clásica, típica y tradicional.

Esta última clasificación, la cuál es propuesta parcialmente por varios estudios<sup>12 13</sup>, resulta útil y necesaria, pues cuanto mejor sistematizada se encuentre la información concerniente a un fenómeno en específico, se podrán tomar, de manera más eficiente, mejores decisiones en cuanto a una posible vía de acción para dar soluciones, en este caso, a la cuestión de la plena garantía de los DESCA, de las poblaciones en situación de calle, en la Ciudad de México.

También resulta necesario mencionar el hecho de que, esta clasificación, es meramente académica por lo que infortunadamente, no ha sido (o por lo menos, no parece haber sido) tomada en cuenta en su justa dimensión, a la hora de diseñar e implementar, programas de atención a las personas en situación de calle, pues dicha población no es una especie de masa homogénea, que pueda (o deba) ser entendida, analizada, tratada o atendida de la misma manera, sino más bien, es un complejo conglomerado de distintas personas, con distintos antecedentes, de diversas costumbres, orígenes étnicos y geográficos, edades, niveles de alfabetización, estados de salud, intereses y en fin, bastantes factores, que no pueden ser atendidos sino con distintas estrategias de aproximación

---

<sup>12</sup>Castelli, Vincenzo. *Antropologías de la calle, Poblaciones callejeras, sus problemáticas y estrategias de sobrevivencia*, Fundación Carlos Slim-Fundación del Centro Histórico (FCH) , Ciudad de México, México, 2018.

<sup>13</sup> *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, México. [En línea] Recuperado de: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf> Fecha y hora de consulta: 24 de abril de 2020 02:57p.m.

## Esbozo de Teoría del Estado

A lo largo de este primer capítulo, se ha hablado, de diversos factores, como el derecho o la política social y parece haberse omitido, aunque nunca del todo, el agente que efectivamente por un lado, establece y hace cumplir el derecho y por el otro diseña, aplica e incluso evalúa, la política social, es decir, el Estado; en las líneas que vendrán a continuación, se hablará de qué es el Estado, cómo se ha definido a través del tiempo y cómo deberá entenderse a lo largo de este trabajo, pues lo que se busca recalcar, es que la actuación del mismo, es fundamental para solucionar de la manera más efectiva posible, los grandes problemas que aquejan a la sociedad de un determinado país, entre ellos, el del objeto del presente trabajo, también se busca dejar patente el hecho, de que las posibles omisiones o fallos, en cuanto a los programas de atención a las personas en situación de calle, se deben también a la lógica bajo la que este opera, la cual también, es difícil que sea modificada; existe, en primera instancia, una definición, que en realidad, poco o nada deja claro, es decir, aquélla que menciona que, “el estado es una comunidad política, que ejerce dominio sobre un territorio, delimitado por fronteras, con un órgano administrativo a su cabeza denominado gobierno, que emite moneda y mantiene un ejército”, esa es una definición genérica, que en cualquier curso de varias de las ciencias sociales (derecho, economía o administración pública), se hace aprender a los estudiantes, casi, a manera de dogma de fe, si bien, el Estado es todo eso y bastante más, esta definición no deja claro qué hace (aparte de mantener un ejército, por ejemplo) ni por qué lo hace (cabría preguntarse, por ejemplo, si a toda esa comunidad política, ya ni hablar de lo heterogénea que esta pueda ser, conviene el mantenimiento de un ejército, o sólo a unos cuantos y a cambio de qué), en cuanto a lo anterior, cabe rescatar que por muy escueta que sea esta primera definición, en ella aparecen algunos elementos importantes, como el de comunidad política, hasta antes del teórico italiano Nicolás Maquiavelo, no se utilizaba la palabra “Estado”, para denominar a una comunidad política, pues se utilizaban diversos términos heredados de la antigüedad, como “res pública”, en el derecho romano, o la “polis” en la Grecia clásica, a su vez y a partir de su

pensamiento, en paralelo con el del filósofo francés Jean Bodin, surge la necesidad de explicar qué es la soberanía y dónde reside, entendida, a final de cuentas, como el dominio efectivo, que ejerce una comunidad política sobre un territorio, a su vez, esta reside en el pueblo y no en los mandatarios, posteriormente, surge el pensamiento, de Thomas Hobbes, quién en su magna obra “El Leviatán o de la Materia y forma de una República Eclesiástica y Civil” , plantea, entre otras cosas, que los hombres viven, antes de entrar en sociedad, en un “estado de naturaleza”, que implica un permanente conflicto de todos contra todos, teniendo que recurrir a cualquier medio para mantener su propia vida y sus posesiones, y cayendo en cuenta de la poca seguridad que esto implica, acuerdan cederle una parte de su poder, a un ente superior, capaz de mantener la seguridad de todos sus integrantes, tanto de manera interna, como de manera externa, (frente a otras comunidades) utilizando la violencia de ser necesario, por otra parte y de manera posterior, surge el pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau, plasmado principalmente, en su obra “El contrato Social o Principios de Derecho Político”, partiendo, al contrario de Hobbes quién partía de una antropología negativa, de una positiva, dónde el “estado de naturaleza”, era una situación casi idílica, en la cual no existía conflicto alguno, hasta que surge la propiedad y la necesidad de mantenerla; ahora bien, dado lo dicho anteriormente, podría pensarse, que el Estado, es una especie de entidad con voluntad propia y que puede (o podría) actuar según su propia “voluntad”, si es que quisiera hacerlo, en cualquier momento, escapando así, de las determinadas condiciones históricas, en las que se encuentra(e) enclavado, habrá que admitirse de buen grado, que en efecto, el Estado puede actuar, dado que es una organización y tiene, como toda organización, un primer objetivo, que es el de su supervivencia a través del tiempo, pero que esta actuación en efecto, está supeditada, en parte, por los intereses de quiénes logren colocarse en el gobierno (ya sea por vías democráticas o violentas); desde un punto de vista crítico, se dio en un principio, una definición, un tanto simple, aunque no por eso, poco esclarecedora, la cuál menciona que “el gobierno del Estado moderno, no es más que el comité de administración, de los negocios en común de toda la clase

dominante”<sup>14</sup> , es decir, se entiende como un aparato de clase, que sirve para consolidar, mantener y asegurar su dominio, en este caso, el de la clase dominante a una dominada, si bien esta última definición tiene cierto grado de verdad en ella, no explica como algunas veces, las clases dominadas, han logrado arrancar ciertos derechos que aseguren mejores condiciones de vida, entendiendo estas últimas, no únicamente como una graciosa concesión de la clase dominante, sino como el resultado de una lucha política, a su vez, han sido muchos los intelectuales que desde un punto de vista crítico, han abonado al entendimiento con el que se cuenta ahora, en cuanto al Estado, entre ellos podemos encontrar a Antonio Gramsci, Nicos Poulantzas, Louis Althusser, Ralph Miliband o Robert Jessop, este último autor, es de crucial relevancia para el presente trabajo, pues es bajo su marco de análisis, como se ha de entender la acción estatal; de manera paralela a estos análisis, han aparecido también algunos enfoques, como el neoinstitucionalista, en especial con Douglas North, dicho pensamiento en general, entiende al Estado como “la organización con ventaja comparativa en la violencia” , a su vez, también le asigna el papel de controlar o de llevar a cabo todas aquellas acciones que tiendan a disminuir, los costos de transacción entre los diversos agentes privados, es decir, vigila el cumplimiento de los contratos, bebiendo así de una concepción liberal del Estado (de donde parte la doctrina neoliberal, de la que se habló anteriormente), esta teoría resulta insuficiente, pues cuando prima lo institucional, por encima de lo social, se está cosificando al Estado, desencarnándolo de la realidad social en la que se inscribe, si bien todas estas teorías tienen su parte de verdad, resultan insuficientes para dar cuenta de una realidad tan compleja como lo que es el Estado, por tanto, utilizaremos el enfoque relacional de las sociedades para entender el Estado, de la mano del autor Robert Jessop, quién entiende a la sociedad, de una manera relacional, como un conjunto de interacciones económicas, políticas, normativas y culturales, que responden a su propia lógica, pero también a las relaciones entre ellos, y que estas interacciones, están sujetas a la tensión entre lo individual y lo colectivo, entre lo pasado y las formulaciones que

---

<sup>14</sup> Marx, C. y Engels, F. Manifiesto del Partido Comunista, Centro de Estudios Socialistas “Carlos Marx”, México, 2011

se planteen para el futuro<sup>15</sup>, así, se sortean ambos extremos, tanto el de que el Estado es una “cosa”, con voluntad propia o un mero aparato de dominación de clase, este enfoque plantea que efectivamente, el Estado Real, es un producto histórico, fruto de la relación dialéctica, entre la organización que pretende monopolizar el ejercicio de la violencia física y la sociedad civil a la que le reclama obediencia; por otra parte, el Estado como una relación social, se puede entender, como una multiplicidad de estructuras, lógicas, instituciones y objetivos; a su vez, el Estado mantiene un diálogo permanente con la sociedad sobre la que ejerce su jurisdicción, podría decirse que el Estado tanto habla (vía las leyes o los medios masivos de información, por ejemplo) como escucha (a través de sus elecciones, burocracia o consultas ciudadanas) , esta “escucha”, se lleva a cabo para tomar decisiones, decisiones, que siempre llevarán la impronta, de quiénes, en el pasado, hayan resultado los vencedores en las batallas históricas (hombres vs mujeres, pudientes vs desposeídos, colonizadores vs colonizados, etc.)

Frente a esto, cabe señalar, que se pueden encontrar, diversos interlocutores válidos frente al Estado, es decir, aquéllos que pueden influenciar (en una mayor medida, o más fácilmente) el sentido de sus decisiones, ya sea en un sentido u otro, el siguiente listado, pretende señalarlos, a su vez su carácter es meramente enunciativo:

1. Poderes fácticos
2. A la Constitución y demás leyes
3. A las diversas estructuras administrativas (Secretarías de Estado)
4. A los intereses particulares organizados o con capacidad de ejercer presión (las organizaciones patronales, por ejemplo.)
5. A las presiones locales o regionales (gobernadores, alcaldes o asambleístas locales)
6. A la ciudadanía organizada que reclama cuestiones de interés general (organizaciones de la denominada, sociedad civil, aglomeradas en diversas Organizaciones No Gubernamentales)

---

<sup>15</sup>Jessop, Robert. *El Futuro del Estado Capitalista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, España, 2008



7. A la opinión pública, ya se exprese de manera directa (huelgas, manifestaciones) o indirectas (encuestas, redes sociales)
8. Referentes morales, intelectuales o académicos asentados y reconocidos (líderes de opinión, líderes religiosos, etc.)
9. A la gente necesaria para la subsistencia del aparato Estatal (burocracia)
10. A los partidos políticos, especialmente a los que sostienen el gobierno
11. A los sindicatos con capacidad de huelga
12. A las necesidades inmediatas de financiamiento (mercados financieros, entidades financieras internacionales como el FMI, o grandes fondos de inversión, por ejemplo)
13. A las presiones internacionales (ya provengan de otros Estados, o de instituciones supranacionales)
14. A otro tipo de élites (caciquiles o del gran crimen organizado, por citar algunos ejemplos).<sup>16</sup>

Lo anteriormente mencionado tiene el objetivo de mostrar que el hecho de que el Estado tome decisiones tomando en cuenta a uno o varios de los agentes mencionados, se debe a un fenómeno, que el mismo autor denomina “selectividad estratégica”, es decir que este, tiene predisposición a inclinar sus decisiones en un sentido antes que intentar nuevas fórmulas, este es uno de los puntos centrales del presente trabajo, pues lo expresado anteriormente, busca dejar claro que debido a este fenómeno, es decir, a la selectividad estratégica o estructural del Estado, también estudiada por Claus Offe,<sup>17</sup> se han llevado a efecto, una serie de decisiones con el objeto (no declarado, evidentemente) de beneficiar a unos sectores de la población, en la mayoría de las veces perjudicando a otros; a su vez, busca hacer notar que el sujeto central de este estudio, está muy lejos de ser un agente que pueda orientar la acción del Estado, pues al carecer, en algunos casos, de lo mínimo indispensable, no puede permitirse participar de manera organizada, en la vida

---

<sup>16</sup> Monedero, Juan Carlos. *Prólogo a la versión en Español del Libro: Robert Jessop, El Futuro del Estado Capitalista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, España, 2008

<sup>17</sup> Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*, Hutchingson & Co, London, 1984.

política del territorio en el que se encuentre; esto último, no quiere decir que el presente trabajo, verse sobre la participación política de esta población, simplemente busca hacer notar el hecho, de que si existen políticas de atención a un grupo determinado (obreros, campesinos, estudiantes, etc.) se debe en parte a su capacidad de acción organizada.

Con lo dicho hasta las presentes líneas, se da por terminado el primer capítulo del presente trabajo, dando cuenta de varios aspectos teóricos que pretendieron brindar las suficientes herramientas para entender, las diversas aristas del tema en cuestión, es decir, el de la población en situación de calle, los derechos humanos y su plena garantía a la población antes mencionada y el Estado, como el ente que los hace valer mediante su actuar, actuar declarado en los diversos códigos de derecho positivado y que se efectiviza en la realidad de las personas, mediante la política social.

En el capítulo que vendrá a continuación, se hablará de algunas de las más relevantes condiciones histórico-materiales, en las que se encuentra enclavado, el sujeto central del presente estudio, en especial, de aquellos factores que podrían ser considerados, como causas parciales de dicho problema, como la pobreza, la desigualdad económica y la hiper-concentración de la riqueza (todos ellos, interrelacionados).

## **Capítulo Segundo**

### **Cambio en el paradigma en el modo de actuar del Estado, la aplicación de la política social y su repercusión en los derechos humanos**

“Desde luego que hay una guerra de clases, pero es mi clase,  
la clase rica, la que la está haciendo y estamos ganando”  
Warren Buffet, inversionista y uno de los hombres más ricos del mundo, en  
Declaraciones al periódico New York Times el 26/Noviembre/2006.

#### **Introducción**

Durante, cuándo menos los últimos 36 años, las ideas del llamado, “modelo neoliberal”, son las que se han impregnado, tanto en el modo de ser individual de las personas (por ejemplo, la idea de ser empresario de uno mismo), hasta el modo de actuación del Estado, en todos sus ámbitos, desde la formulación de leyes, las cuáles están enfocadas a generar y defender derechos de propiedad (del que la tenga), en especial de la gran propiedad y castigar con gran severidad, los delitos contra la misma, hasta la aplicación de políticas sociales, las cuáles se han enfocado, a atender a poblaciones en condiciones de miseria, sin hacer demasiado para mejorar su situación de una manera sustantiva; la implementación de este modelo, responde a que, según sus defensores y sicofantes, los cuales tienen cooptadas grandes posiciones, tanto en el ámbito privado, como en el académico, el cultural y el gubernamental, este es el mejor para asegurar el desarrollo y crecimiento económico, pasados ya 36 años de una aplicación a raja tabla de cada uno de sus postulados, pues el estado se retiró de efectuar actividades económicas por sí, los presupuestos públicos en especial para gasto social, no han aumentado, se privatizaron todos los activos productivos del estado, se abrieron a la inversión privada, todas las otrora, actividades exclusivas del estado en materia económica, y demás medidas que se abordarán posteriormente, como el no aumento de impuestos, se puede asegurar que tal afirmación es errónea.

Se ha asistido también, a que durante el tiempo en que se ha implementado este modelo, ha aumentado la desigualdad, tanto de ingresos, como en el patrimonio, debido a que los beneficios económicos que ha logrado, a un costo social altísimo, se han concentrado en una especie de élite, que ya era boyante; esta desigualdad, se debe a varios factores, en primera instancia, debido a la retirada del estado de la actividad productiva, por ejemplo, los bienes de consumo básico necesarios para el mantenimiento de los estratos más bajos de la población, pasaron a ser producidos por entes privados cuyo fin es obtener la mayor cantidad de ganancias, en el menor tiempo posible, por otra parte, toda la mano de obra que era ocupada por el gobierno, al quedar desempleada, pasó a saturar un mercado laboral privado incapaz de absorberla en su totalidad, a su vez, debido a una política fiscal, laxa para con los grandes propietarios de capital, el estado ha abandonado cada vez más sus obligaciones para con los ciudadanos, por lo que el gasto social, no ha podido ser una herramienta eficaz a la hora de combatir el problema de la desigualdad.

Dado lo anteriormente mencionado a manera de introducción, se continuará por hacer una breve reconstrucción, en primera instancia, de cómo se implementó este modelo a nivel mundial, para posteriormente, ser adoptado de manera nacional en México, a su vez, se analizará qué es el fenómeno de la desigualdad y cuáles son algunos de los problemas que acarrea, así como también, se estudiarán algunas de sus causas, por ejemplo, la incapacidad del Estado de formular políticas que disminuyan los niveles de pobreza, problema que aqueja en su mayoría a la población en situación de calle, sujeto que es el centro del presente estudio, después, se analizará a grandes rasgos, cómo se ha aplicado este modelo a la política social y como no ha evitado el problema que se está estudiando, finalmente se hablará del tratamiento que el Estado le ha dado a las poblaciones en situación de calle, es decir, por un lado, con toda una serie de medidas de corte asistencialista, para lo cual, se hablará de qué es y cómo se articula y por otro lado, el del derecho punitivo del estado, es decir, la criminalización de la pobreza, para lo cual se abordará el desarrollo de la identificación de la pobreza o del “sujeto pobre”, con términos como la delincuencia, la mal-vivencia, vagancia, mendicidad o

indigencia, esta criminalización de la pobreza, cabe mencionar, sirve para reforzar la noción del individuo (y no las circunstancias materiales en las que se inscribe) ,es el responsable único y último, del estado en el que se encuentre, en este caso, viviendo ya sea parcial o totalmente, en los diversos espacios públicos.

A su vez, se ahondará en el desarrollo histórico de las medidas de atención a la población en situación de calle, con el objetivo de mostrar, que estas, siempre han respondido a un enfoque de corte tradicional, es decir, asistencialista o de caridad, y que esta situación, ya habla, de una total falta de enfoque de derechos humanos, en las directrices que guían la atención a esta población, a su vez, cuando se menciona que estas medidas, deben respetar los DD.HH. tiene más bien, un objetivo meramente discursivo.

### **Conformación de los Estados del Bienestar, a nivel mundial.**

Este apartado, tiene como objetivo, explicar bajo qué condiciones históricas, se implementaron toda una serie medidas para asegurar la reproducción de las sociedades de los países en los que fueron implementadas, a su vez, busca explicar cuáles fueron esas medidas y algunas de sus implicaciones, en especial la de mejorar las condiciones generales de vida y explicar, que si unas determinadas medidas se aplicaron, en vez de otras, se debe a que existió toda una imbricación de instituciones, organizaciones, valores y preferencias, articulados a partir del Estado.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, se articuló un orden económico mundial, que tuvo como una de sus características principales, el de tener estados que participaban muy activamente y de diversas maneras, en la economía de sus respectivos países, una de las variadas responsabilidades del estado, que hasta ese momento, nunca había cumplido, sino en un grado muy menor, era garantizar un adecuado nivel de vida a todos sus habitantes; este periodo tiende a llamarse la

Edad de oro del capitalismo<sup>18</sup>, el acuerdo general, es que este periodo, duró alrededor de 30 años; previo a este periodo, se dio uno que se puede ubicar entre los años de 1873 a 1929 (aproximadamente 50 años), durante el cual, la regla fue que el estado, sólo fungía como árbitro, a su vez, se aplicaban políticas que llevaban la impronta de lo que podría denominarse “fundamentalismo de mercado”, las cuales buscaban la auto-regulación de los mercados y partían de la idea de que los agentes privados son entes que buscan ingentemente maximizar su propio beneficio, al menor costo posible, a su vez, durante este lapso, se llevaron a cabo muy pocas medidas, para paliar las necesidades de las clases menesterosas o desposeídas, dependiendo estas últimas, de la caridad de algunos agentes privados o congregaciones religiosas, en especial los “vagos o mendigos”, nominativos peyorativos, con los que se hacía referencia, a las hoy correctamente denominadas, poblaciones o personas en situación de calle.

La crisis de 1929, dejó mal parado a este tipo de pensamiento (el ultra-liberal) y en contraposición a este último, surgió el pensamiento económico de John Maynard Keynes, en especial, el expresado en su más importante obra “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, en la cual, plantea que es el Estado, quien debe de implementar toda una serie de políticas, encaminadas a controlar el nivel de empleo, fomentar la inversión o hacerla por sí mismo si es que los agentes privados no están dispuestos o en condiciones de hacerlo, controlar las tasas de interés, la inflación, etc.

En general, fue este pensamiento el que estuvo presente en todas y cada una de las acciones que llevaron a cabo los diversos estados de Europa occidental, excepto España, Portugal y Grecia, ya que vivieron en dictaduras militares que salieron del poder en la década de los 70, a su vez, este pensamiento también impregnó en buena parte, las medidas de política social que fueron adoptadas tanto en Estados Unidos como en parte de América Latina incluido México.

---

<sup>18</sup> Stephen Marglin & Juliet Schor, *Golden Age of Capitalism*, Oxford University Press, 1992.

Durante este período las diversas naciones, para afianzar la paz, tanto dentro de sus fronteras (evitando huelgas, choques o colapsos productivos, manifestaciones y revueltas), como respecto de las demás naciones (conflictos bélicos abiertos), llegaron a un acuerdo en cuanto al papel del Estado, los cuales tendrían que articular un acuerdo más equitativo, entre los factores de la producción, es decir, el trabajo y el capital, por lo cual, asumieron diversos compromisos como la búsqueda del pleno empleo, promover salarios mejor remunerados para estimular el consumo, tanto de bienes de consumo esencial, como de consumo duradero y suntuario y multiplicar las prestaciones de carácter social en diversos ámbitos, como la salud y la educación, el camino que se tomó, fue la de combinar la acción del Estado, del mercado y de diversas instituciones democráticas (cooperativas de consumidores, sindicatos, asociaciones vecinales, etc).

A nivel internacional, se crearon diversas instituciones, entre las cuales podemos encontrar al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial, BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estas instituciones tenían como objetivo, el de mejorar las relaciones internacionales, dirimir conflictos sin necesidad de llegar a la actividad bélica y articular de una mejor manera la cooperación internacional, principalmente en materia económica, en especial con planes de financiamiento.

A lo largo del periodo que se está estudiando, varios países del mundo, vieron sus economías crecer y transformarse, como no se había visto antes, en los EE.UU. se aplicó el “New Deal”<sup>19</sup>, el cuál entre otras cosas, dio empleo a millones de estadounidenses, a su vez, que pudieron más fácilmente, afiliarse a algún sindicato, la proporción pasó de 10% en 1920 a 30.4%, en 1960<sup>20</sup> en Inglaterra el partido laborista, logró articular un gran sistema de atención médica (National Healthcare System) que sigue atendiendo a su población hasta el día de hoy, en Francia se

---

<sup>19</sup> Política Intervencionista llevada a cabo por el presidente Franklin Delano Roosevelt, encaminada a combatir los estragos que había causa la “gran depresión” de 1929, la cuál incluyó programas de asistencia social, ayudas para el trabajo, planes de trabajo temporal, apoyos para la agricultura, leyes en favor de la creación de Sindicatos y una ley de seguridad social.

<sup>20</sup> Krugman, P. Después de Bush, Crítica, Barcelona, España, 2008, p 170.

implementó la “planificación económica indicativa” dejando a los privados la producción, pero el estado establecía reglas claras en cuanto a la calidad de la producción, así como también un buen nivel de salarios.

En Alemania Occidental, una gran coalición de socialdemócratas y democristianos, gobernaron bajo los principios de lo que se tuvo a llamar “sistema social de mercado”<sup>21</sup>, en Dinamarca, Noruega, Finlandia, y Suecia, se logró conjuntar prosperidad económica y equidad, al día de hoy, son países, que siguen manteniendo sus respectivos Estados del Bienestar, una de las características de estos países, son las altas tasas impositivas a los ingresos (oscilan entre el 35 y el 40%, sin importar si proceden de la propiedad de capital, rentas de inmuebles o tierra o de los salarios) y el alto nivel de afiliación de los trabajadores a diversos sindicatos.

Por otra parte, los países en desarrollo, como los de América Latina, registraron tasas de crecimiento aceleradas, entre ellos, México, que pudo combinar un ritmo acelerado y sostenido de crecimiento, con estabilidad de precios y una relativa estabilidad política.

La fuerte expansión del Estado significó gravar de manera progresiva los ingresos de las personas y de las empresas para poder financiar los diversos programas sociales que fueron implementadas, así como también, las transferencias directas, que buscaban una mejor distribución de la riqueza en la población, esto último se estableció a nivel constitucional en varios países.

Por último cabe mencionar, que este período, cuyo final se puede ubicar, entre los años de 1973 a 1975, no fue una época libre de problemas o contradicciones, en especial, en referencia al sujeto central de este estudio, que en el caso particular de México, fue “atendido” desde el enfoque del derecho penal, con la criminalización de la vagancia o la mendicidad, situación que se abordará posteriormente; a su vez, el bienestar material, no se distribuyó de igual manera, ni de manera interna, ni externa, pues siempre existió una profunda división entre los países desarrollados

---

<sup>21</sup> Modelo de economía que busca crear una economía con base en la competencia y que combina la libre iniciativa, con un progreso social asegurado.



y los países en vías de desarrollo o del tercer mundo, a su vez es importante recordar que a este período, le siguieron décadas de franco retroceso, en materia de bienestar social, debido a la implementación de medidas, que han provocado una redistribución regresiva de la riqueza (durante el denominado, en especial en el contexto mexicano “período neoliberal”)

En el siguiente apartado se abordarán algunas de las características específicas del Estado del Bienestar, en México, por una parte, se estudiará, de manera breve, que fue lo que caracterizó al mismo periodo anteriormente estudiado ahora en México, es decir, el que abarcó de los años 1930 a 1980(aproximadamente), todo esto con la finalidad de que se llegue a apreciar, que precisamente, todas las acciones llevadas a cabo por el Estado Mexicano, tenían por objeto, garantizar el ejercicio de ciertos derechos sociales, a buena parte de la población mexicana, que forman al día de hoy, parte de los modernos Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, se hará especial énfasis, en las acciones encaminadas a garantizar, el derecho a la salud, la vivienda y a la alimentación, medidas que estaban relacionadas con un hecho fundamental, que le es negado a esta población, a la vez que varios otros es decir, el hecho de tener un empleo seguro, estable y remunerado de manera suficiente.

### **Desarrollo del Estado del Bienestar en México.**

En México, durante el período que puede ser ubicado entre los años que transcurren de 1930 a 1982, se articularon diversas medidas a manera de que el Estado, fuera un agente preponderante en la dinámica económica nacional, fue durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río y una vez que el Estado quedó consolidado, cuándo surge la denominada “economía mixta” la cuál caracterizó el desarrollo económico durante casi 50 años, en materia de financiamiento a actividades productivas, se consolidó el banco de México y la demás banca nacional, como el banco nacional de comercio exterior, el de obras públicas, el banco nacional de crédito ejidal; en materia de infraestructura, el

gobierno estableció gradualmente su control, desde la de tipo hidráulica, tanto urbana como rural, construcción de carreteras, puentes, vías de ferrocarril, puertos marítimos, telégrafos, correos, petróleo y energía eléctrica, a su vez, el gobierno definió también su límite de actuación, por otro lado, se implementó la reforma agraria, repartiendo tierra cultivable a los campesinos, por último, se estableció que el bienestar social era su obligación y que tenía el derecho de invertir, en todo aquello que fuera necesario para cumplir con dicha obligación.

El conflicto bélico en el cuál se vieron envueltos las grandes potencias, entre los años de 1939 y 1945, le sirvió a México para enfocar su economía hacia la producción de todos los bienes que pudieran demandar las potencias aliadas, desde alimentos, hasta bienes manufacturados.

Posteriormente y en materia de seguridad social, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, el 19 de enero de 1943, el mismo fue creado durante la administración del Presidente Manuel Ávila Camacho con el objetivo de garantizar el acceso integral de los trabajadores al desarrollo, este comenzó sus operaciones ofreciendo pensiones, compensaciones y servicios médicos a sus derechohabientes, al día de hoy, esta institución, atiende a más de 74 millones de derechohabientes; posteriormente, surgen tanto el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El régimen inicial de seguridad social del ISSSTE se fundó con catorce prestaciones de carácter obligatorio: dos seguros para proporcionar servicios de salud (seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); cinco seguros de carácter pensionario (jubilación, vejez, invalidez, fallecimiento e indemnización global); tres prestaciones relacionadas con vivienda (créditos para la adquisición y construcción de vivienda, préstamos hipotecarios y arrendamiento de habitaciones económicas), préstamos a corto plazo y tres servicios sociales (servicios para la readaptación y reeducación

de inválidos, promociones para elevar la preparación técnica y cultural del trabajador y su familia).<sup>22</sup>

como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

Surge el 29 de junio de 1976 entrando en vigor a los 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de 1976 la “Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, abrogando la “Ley de Retiros y Pensiones Militares”, de 30 de diciembre de 1955, el decreto que creó la “Dirección de Pensiones Militares”, de 26 de diciembre de 1955, la “Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas” de 30 de diciembre de 1961, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.<sup>23</sup>

En un siguiente momento, en materia de vivienda, el 21 de abril de 1972 se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), con la que se busca dar cumplimiento al derecho a la vivienda de los trabajadores establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la manera que se eligió, a grandes rasgos, en ese momento, consistió en reunir en un fondo nacional las aportaciones patronales del 5% del salario de cada uno de los trabajadores que tuvieran contratados para darles la oportunidad de obtener un crédito de vivienda o el derecho a que sus ahorros les sean devueltos.

De igual manera, algunos meses después, se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), es un Órgano Desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado mediante decreto el 28 de diciembre de 1972.

En cuanto a la materia de alimentación surgió, en 1937 el Comité Regulador del Mercado de Trigo, el cual, en 1961 pasó a denominarse Compañía Nacional de

---

<sup>22</sup> El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión. [En Línea] Recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0482009.pdf> Fecha y hora de consulta: 9 de marzo de 2020 08:42 p.m.

<sup>23</sup> Antecedentes ISSFAM [En línea] Recuperado de: <https://www.gob.mx/issfam/articulos/conocenos-antecedentes-issfam> Fecha y hora de consulta: 9 de marzo de 2020 08:55 p.m.

Subsistencias Populares (CONASUPO) que fue una empresa paraestatal (hoy extinta, desde 1999) que se dedicó a acciones relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria, en especial, regulando los precios de diversos productos agrícolas, como el maíz, el frijol, el arroz y el trigo, las medidas que llevó a cabo durante su existencia, no únicamente beneficiaban a los trabajadores, sino a la población en su conjunto.<sup>24</sup>

Las líneas anteriores buscan explicar, que en alguna medida, existió toda una serie de instituciones (hoy mermadas, inexistentes o reducidas a su mínima expresión), encaminadas a ofrecer una mejor calidad de vida a buena parte de la población mexicana relacionadas a la garantía de los DESCA, a su vez, pretenden hacer notar que la existencia y aplicación de medidas de esta índole, podrían ayudar a que no existieran las condiciones que generan personas en situación de calle, lógica contraria a la imperante, pues se asume que es el individuo, el único y último responsable de la condición en la que se encuentre.

### **Pobreza y Desigualdad en México.**

En este siguiente apartado, se hablará de dos fenómenos íntimamente relacionados, es decir, por un lado, el de la desigualdad económica, por el otro, el de la pobreza, ambos problemas, crean las condiciones para que existan las poblaciones en situación de calle; así también se analizará la importancia de los problemas antes mencionados y cómo se han desarrollado en el país a lo largo del tiempo, a su vez, se analizarán algunos de los factores que los han originado, propiciado y consolidado.

En una primera instancia, hay que definir, a qué se hace referencia cuando se habla de la desigualdad, en este caso económica, pues es la que atañe a este trabajo, por lo que deberá entenderse como el distinto reparto de los ingresos, los activos o el bienestar entre el conjunto de habitantes, según explica la Organización para la

---

<sup>24</sup> Vieyra A. (2019), La CONASUPO, Novedades Acapulco, Recuperado de: <https://novedadesaca.mx/la-conasupo/>

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, OECD, 2018), la desigualdad económica se traduce en una disponibilidad de recursos económicos muy dispar entre los individuos que integran una sociedad; con un reparto de riquezas tan discrepante, cada vez es mayor la brecha entre individuos ricos y pobres, y las oportunidades de unos y otros también, a su vez, la desigualdad económica está asociada a otro tipo de desigualdades como la de género u origen étnico por citar algunos ejemplos y juntas, aumentan el peligro de caer en la marginación (situación en la que se encuentran, los sujetos centrales de este trabajo).

Por otra parte, hay que señalar que la desigualdad y la pobreza están íntimamente ligadas, pero durante décadas los organismos multilaterales, los gobiernos nacionales e incluso las agencias de cooperación, han priorizado el crecimiento económico, enfocándose en el sujeto “pobre” y no en el proceso paulatino de su empobrecimiento como objetivos de sus debates y políticas, dejando de lado la desigualdad, por lo cual, se puede afirmar que se está frente a un fenómeno relativamente poco analizado desde la academia y que las medidas para combatirlo, sigan en un proceso de formulación y consolidación.

En otro orden de ideas, parece adecuado subrayar, que dado que estamos ante un fenómeno social, en este caso hablando específicamente de la desigualdad, este puede ser medido de diversas maneras, la más común, es mediante el índice de Gini<sup>25</sup>, (aunque no es la única) el cual, mide la desigualdad de los ingresos, este índice, puede tener valores que oscilan entre el cero y el uno, por lo tanto podemos decir que:

- Si la puntuación es 0, significa que existe una igualdad plena o perfecta.
- Si la puntuación es de 1 (o 100), es que un único individuo posee toda la riqueza.

Es decir, que cuanto más pequeño (o cercano a cero) sea el Gini, menor es la desigualdad, y cuanto mayor sea este (o cercano a la unidad), hay un incremento de la desigualdad; a nivel internacional, diversos organismos como las Naciones

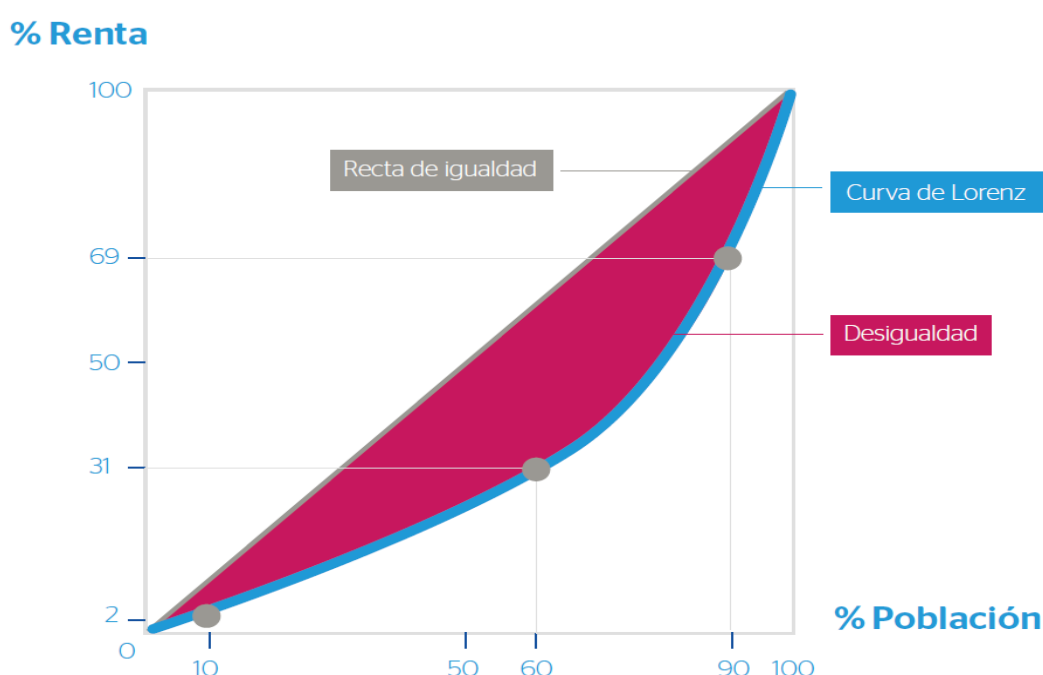
---

<sup>25</sup> Índice de Gini, Yago Montero Castellanos. [En línea] Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html> Fecha y hora de consulta: 7 de abril de 2020, 11:51 a.m.

Unidas o el Banco Mundial usan el coeficiente de Gini para valorar la desigualdad existente, posteriormente se analizará el comportamiento de este índice en la realidad mexicana, este a su vez, lo genera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

A continuación, se presentará una representación gráfica<sup>26</sup> en cuanto a lo referido anteriormente.

**Gráfica 2.1 Representación visual de la recta de igualdad perfecta y Curva de Lorenz (utilizados para el cálculo del índice de Gini)**



En la siguiente tabla, se expresarán los valores que ha mostrado este índice, desde el año de 1984 al 2018, fundamental para entender la magnitud del problema en México:

<sup>26</sup> Torres Rodríguez, A. *Coeficiente de Gini, el detector de la desigualdad salarial*, 2016, [En línea] Recuperado de: <https://www.bbva.com/es/coeficiente-gini-detector-la-desigualdad-salarial/> Fecha y hora de consulta: 7 de abril de 2020, 12:45 p.m.

**Tabla 2.1 Valor del Índice De Gini en la economía mexicana a través del período neoliberal**

Año	Valor del Índice de Gini
1984	.4626 <sup>27</sup>
1989	.5199
1992	.5370
1994	.5430
1996	.5480
1998	.5340
2000	.5260
2002	.5010
2004	.5000
2006	.4890
2008	.4999
2010	.4720
2012	.4870
2014	.4870
2016	.4630
2018	.4540

Elaboración propia, con datos del Banco Mundial e INEGI. (Serie 1989-2018)

Algunas de las conclusiones que pueden extraerse de la tabla anterior, son que, en realidad, durante ese período (más de tres décadas), la desigualdad económica, aumentó en gran medida, pues en algunos años, se obtuvieron mediciones, que

<sup>27</sup> Dato proveniente de: México, Índice de Gini, Index Mundi. [En línea] Recuperado de: <https://www.indexmundi.com/es/datos/m%C3%A9xico/%C3%ADndice-de-gini> Fecha y hora de consulta: 14 de abril de 2020 04:36 p.m.

sobrepasaron un valor de .50 para dicho índice, en especial , los años que corren desde 1989 hasta el 2000, a su vez, se puede afirmar, que en términos absolutos, no mejoró dicha condición, pues el valor de 1984, es casi el mismo que el del año 2016, al mismo tiempo que la población había aumentado; todo esto debido a que se aplicaron una serie de medidas y políticas en favor de un sector poblacional y por contrapartida necesaria, en perjuicio de otro, ya que al tiempo de esto, cada vez más mexicanos aparecían en la listas de multimillonarios de Forbes, en especial, aquéllos beneficiarios, del remate de los activos productivos del Estado (especialmente, los remates que fueron llevados a cabo, en el período que abarca del año 1990, al 2000), como ejemplo de eso, podemos hablar de Ricardo Salinas Pliego, quién entró al club de Forbes a los 38 años, en 1994, precisamente un año después de comprar la paraestatal, Televisión Azteca (IMEVISIÓN) por 645 millones de dólares. Con ello, el dueño de Grupo Elektra y ahora presidente del Grupo Salinas, compartió el mercado televisivo con Televisa.

La revista lo coloca como el cuarto mexicano más rico, con 7 mil 100 millones de dólares, en su edición del año 2018.<sup>28</sup> Por otro lado, se puede citar el caso del empresario mexicano Carlos Slim, quién ha aparecido, entre las 10 personas más ricas del planeta, en varias ocasiones y que es el mexicano más rico, con una fortuna personal, que llegó a sobrepasar, los 50 mil millones de dólares.

Por otro lado, ante lo previamente expuesto, se debe hablar también del problema de la pobreza, la cual puede definirse, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como el estado en el que una persona:

Se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los

---

<sup>28</sup> Medina, Alejandro. *Estos son los 16 mexicanos más ricos de la lista Forbes 2018*, Forbes [En línea] Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-16-mexicanos-mas-ricos-de-la-lista-forbes-2018/>

Fecha y hora de consulta: 14 de abril de 2020 05:29 p.m.



bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.<sup>29</sup>

De la misma manera como entre las personas con recursos abundantes hay gradación, igual la podemos encontrar en las personas en situación de pobreza, la misma institución, define pobreza extrema como sigue:

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.<sup>30</sup>

A continuación, se presentarán una serie de gráficas y tablas, con el objetivo de mostrar, que en efecto, la población mexicana, enfrenta graves problemas de pobreza y de carencias materiales derivadas de la misma.

### Gráfica 2.2 Población en situación de pobreza extrema



Elaboración Propia, con base en cifras de CONEVAL y la ENIGH (INEGI) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018

<sup>29</sup> CONEVAL. *Glosario*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. [En línea] Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> Fecha y hora de consulta: 6 de mayo de 2020 08:45 p.m.

<sup>30</sup> Ídem.

La gráfica anterior, muestra básicamente, que en un período de 10 años, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, se mantuvo siendo el mismo, al tiempo que la población, había aumentado, es decir, no se mejoró en nada esta medición (16.8%) , ya que, el porcentaje referido para el año 2008, representa a 18.7 millones de personas, mientras que ese mismo porcentaje, en términos del año 2018, representa a 21 millones de personas.

**Tabla 2.2 Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (Millones de personas)**

AÑO	Millones de Personas
2008	18.7
2010	22.2
2012	23.5
2014	24.6
2016	21.4
2018	21.0

Elaboración Propia, con base en cifras de CONEVAL y la ENIGH (INEGI) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018

Esta última tabla, se llevó a cabo, con la necesidad de aportar información, en cuanto a los niveles de pobreza existente en el país, por lo menos, durante la última década

Por otra parte, esta misma institución (CONEVAL), realiza una serie de mediciones en cuanto a las carencias sociales, es decir, falta de acceso a diversos servicios, claramente relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tales como a la educación o a la seguridad social, este último, íntimamente relacionado, con el hecho de tener un trabajo y que este último, brinde una serie de prestaciones, asimismo, lleva a cabo una medición que se relaciona con el problema central de este trabajo, pues muestra qué porcentaje de la población tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como también,

quiénes tienen carencias en cuanto al acceso a los servicios básicos en la vivienda, estas últimas mediciones, pueden constituir a la vez que otros factores una causa de la existencia de condiciones, que generan población en situación de calle, en este caso, no únicamente en la ciudad de México, sino a nivel federal, las cifras son las siguientes

**Tabla 2.3: Población con carencias por acceso a la seguridad social**

Año	Porcentaje de la población	Millones de personas
2008	65.0	72.5
2010	60.7	69.6
2012	61.2	71.8
2014	58.5	70.1
2016	55.8	68.4
2018	57.3	71.7

Como se mencionó anteriormente, esta medición resulta relevante, ya que muestra, el porcentaje de población, que tiene carencias, en cuanto a todos los servicios que implica la denominada seguridad social, es decir, atención sanitaria, a su vez, puede apuntar, el número de personas, que tienen un trabajo precario (grosso modo, cuando se habla de trabajo precario, se hace referencia a un trabajo que puede ser peligro de llevar a cabo, denigrante o humillante)

**Tabla 2.4: Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda (millones de personas y como porcentaje de la población)**

Año	Porcentaje de la población	Millones de personas
2008	17.7	19.7
2010	15.2	17.4

2012	13.6	15.9
2014	12.3	14.8
2016	12.0	14.8
2018	11.1	13.8

Esta última tabla, fue elaborada, con el objetivo de aportar evidencia empírica y plenamente demostrable, en cuanto a uno de los problemas, que podrían constituir, una causa subyacente, del problema de la población en situación de calle, es decir, el de la calidad y espacios de vivienda, pues en la mayoría de ocasiones, las dimensiones de las mismas, así como la calidad de los materiales con las que estas últimas se construyen, tienden a ser insuficientes, para albergar familias de más de cuatro integrantes.

**Tabla 2.5 Población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (millones de personas y como porcentaje de la población)**

AÑO	Porcentaje de la población	Millones de personas
2008	22.9	25.5
2010	22.9	26.3
2012	21.2	24.9
2014	21.2	25.4
2016	19.3	23.7
2018	19.8	24.7

A su vez, otro de los problemas relacionados con la vivienda, aparte del citado anteriormente, lo constituye la falta de acceso a servicios básicos, como energía eléctrica, drenaje, o agua potable, pues la falta de uno o más de estos servicios,

indica, niveles inferiores en la calidad de vida, por ejemplo, en cuestiones de salud e higiene, tanto el servicio de drenaje, como de agua potable, son fundamentales.

**Tabla 2.6 Población con carencia por acceso a la alimentación**

AÑO	Porcentaje de la población	Millones de personas
2008	21.7	24.3
2010	24.8	28.4
2012	23.3	27.4
2014	23.4	28.0
2016	20.1	26.6
2018	20.4	25.5

Tablas 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 Elaboración propia, con base en datos de CONEVAL.

Estas últimas tablas en su conjunto, fueron realizadas con el objetivo de aportar pruebas que verifican el hecho de que efectivamente, México es un país azotado por diversos problemas que se relacionan en mayor o menor grado, con el problema que se está analizando en el presente trabajo, es decir el de las poblaciones en situación de calle.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que diversos estudios<sup>31</sup>, señalan que existen diversas causas de la desigualdad económica, ya que no únicamente es un problema de acervos de capital o ingresos, sino, el resultado de diversos factores, como pueden ser los siguientes, en los que se ahondará en distinto grado, según sea necesario para el presente trabajo:

#### 1. La globalización

---

<sup>31</sup>Esquivel Hernández, Gerardo. *Desigualdad Extrema en México Concentración del Poder Económico y Político*, OXFAM México, México, D.F. 2015

2. La irrupción de la tecnología
3. La distribución de la riqueza (en especial, la determinada para cada individuo, incluso antes de que este nazca)
4. Los empleos y salarios
5. Los sistemas fiscales
6. La evasión fiscal
7. La escasez de políticas contra la desigualdad

En cuanto al tercer punto del listado anterior, se puede afirmar que, la extrema concentración de la riqueza va de la mano de la extrema concentración del poder, la cual pervierte las instituciones y los procesos políticos poniéndolos al servicio de las élites y no de la ciudadanía, dando lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política, dentro de los sistemas democráticos, lo cual se relaciona de manera íntima con lo mencionado en el último punto del listado anterior, pues si la formulación leyes y políticas, se encuentra capturada por una élite, difícilmente, habrá medidas en favor, en este caso, de las poblaciones en situación de calle.

Por otra parte, la privatización de los servicios y activos productivos públicos (proceso que se vivió en México, principalmente de los años 1989 al 2000) también profundiza la desigualdad y contribuye a la ruptura del pacto social necesario para enfrentarla, este proceso genera segregación relacional y de resultados en la garantía de derechos y aleja a las clases medias y altas del uso de los servicios públicos y por lo tanto, de su disposición a contribuir con su financiamiento y exigir los niveles de calidad adecuados.

Los sistemas tributarios son determinantes para enfrentar tanto la pobreza como la desigualdad, el secuestro de las decisiones sobre las políticas fiscales tiene efectos en la vida de la gente, de la misma manera, limita la consolidación de una base fiscal sólida forzando, en muchos casos, al endeudamiento externo de los Estados con la consecuente pérdida de soberanía en las decisiones de política pública o acaban resultando en una mayor presión fiscal sobre los más empobrecidos cuando

se recurre a los impuestos al consumo (que son de carácter regresivo), por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

En las tablas que se presentarán a continuación, se busca hacer patente, el grave problema de recaudación que tiene México, tanto, por un lado, en comparación con los demás países de la OCDE, como respecto algunos de los países de Latinoamérica, el problema de recaudación, es importante mencionarlo, pues la constitución de cada vez más derechos, en este caso, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, necesita forzosamente, mecanismos adecuados de financiamiento, para que precisamente sea el Estado y no instituciones de diversa índole que se dediquen a la caridad, quién provea las condiciones necesarias, para su pleno ejercicio.

**Tabla 2.7 Razón de los impuestos en porcentaje del Producto Interno Bruto para el año 2018**

País	% de Impuestos / Producto Interno Bruto
México	16.1
Perú	16.4
Colombia	19.4
Ecuador	20.6
Chile	21.1
Promedio Latinoamérica y el Caribe	23.1
Bolivia	25.4

**Tabla 2.8 Razón de los impuestos en porcentaje del Producto Interno Bruto para el año 2017, Países de la OCDE**

País	% de Impuestos / Producto Interno Bruto
México	16.2

EE.UU.	27.1
Promedio OCDE	34.2
Países Bajos	38.8
Dinamarca	46.0
Francia	46.2

Tablas 2.7 y 2.8 Elaboración propias, con base en datos de la OCDE y el Banco Mundial

Una vez expresado lo anterior y dejando patente en qué consisten, tanto la pobreza, como la desigualdad, a la vez, que se han explicado algunas de sus implicaciones y algunas de sus causas, a continuación, se presentará un breve recuento histórico de la población en situación de calle, en la Ciudad de México, en el que se podrá apreciar, que el Estado, como también ya se ha mencionado, ha optado básicamente, por dos vías para su atención, la primera, desde el derecho punitivo y la criminalización de estas poblaciones y la segunda, que consiste en la aplicación de medidas de corte asistencialista, al tiempo, la atención a las personas en situación de calle, en buena medida, ha sido abandonada por el Estado, para correr a cargo de instituciones caritativas (desde corporaciones de corte religioso, hasta las Instituciones de Asistencia Privada).

### **Evolución histórica de las personas en situación de calle en la Ciudad de México**

En realidad, puede afirmarse que desde el momento en que la Ciudad de México se consolidó como un centro urbano importante, ha sido un lugar con población en situación de calle, se pueden encontrar trabajos académicos que muestran la existencia de esta situación desde el siglo XIX<sup>32</sup>, por ejemplo, en buena parte del siglo antes mencionado, existió una institución denominada “El tribunal de vagos”,

---

<sup>32</sup> Maldonado Ojeda, Lucio E. *El Tribunal de Vagos de la Ciudad de México (1828-1867) o la buena conciencia de la gente decente*, SCJN, Segunda edición, 2018, Ciudad de México



el cual se encargaba de la aplicación de una serie de leyes, que tipificaban como delito, algunas condiciones en las que cualquier personas podría caer, debido a varios factores, estas condiciones podían ser, la vagancia, la haraganería, la malvivencia, mendicidad, la invalidez (si el sujeto en cuestión era pobre), en el mismo orden de ideas, existía una especie de consenso general, en cuanto a que estos individuos, eran fuente de inseguridad pública y desmoralización, por otra parte, estas personas eran víctimas de discriminación, pues el mismo estado, los clasificaba según su condición física o psicológica, con términos como “mancos”, “cojos”, “tuertos”, “ciegos”, “idiotas”, “imbéciles” y demás peyorativos, por otro lado, esas medidas de tipo coercitivos, podían ampliarse a los artesanos, pregoneros, vendedores ambulantes, vendedores de billetes de lotería o rifas, periódicos, así como también a los que “andan por las calles, o vagando de un pueblo a otro con algunos instrumentos de música o de otra clase, o con animales adiestrados, chuzas, dados u otros juegos de suerte y azar para ganar su subsistencia”<sup>33</sup> con lo escrito hasta aquí, se puede afirmar, que desde ese entonces, las poblaciones en situación de calle, han vivido un constante y sistemático, proceso de criminalización, que se podría simplificar, como una ecuación en la cual un sujeto pobre=indeseable=criminal, en términos contemporáneos, se puede afirmar que fue un largo proceso de “criminalización de la pobreza”, el cual puede entenderse como una sucesión de procedimientos en los que el Estado, define un cierto tipo de conducta como criminal y establece sanciones para evitarlas, aquí se está frente a la cuestión de que para el Estado, siempre será más fácil y realizable (pues así ha sido hasta la actualidad) castigar una determinada cuestión, que buscar una solución integral, las cuales podrían implicar un mayor gasto y mayor complejidad, tanto legal, como administrativa pero originarían mejores condiciones para las poblaciones en cuestión, algunas medidas de corte asistencial llevadas a cabo durante este período, fueron el establecimiento de la Escuela Industrial de

---

<sup>33</sup>Gutiérrez Flores Alatorre, Blas José. *Leyes de reforma: Colección de las disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año de 1855 al de 1866*. Tomo 1, , citado en: El Tribunal de Vagos de la Ciudad de México (1828-1867) o la buena conciencia de la gente decente, Lucio Ernesto Maldonado Ojeda, SCJN, Segunda edición, 2018, Ciudad de México

Huérfanos “Tecpam” de Santiago (1841), y la ampliación del Hospicio de Pobres (1774).

Posteriormente, durante el periodo denominado como “Porfiriato”, se aplican algunas medidas de política social, en especial durante los años de 1877, cuando se creó la Dirección de Beneficencia Pública y concluye en 1905 con la demolición del Hospicio de Pobres de la ciudad de México, durante el citado período, la beneficencia es caracterizada como un medio de armonización social, como un instrumento para la reproducción de mano de obra y como parte integral de la estrategia de legitimación durante el régimen de Porfirio Díaz, a la vez, el Estado se movía bajo conceptos ambiguos, como la precariedad provisional (“vagos”, “criminales” o “prostitutas”) y la precariedad permanente (esta última, referida por ejemplo a gente con capacidades limitadas, denominados “incapaces”), de este tipo de medidas, estaban excluidos, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad mental permanente y aquéllas con antecedentes penales.

Los estudios en cuanto a estas poblaciones (es decir las que se encontraban en situación de calle) frenaron, debido al proceso revolucionario que vivió el país en el lapso que abarcó del año 1910 a 1920, a la vez que se puede afirmar, que al haber varias facciones disputándose el poder del Estado, no hubo en sí, quién aplicara medidas de política social, en atención de las poblaciones en situación de calle, posteriormente, en la década de los años treinta, en la Ciudad de México, se desarrolló infraestructura con la finalidad de atenderlas, desde hospicios, lavaderos públicos, baños públicos, etc.<sup>34</sup>, estas medidas, tenían como objetivo principal, el de brindar ciertas garantías de carácter sanitario a la población de la Ciudad de México.

Posteriormente, se puede afirmar que existe un gran vacío, en ambos sentidos, ya que no parece haber información respecto a alguna medida tomada por el Departamento de la Ciudad de México en atención de la población en situación de

---

<sup>34</sup> Ochoa, E. *Coercion, Reform, and the Welfare State: The Campaign Against “Begging” in Mexico City during the 1930s*. *The Americas*, pp. 39-64. doi:10.1353/tam.2001.0078 [En línea] Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/americas/article/coercion-reform-and-the-welfare-state-the-campaign-against-begging-in-mexico-city-during-the-1930s/967820CB12F99CBB3E1C86313BE0C899> Fecha y hora de consulta: 10 de mayo de 2020 02:24 p.m.

calle, ni tampoco estudios en cuanto a esta población, durante los años que van de los 40 a los años 90 del siglo XX; a su vez, los estudios aparecidos durante la época anterior (1920-1930) sirvieron más bien, para perfeccionar medidas coercitivas, ya que se categorizaba de manera distinta a los diversos elementos que conformaban a las poblaciones en situación de calle y se diseñaron diversos tipos penales, para castigar las diversas conductas en las que pudieran incurrir tales como la malvivencia, la vagancia etcétera (tradición heredada, desde el siglo XIX); por otra parte, cabe mencionar que, entre los años que abarcó este período, se dio un evento, que puede considerarse clave, en cuanto a la multiplicación o proliferación de personas en situación de calle en la Ciudad de México, este evento fue, el sismo ocurrido el día 19 de septiembre de 1985, en el cuál, algunos cálculos muestran que:

Las cifras oficiales estiman que hubo más de 10 mil muertos y más de 30 mil afectados. Más de 50 mil familias perdieron sus hogares y entre 150 mil y 200 mil personas se quedaron sin empleo.<sup>35</sup>

Lo anterior, nos muestra que, en efecto, miles de personas se quedaron sin hogar y que probablemente, hubieran terminado como personas en situación de calle, a su vez, no fue hasta fechas recientes (2017, 32 años después del sismo), que algunos damnificados, recibieron una vivienda por parte del gobierno de la Ciudad de México<sup>36</sup> esto hace evidente, la gran desidia que existe a la hora de que el Estado tiene que intervenir, para mejorar la vida de la gente más desprotegida, en cuanto al cómo se vivió este episodio, los daños que ocasionó y sus consecuencias en los diversos ámbitos de la dinámica de la ciudad, se han escrito numerosos reportes, documentales, crónicas<sup>37</sup> o artículos periodísticos, si bien, no es objetivo de este trabajo el estudiar el sismo en cuanto tal o sus diversas consecuencias, viene a

---

<sup>35</sup> "Autor Invitado", (Mayo del 2013) , *Efectos y consecuencias del terremoto de 1985, Zócalo*, Recuperado de: [https://www.zocalo.com.mx/new\\_site/articulo/efectos-y-consecuencias-del-terremoto-de-1985](https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/efectos-y-consecuencias-del-terremoto-de-1985)

<sup>36</sup> Pedro Domínguez. (06.09.2017), *Tras 32 años, damnificados del sismo del 85 reciben viviendas, Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/estados/32-anos-damnificados-sismo-85-reciben-viviendas>

<sup>37</sup> Musacchio, Humberto. *Ciudad quebrada*, FCE, Primera edición (colección Vientos del Pueblo), 2019, México, Ciudad de México.

cuenta rescatar los hechos que sirven para dar evidencia, de que debido a una falta de acción del Estado, mucha gente cayó en situaciones precarias, en las que aparte de su patrimonio, la mayoría de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales simplemente desaparecieron.

En tiempos más recientes, se han implementado diversas medidas en atención de la población en situación de calle, de las que se hablará en el tercer capítulo del presente estudio, por otra parte, cabe también mencionar, que durante el periodo que abarca el presente estudio (1ero de Diciembre del 2018, al 1ero de Diciembre del 2018) hubo otro evento sismológico, que causó un total de 5 mil 765 viviendas dañadas, de las cuales 2 mil 273, casi el 40%, sufrieron daño total, el resto, 3 mil 492, sufrieron daños parciales, en cuanto a esto último, también conviene tenerlo en consideración, pues los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los afectados por ese sismo, se pudieron haber visto afectados. (aunque no todas estas personas hayan caído en situación de calle).

Las líneas escritas hasta este momento, tienen como objetivo, hacer un recuento, en primera instancia, de qué fueron (o son), los denominados Estados del Bienestar, así como se explicaron algunas de las medidas implementadas y sus implicaciones, tanto a nivel mundial, como en el caso específico de México; a su vez, se habló de la población en situación de calle en la Ciudad de México a lo largo de la historia, por otra parte, se buscó explicar, qué medidas fueron llevadas a cabo por parte del Estado para atenderlos (las cuáles siempre se han movido entre el derecho punitivo y el asistencialismo), previamente, se aportaron pruebas en cuanto a mostrar efectivamente, el entorno histórico-material, en el que estas personas se desarrollan, es decir, un país, con graves problemas de pobreza y desigualdad, al tiempo que el Estado Mexicano, tiene una de las más bajas recaudaciones fiscales, situaciones que se encuentran íntimamente relacionados, con esta situación y con la no garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por último, se pretendió mostrar la necesidad y la relevancia, de la acción del Estado, para mejorar de manera sustancial la situación de las personas en situación de calle y así, garantizar su ejercicio para esta población.

En el capítulo que vendrá a continuación, se analizarán las políticas de atención implementadas por la administración de Miguel Ángel Mancera en atención de las personas en situación de calle, en cuanto tal, esto no con el fin único y último de evaluar su diseño, implementación o resultados (con todo lo que ello conlleva) sino, para corroborar que estas en efecto, partieron de un enfoque tradicional, de corte asistencialista-caritativo y que por ende, no tuvieron desde un inicio un enfoque integral y de derechos humanos.

Por último vale mencionar que se hará especial énfasis, en el análisis de todos aquellos programas y acciones llevadas a cabo, durante la citada administración, con el objetivo, por lo menos a nivel literal o discursivo, de hacer valer algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales más representativos, como el derecho a la salud, a una alimentación suficiente y adecuada, a la vivienda (en albergues o comunidades diseñadas para tal efecto) y a la educación, aunque se hará mención de todo aquello que se considere pertinente a efectos de la presente investigación. (es decir, por ejemplo, si hubo medidas o no, concernientes a los derechos medioambientales, o los demás derechos culturales, como puede ser el acceso a actividades lúdico-recreativas o deportivas).

**Capítulo Tercero**  
**Políticas de atención a la población en situación de calle, su análisis y  
relación con la garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y  
Ambientales**

“Privar a las personas de sus derechos humanos, es poner en tela de juicio su propia  
humanidad.”

Nelson Mandela, activista sudafricano de los derechos civiles

**Introducción**

En este tercer capítulo, se habrá de llevar a cabo el análisis, desde una perspectiva de los derechos humanos, (y no simplemente, desde un análisis técnico, de la política per sé, es decir, aquéllos análisis que miden su efectividad, coherencia, agentes involucrados, el alcance o no de los objetivos, los motivos por los que estos últimos se alcanzaron o no, qué medidas se debieron implementar, etc.) las políticas de atención a las poblaciones en situación callejera, en la Ciudad de México, durante la administración de Miguel Ángel Mancera, para lo cual, en un primer orden de ideas, se hablará de qué es precisamente la Ciudad de México, su administración pública, sus obligaciones (por lo menos en el papel), para con la población objeto del presente estudio, en un siguiente orden de ideas, se hablará sobre en qué consiste, que una medida implementada, parta de un enfoque tradicional, o de un enfoque de derechos (lo cuál sería deseable, en todas aquéllas medidas que se planteen para garantizar el acceso a los mismo), posteriormente, seguirá un análisis de los principales programas de atención a las personas ya mencionadas, para finalmente concluir si es que efectivamente o no, estos, lejos de únicamente cumplir con los objetivos establecidos en los determinados programas (sean estos, los que se hayan establecido), fueron llevados a cabo, desde un enfoque de derechos y por ende coadyuvaron a la plena garantía de los derechos humanos (DESCA) a los que debe (o debería) tener acceso esta población.

## **La Ciudad de México y la situación de las personas en situación de calle**

Dado que este trabajo tiene como objetivo, como ya se ha mencionado, hablar de las poblaciones en situación de calle en la Ciudad de México y los programas de atención que el gobierno de la misma, aplicó, durante la gestión de Miguel Ángel Mancera, en atención a las mismas, por lo cual, parece necesario, hacer, de manera sucinta, una explicación sobre qué es la Ciudad de México. (por lo menos, en el sentido jurídico-político y administrativo)

La Ciudad de México es el centro urbano más grande del país, así como uno de los más grandes del mundo, a la vez, es el principal centro político, académico, económico, financiero, empresarial y cultural, también es la sede, de los tres poderes de la unión, esto último, quedó establecido, en el artículo primero, fracción primera de la ciudad de México, el cuál menciona lo siguiente:

La Ciudad de México es una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>38</sup>

Ésta se localiza geográficamente, en el Valle de México a una altitud de 2,240 metros y tiene una superficie de 1,485 kilómetros cuadrados, dividida en 16 demarcaciones territoriales, con una alcaldía a su cabeza, durante ese período, a esas demarcaciones territoriales, se les denominó delegaciones.

A su vez, en torno a los derechos humanos, la misma constitución, señala, en su artículo tercero, fracción primera que:

1. La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos.<sup>39</sup>

Aparte de esto, cabe también mencionar, que la Constitución Política de los Estados Unidos, prevé la plena garantía y ejercicio, de los derechos humanos en todo el país

---

<sup>38</sup> Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 1 fracción primera.

<sup>39</sup> Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 3 fracción primera.

A continuación, se presentará un mapa de la división política de la Ciudad de México, con el objeto de que el lector, cuente con un aproximado acerca de la localización geográfica de las personas en situación de calle:

**MAPA 3.1: División Política de la Ciudad de México** <sup>40</sup>



Color	Cantidad de personas en situación de calle
Verde	Entre 0 y 100 personas
Azul	Entre 101 y 200 personas
Rojo	Entre 200 y 500 personas
Púrpura	Entre 500 y 1000 personas
Turquesa	Más de 1000 personas

<sup>40</sup> Mapa de la Ciudad de México, [En línea] Recuperado de: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/6/6e/MX-DF-Divisi%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica.svg/1200px-MX-DF-Divisi%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica.svg.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/6/6e/MX-DF-Divisi%C3%B3n_pol%C3%ADtica.svg/1200px-MX-DF-Divisi%C3%B3n_pol%C3%ADtica.svg.png)  
 Fecha y hora de Consulta: 10 de mayo de 2020 06:32 p.m.



Por alcaldía, la distribución de la población en situación de calle, es la siguiente <sup>41</sup>:

1. Cuauhtémoc: 1303
2. Venustiano Carranza: 898
3. Gustavo A. Madero: 1003
4. Iztacalco: 124
5. Iztapalapa: 465
6. Azcapotzalco: 46
7. Miguel Hidalgo: 145
8. Cuajimalpa: 7
9. Álvaro Obregón: 38
10. Benito Juárez: 205
11. Magdalena Contreras: 9
12. Coyoacán: 55
13. Tlalpan: 19
14. Xochimilco: 26
15. Tláhuac: 6
16. Milpa Alta: 5

Es prudente también mencionar, que estas cifras, no representan la totalidad, de las personas contabilizadas como en situación de calle, expresadas en la tabla 3.1, que vendrá a continuación; estas 4357 personas, son las que no tienen ningún tipo de apoyo en cuanto a vivienda, pues no son atendidos por albergues públicos o privados, a su vez, cabe decir, que es el 64.45 por ciento de la población total en situación de calle, el otro 35.55 por ciento, es decir, 2300 personas, sí reciben atención (en este caso, albergue), en instituciones tanto públicas, como privadas; el hecho de que sólo 2300 personas de la población total, se encuentre en un albergue, puede indicar, la falla o falta, de políticas que tengan que ver, con ofrecer vivienda o albergue temporal, a las personas en situación de calle.

---

<sup>41</sup> IAIS. Resultados Preliminares del Censo de poblaciones callejeras 2017, Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), Gobierno de la Ciudad de México, México, 2018.

A la vez, estas líneas en las que se presenta la localización geográfica de las personas en situación de calle, es para recalcar el hecho que las medidas que se tomen, deberían concentrarse en dónde estas se encuentran en mayor medida, sin dejar atrás, aquellos lugares en dónde se encuentran en una menor proporción.

Por otra parte debe hacerse el comentario de que esta información, es generada por el gobierno de la Ciudad de México<sup>42</sup> pero que este hecho per sé, no la hace infalible, pues dada la localización geográfica (reportada) de las personas en situación de calle, saltan a la vista algunas cuestiones que son de llamar la atención, en una primera instancia, en delegaciones con gran extensión territorial, tales como Tlalpan o Milpa Alta, se da una baja presencia de individuos en estas condiciones (24 personas sumando ambas delegaciones) , a la vez, existen delegaciones que presentan una mayor cantidad de personas en situación de calle, colindantes, con delegaciones, en las que su presencia, es mínima, como ejemplo, se puede hablar de la delegación Cuauhtémoc, con 1303 personas en dichas condiciones, colindante con Azcapotzalco y Coyoacán, con 46 y 55 personas respectivamente.

En las líneas que vendrán a continuación, se enumerarán una serie de disposiciones legales, que tienen como objetivo, brindar todo un conjunto de derechos (entre los que se encuentran los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) a las poblaciones en situación de calle.

### **Marco Jurídico de protección de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a nivel internacional, nacional y local.**

Lo que se busca con el presente apartado, es hacer notar el hecho, de que las personas en situación de calle, que habitan en la Ciudad de México, tienen una serie de derechos, que están estipulados en diversos ordenamientos, tanto a nivel

---

<sup>42</sup> IAIS. Resultados Preliminares del Censo de poblaciones callejeras 2017, Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), Gobierno de la Ciudad de México, México, 2018.

nacional, (a los distintos niveles de gobierno), como internacional, algunos de ellos, se citarán a continuación:

A nivel internacional:

1. Declaración y programa de acción de Viena.
2. Derecho a la salud: Art. 10 Protocolo de San Salvador.

Indirectamente el reconocimiento y protección a personas en situación de calle:

1. Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social (Art. 5d, 8,10c)
2. Declaración sobre el derecho al desarrollo (Art. 8).

A nivel nacional, este grupo se encuentra contemplado en las siguientes leyes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Asistencia Social (última reforma 19 de diciembre de 2014)
3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma 01 de diciembre de 2016.

A nivel local:

1. Constitución Política de la Ciudad de México.
2. Ley de asistencia e integración social del Distrito Federal. Vigente a partir del 06 de febrero de 2007.
3. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, cuyo artículo 30, establece que los entes públicos en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo medidas de promoción del goce y ejercicio de derechos a favor de la igualdad y de trato para las personas integrantes de poblaciones callejeras.
4. Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. Vigente a partir del 16 de junio de 2016

## 5. Ley de desarrollo social de la Ciudad de México

Otro objetivo de enumerar estas disposiciones legales, es el de tener presente, que son estos preceptos los que deben (o deberían) guiar el actuar del gobierno de la Ciudad de México, en cuanto a la atención de las personas en situación de calle.

### **Recuento sobre las cifras oficiales de la población en situación de calle (período 1995-2017)**

En seguida se presentará información de los diversos conteos, que han llevado a cabo diversas instituciones, de las personas en situación de calle, que viven en la Ciudad de México.

Tabla 3.1 Evolución Histórica de la población en situación callejera.

AÑO	Institución	Resultados
1995	Departamento del Distrito Federal y UNICEF	Se contabilizaron 13,373, entre estos también se contaron niñas y niños
1999	DIF y UNICEF	Se contabilizaron 14,322 que vivían y/o trabajaban en calle, de este universo sólo 1,003 vivían en calle.
2007	DIF-DF (Hijos e Hijas de la Ciudad)	Se contabilizaron 1,878 personas que pernoctaban en calle, de esta cifra se desprende que 256 eran menores de edad.

2008	DIF-DF (Hijos e Hijas de la Ciudad)	Se contabilizaron 1,405 personas en situación de calle de los cuales, 123 eran menores de edad.
2010	INEGI	Se contabilizaron 7,734 personas en situación de calle.
2017	SEDESOC CDMX.	6,754 personas en situación de calle.

Elaboración propia, con base en datos del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México (2017)

Esta última tabla fue construida con el objetivo de mostrar que la información en cuanto a este sector poblacional( incluso este único punto, es decir, el de contarlos), deja mucho que desear, pues en primera instancia, el conteo de algunos períodos los realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) , mientras que otros son realizados, por el Sistema Integral de Atención para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), para finalmente, ser llevado a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (actualmente, 2020, Secretaria de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México), lo cual podría dar a entender varias cuestiones, entre ellas, una mala organización burocrático-administrativa (que no es objeto de este trabajo analizar, estudiar o explicar), por otra parte, que el censo de esta población sea realizado por diversas instituciones a través del tiempo, puede ser un indicio, de que la política social encaminada a atender a este sector poblacional, ha tenido un fundamento menos certero del que debería esperarse, lo mismo puede pensarse, en cuanto a la aplicación de la política en cuanto tal y por ende, resultados inferiores a los que podrían ser obtenidos.

**Listado de Programas implementados por el gobierno de la Ciudad de México, en atención a la población en situación de calle.**

En este apartado, se presentarán los programas que llevó a cabo la administración pública de la Ciudad de México, en cuanto a la atención de personas en situación de calle, a su vez, se presentará el año de entrada en operación (es decir, cuándo sus reglas de operación, fueron publicadas en la gaceta oficial de la Ciudad de México)

PROGRAMA	AÑO
Programa de "Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social 2012"	30 de enero de 2012
Programa de "Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social 2013"	30 de Enero de 2013
Programa "Atención Social Emergente 2014"	30 de enero de 2014
Programa "Atención Social Emergente 2015"	28 de enero de 2015
Programa "Personas en Situación de Calle 2016"	29 de enero de 2016
Programa "Atención integral a personas integrantes de las poblaciones callejeras 2017"	31 de enero de 2017
Programa "Atención integral a personas integrantes de las poblaciones callejeras (PAIIPC) 2018"	31 de enero de 2018

Este último cuadro, se realiza en vista de saber de manera precisa, qué programas (principales) se habrán de analizar en las páginas que vendrán a continuación, a su vez, se analizarán algunos programas, que para efectos del presente trabajo, serán denominados como “secundarios”, pues no están precisamente enfocados a dar atención a las personas en situación de calle, aunque de manera tangencial, esta población, puede recibirlos, si es que los solicitan (en caso de estar en posibilidad de hacerlo), en el análisis que vendrá a continuación, se compararán las reglas de operación de los programas citados, con las diversas publicaciones teóricas en cuanto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de igual manera, se comprobará, en qué medida, estos programas, fueron diseñados, teniendo en cuenta los criterios y directrices, establecidos o propuestos, por las diversas instituciones, tanto nacionales, como internacionales, haciendo especial énfasis, en el análisis y revisión de las cuestiones relativas al derecho a la alimentación, salud e higiene, trabajo (digno y no precario) y vivienda; por último, antes de pasar al análisis en cuanto tal, se reitera que el análisis que se habrá de llevar a cabo, no es un análisis de la política per sé, ya que no se ahondará en cuestiones como las razones de costo-beneficio, o de costo-impacto, pues no es el objetivo del presente estudio, aunque de ser necesario, se podrán hacer algunas anotaciones en cuanto a estos puntos (como fallas en el diseño, falta de evidencia en cuanto a su implementación, falta o falla de criterios adecuados en cuanto a sus resultados, etc.), en especial, si pueden ahondar en las explicaciones, que pretende ofrecer el presente trabajo.

### **Enfoque de Derechos Humanos (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales) en la Política Social.**

En las presentes líneas, se explicará de manera suficiente, en qué consiste que la política social, tenga o no un enfoque de derechos humanos, pues es fundamental para el presente estudio; en un primer lugar, resulta adecuado hacer notar el hecho, de que proponer un enfoque de derechos humanos, en el actuar del estado (desde la formulación de leyes, hasta el diseño e implementación de política social) , es una

cuestión, relativamente nueva y por ende, no existen demasiados estudios en torno a la misma, aunque también vale dejar patente, el hecho de que los estudios existentes<sup>43</sup>, son bastante serios y sí marcan de hecho, qué factores se deben dar para poder afirmar que, las diversas políticas que se lleven a cabo, en este caso, en cuanto a la atención a la población en situación de calle, tienen (o tengan) en efecto, un enfoque de DD.HH.

En una primera instancia, vale recordar, que las brechas sociales que marcan la pobreza, la pobreza extrema, la desigualdad y la exclusión (de las cuáles se habló ampliamente en el capítulo 2 del presente trabajo, dónde se muestran cifras en cuanto a estas cuestiones) han impedido el ejercicio pleno de los derechos humanos por el conjunto de la población, y en especial, por los sectores más pauperizados, como consecuencia de esta situación, en su mayor parte las políticas tanto públicas, como sociales, no han logrado incluir el lenguaje y la lógica de los derechos, aunque también conviene traer a cuenta, que existe una situación positiva, la cual consiste en que hay un acuerdo general en cuanto a que sólo mediante la implementación de políticas integrales, estas brechas pueden ser superadas; por otra parte, este tema tampoco debe caer en ser una especie de “moda académica”, pues los estudios que se lleven a cabo, perderían su sentido.

En un siguiente orden de ideas, vale mencionar y explicar que precisamente, el enfoque de derechos es una visión que busca sustituir totalmente, la “caridad” y la “ayuda”, por una nueva solidaridad fundada en los derechos humanos<sup>44</sup>, en la cual la política social no sea visualizada desde el Estado como una responsabilidad simplemente moral, sino como una obligación jurídica, la cual debe atender los siguientes deberes:

1. Respetar: Exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho

---

<sup>43</sup> Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela.

<sup>44</sup> Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela



2. Proteger: Requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del derecho (incluso funcionarios públicos)
3. Cumplir: Exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de cualquier otra índole adecuadas para facilitar, proporcionar y promover, la plena realización del derecho. (OACDH, 2004:35).<sup>45</sup>

a su vez de que existan los mecanismos suficientes y adecuados para hacer valer dichas obligaciones (infraestructura material, financiamiento, redes institucionales, etc.) y el compromiso de cumplir con metas concretas, claramente señaladas; esto último viene a romper con la lógica con la que ha actuado el Estado Mexicano, (haciendo notar que el aparato administrativo del Estado, es el gobierno) durante, por lo menos, los últimos 36 años, período durante el cual, la lógica imperante, se ciñe a los principios enumerados y explicados en el apartado “la doctrina neoliberal”, del primer capítulo del presente trabajo, por otra parte, si se entiende al Estado como relación social y no simplemente como un aparato administrativo, manera de entender al estado y su actuación, que se planteó también anteriormente, en el apartado “Esbozo de teoría del Estado” (es decir, desde un enfoque relacional), en el mismo primer capítulo, es posible afirmar que la ampliación de las funciones sociales de este, no garantiza necesariamente el cumplimiento de los derechos humanos y que esta ampliación de funciones, puede revertirse, generalmente, ante diversos cambios en la estructura de poder.

Un nuevo rol de la institución estatal implica organizar un aparato institucional que permita a los grupos excluidos, como las poblaciones en situación de calle, el ejercicio de sus derechos, así como el establecimiento de mecanismos para su exigibilidad.

También es importante recalcar la importancia, de adoptar un enfoque constitutivo de derechos, en cuanto a la implementación de la política social, pues los paradigmas actuales (como la Nueva Gerencia Pública y la Nueva gobernanza) ,

---

<sup>45</sup> Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela

los cuáles también operan bajo la lógica de la doctrina neoliberal, de la cual se habló en el capítulo primero, han resultado insuficientes a la hora del reconocimiento, garantía y ejercicio, de los mismos en su conjunto, (es decir, por un lado, los políticos y civiles y por el otro, los económicos, sociales, culturales y ambientales)

A continuación, se presentará un esquema, en el cuál, se muestran las diferencias que existen, entre el enfoque tradicional (en este caso, en cuanto a la aplicación de la política social) y un enfoque de derechos humanos

Diferencias fundamentales, en cuanto a un enfoque tradicional (o de necesidades) y un enfoque de derechos humanos:

Enfoque Tradicional (caritativo-asistencial)	Enfoque de derechos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial (es decir, con las redes interinstitucionales necesarias) del desarrollo
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados	Los derechos humanos se pueden realizar únicamente si se atienden tanto los resultados como los procesos.
La sostenibilidad (o sea, su duración a lo largo del tiempo) es deseable	La sostenibilidad es condición necesaria
Las necesidades no conllevan, de manera estricta, responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones, con acciones para que estas se lleven a cabo en su totalidad.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales. (incluso, de organizaciones privadas)	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos. (no en la acción del Estado)
Se centra en las manifestaciones concretas de los problemas	Se centra en las causas estructurales básicas en torno al problema que se está atendiendo
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas	Los derechos son realizados.

Elaboración propia, con base en lo referido en el texto: Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela

El cuadro anterior, muestra algunos de los criterios, que indican si una política parte desde un enfoque u otro de los anteriormente citados, aunque podrían citarse otros criterios, por ejemplo, bajo un enfoque tradicional algunas necesidades pueden ser priorizadas, mientras que en un enfoque de derechos humanos, todo tendría interrelación, pues todos los derechos tienen que ver entre sí y si uno es violentado (o no garantizado) todos corren el peligro de serlo.<sup>46</sup>

El enfoque de derechos en las políticas sociales, plantea un importante reto para los distintos actores sociales en la medida en que requiere de al menos cuatro importantes consideraciones (Güendel, 2003; OACDH, 2004):

1. El reconocimiento explícito del marco normativo (jurídico), tanto nacional como internacional, de los derechos humanos (con el cual, México dispone)
2. Modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado social de derecho en pro de la promoción y desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos
3. Revisión de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos.
4. Transformaciones culturales, tanto a nivel político como cívico, que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones (en todos sus niveles) y en las prácticas sociales.

Por otra parte, cabe mencionar el hecho de que México ha ratificado, diversas directrices a nivel internacional, entre ellas, la Agenda para el Desarrollo Sostenible ("Agenda 2030"), la cuál fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre del año 2015, agenda que marca (o debería de marcar) el

---

<sup>46</sup> Güendel, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, 2003, citado en: Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela

horizonte de toda acción de gobierno, pues estas deben orientarse al cumplimiento de los objetivos que ahí se establecen, todos ellos, vinculados de manera directa, con los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales.<sup>47</sup>

Algunos de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>48</sup>, de dicha agenda, son los que se citarán a continuación:

- Hambre cero
- Fin de la pobreza
- Trabajo decente y crecimiento económico
- Educación de Calidad

Mencionar esta agenda resulta necesario, pues una política llevada a cabo desde un enfoque de derechos y no uno tradicional, debería prever la consecución de los objetivos expresados en la misma, ya que es obligación de los estados

A su vez, es sobre la base de lo escrito en el presente apartado, como se habrá de estudiar y analizar los programas (implementados en atención a las personas en situación de calle, haciendo énfasis en aquéllos que tuvieron que ver con la garantía y ejercicio de los DESCAs) que vendrán a continuación, es decir, si cumplen con los criterios propuestos para saber si se parte de un enfoque de derechos o si, más bien, el enfoque fue de corte tradicional (caritativo-asistencialista).

### **Programas de atención a las personas en situación de calle.**

En el presente apartado, se habrá de realizar el análisis de los diversos programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social, del Gobierno del Distrito Federal, durante el lapso que va de los años 2012 al 2018, correspondientes a la administración de Miguel Ángel Mancera, en vistas de brindar atención a las personas en situación de calle, en especial, aquéllas medidas que tengan que ver

---

<sup>47</sup> ONU. Agenda 2030, Organización de las Naciones Unidas, [En línea] Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/> Fecha y Hora de Consulta: 7 de junio de 2020, 01:58 p.m.

<sup>48</sup> ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas, 2015. [En línea] Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/> Fecha y hora de consulta: 7 de junio de 2020 02:05 p.m.

con la garantía de algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales más representativos, a la vez, se analizará desde qué enfoque fueron implementados, si desde un enfoque tradicional (caritativo-asistencialista) o un enfoque de derechos humanos, diferenciando qué implica (o implicaría) uno u otro enfoque, a la vez, se señalará los cambios más representativos, que estos muestren a lo largo del tiempo

## 2012

En el presente apartado, se analizará a profundidad, el “Programa de Atención Preventiva y Emergente a personas afectadas por contingencia o vulnerabilidad social”, aplicado durante el 2012, de igual manera, se analizarán los programas de “Comedores Comunitarios” y “Comedores Públicos” , para llevar a cabo lo anterior, se hará uso de la información que proveyó el mismo gobierno de la Ciudad de México,<sup>49</sup> a solicitud expresa quién lleva a efecto el presente trabajo; esta información es, por un lado, las reglas de operación del citado programa y, por el otro, el informe de resultados, que pretende ser la cuenta pública del año en que se aplicó el programa en cuestión, la pertinencia de esta información, responde a criterios que son estrictamente gubernamentales, frente a los cuáles, existe muy poco margen de maniobra.

En primera instancia, en las reglas de operación del primer programa a analizar, se señala que su objetivo general fue el siguiente:

Ofrecer a las personas en contingencia, vulnerabilidad social o en situación de calle apoyos y servicios que permitan su bienestar, generen igualdad, equilibrio, inclusión social y a su vez extender los beneficios bajo la red de protección social que enmarca la política de Desarrollo Social en el Distrito Federal <sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Información proveída por el Gobierno de la Ciudad de México, a través de una solicitud de información, realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

<sup>50</sup> GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, No. 1279 Tomo IV, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2012, México.

Derivado de lo mencionado en las líneas citadas, se está ya frente a un problema, pues, en primer lugar, en ningún lugar remite a los conceptos que se están empleando, como “en contingencia”, “vulnerabilidad social”, o en “situación de calle” (situación citada en el primer capítulo del presente trabajo, la de que no existe un concepto desde el cual el gobierno federal, o en este caso estatal, opere), por lo que este enunciado, parece únicamente tener fines netamente discursivos.

Por otra parte, conviene también aclarar, que en todo el texto correspondiente a la operación de este programa, no aparece que esta (su implementación/operación), deba ser guiada por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o los diversos tratados internacionales, si bien esto debería asumirse, convendría (según se expresó anteriormente) que en las reglas de operación, las cuáles son directrices de todo el actuar de la Secretaría encargada de llevar a cabo los programas, en este caso, la de desarrollo social, se recalcará de manera explícita que son guía de estos programas.

Posteriormente, resulta necesario mencionar, que este programa, está conformado por diversas actividades o tareas, dentro de ellas, aparece una que resulta llamativa, pues es una que, su estricta lectura, muestra que esta, es de carácter meramente estacional, la cuál tuvo que:

Brindar atención a personas en situación de vulnerabilidad durante la temporada invernal, denominado como: “En frío invierno, calor humano”, con apoyo a la población en situación de calle, en vulnerabilidad, que habiten en vecindades y/o vivienda precaria o en zonas altas de la ciudad; que puedan ser afectadas por las bajas temperaturas. En esta campaña de invierno se atenderá a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, del 1º. de noviembre del 2012 al 28 de febrero de 2013 con la posibilidad de adelantarse o ampliarse, por causas climáticas, ello mediante la dotación de recursos como: ropa de invierno (chamarra o guantes, o bufandas o gorras, etc. o alguna combinación de las antes mencionadas dependiendo de las donaciones que reciba el Instituto de Asistencia e Integración Social), cobijas,

albergue temporal, cenas calientes y material, entre otros, para reforzar la vivienda.<sup>51</sup>

Existen varios problemas con lo que se menciona en las líneas anteriores, en primera instancia, el que se llevara a cabo o no, la entrega de ropa de tipo invernal, parece estar sujeto a “donaciones”, que reciba el IAIS, que a final de cuentas, depende de la Secretaría en cuestión, es decir, se puede afirmar, que incluso esta pequeña acción (que habrá de admitirse, es mejor a la nada) el gobierno la subsume a la existencia de donativos, es decir a una cuestión de mera caridad, cuando debería (pues los posee) asignar recursos, para, en caso de necesidad, adquirirlos, a su vez, que esta acción dependiera de donaciones, nos indica que el enfoque desde el que fue ideada, fue de corte caritativo-asistencialista y no uno de derechos, como se explicó en uno de los apartados anteriores.

En una segunda instancia, hay que recalcar el hecho, de que esta actividad (una de las tantas que conforman el programa analizado), es de tipo estacional, en este caso, durante el invierno, con vistas simplemente dar prendas a gente, con el objetivo (subyacente y no explícito), de que las personas beneficiarias, en especial, aquéllas en situación de calle, no desarrollen complicaciones de salud o en casos extremos, no mueran de frío; por otra parte, se menciona la entrega de “cenas calientes”, sin especificar, con base en qué criterios se darán estas cenas, con criterios se hace referencia a aquéllos de carácter científico (tanto emitidos por la ONU, el gobierno federal a través de la secretaría de salud o incluso la “pirámide nutricional, con todo y lo limitada que esta pueda ser<sup>52</sup>), que tiendan a que la alimentación aporte los nutrientes necesarios, para asegurar una vida sana; al parecer esta actividad, sigue la lógica de dar alimento, por el simple hecho de brindarlo y que el beneficiario del mismo, literalmente, no se muera de hambre (de nuevo, mostrando el carácter caritativo, de lo llevado a cabo)

---

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> Licata, Marcela. *La Pirámide Nutricional o alimentaria y su composición* [En línea] Recuperado de: <https://www.zonadiet.com/nutricion/piramide.htm> Fecha y hora de consulta: 3 de Junio, del 2020, 04:49 p.m.

Continuando con el análisis del programa en cuestión, aparece, de una manera un tanto escueta, lo siguiente:

Atender a población en Situación de Calle (albergue, alimentación, servicio médico, vestido, etc.).<sup>53</sup>

Si bien, esto podría indicar una mejoría, en cuanto a que esto ni si quiera aparezca en las reglas de operación, no se menciona, a qué se hace referencia con ninguno de los conceptos referidos, por ejemplo, el de albergue, si este es público o privado, si el mismo se encuentra en condiciones mínimas de aceptabilidad y habitabilidad (es decir, si cuenta con servicios de energía eléctrica, agua corriente y drenaje, así como si es que tienen las dimensiones suficientes), si la estancia habrá de ser temporal, o sólo durante una emergencia o por acabar con esta cuestión, si está condicionada o no, en el mismo orden de ideas, se puede hablar de las cuestiones respecto de la alimentación, es decir, si esta será en las frecuencia que se tiene como culturalmente aceptable (3 veces al día), los nutrientes mínimos que esta debería (o debió) contener, si se llevaron a cabo mediciones regulares de peso y talla\_(en especial a mujeres y a niños beneficiarios de esta alimentación) para saber si esta obtuvo buenos resultados o no.

Continuando con lo anteriormente mencionado, casi lo mismo podría decirse en cuanto al servicio médico, por un lado, si este incluiría o no (incluyó) algún tipo de intervención psicológica, tampoco se cita si este servicio médico se ciñe a únicamente intervenciones de urgencia, como curación de heridas o rehidratación (vía intravenosa) o si habría de ser un servicio más integral, en el cuál se incluyeran temas como la salud sexual y reproductiva, así como el tratamiento o la prevención del consumo de sustancias adictivas, por lo cual se puede llegar a la conclusión de que medidas en vista a estos últimos puntos, no fueron llevadas a cabo (pues ni si quiera se previeron en el la directriz principal), por otra parte, vale decir, que tampoco se contempla, cuál sería el personal, encargado de llevar a cabo, este servicio médico, ni a cargo de quién está la capacitación de dicho personal, a su vez, tampoco se menciona que exista algún tipo de relación intersecretarial (por

---

<sup>53</sup> Ídem



ejemplo, con la Secretaría de Salud), o intergubernamental (en el sentido de que haya relación, entre el gobierno estatal y el gobierno federal) en vista de llevar a cabo el citado servicio, en cuanto a todo lo relacionado con el derecho a la salud, se puede afirmar, que partió de un enfoque tradicional, pues nunca se plantea la interrelación del otorgamiento de este servicio respecto a los demás, a su vez de que este debiera incluir, entre otras cosas, las omisiones señaladas anteriormente (psicológica, sexual, etc.); en cuanto al vestido, si bien no se necesita que esta cumpla con algunas medidas en específico, tampoco se hace mención, si el vestido entregado en esta actividad, depende de donaciones o si la secretaría en cuestión, habría de adquirir la ropa, con la que cumplir con lo establecido en el programa en cuanto tal.

Al tiempo, ningún programa de atención fue implementado durante el año analizado, para garantizar, en primera instancia, el derecho a la educación (el cual forma parte de los derechos culturales), pues es una cuestión que, al parecer, ni siquiera se contempla (incluso con acciones mínimas, como programas de alfabetización, programas de fomento a la lectura); a su vez, no existió ninguna medida concerniente a garantizar el derecho al trabajo, vale decir que por lo general, la respuesta en cuanto a esto último, consiste en programas de capacitación para el trabajo (orientados a personas en edad de trabajar, que carezcan de un empleo).

En cuanto a los programas, denominados, a efectos del presente trabajo, “secundarios”, los cuales son 2, el de comedores públicos y el de comedores comunitarios, hay que decir, que el primero de ellos, tuvo el siguiente objetivo:

Trabajar bajo las directrices de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal al garantizar el derecho a la alimentación instalando Comedores Públicos gratuitos; que brinden atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad como son: niños y niñas, mujeres embarazadas o en etapa de lactancia, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores, personas en situación de calle, desempleados así como, a las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes que

requieran dicho apoyo y con ello ampliar la red de protección social del programa Red Ángel al sumar condiciones de equidad, igualdad y bienestar social.<sup>54</sup>

En primera instancia, lo que puede ser señalado, dada la estricta lectura de lo citado anteriormente, es que este programa, no es exclusivo para las personas en situación de calle, sino que estos podrían ser beneficiarios, si estos se presentan en el lugar específico en dónde se ubique determinado comedor, para solicitar su cédula de beneficiario, lo cual podría indicar (dado el escaso lapso de atención, la cuál debe ser personal), que la lógica subyacente, es otorgar la menor cantidad de servicios posible:

Acceso: El acceso al programa será a través de la solicitud de los ciudadanos interesados, directamente en las instalaciones de los Comedores Públicos. El horario de atención será de lunes a viernes en horario de 13:00 a 16:00 horas o antes si se terminan las raciones programadas.<sup>55</sup>

Por otra parte, en cuanto a las metas del programa estas señalan, entre otras cuestiones, lo siguiente:

#### METAS FÍSICAS :

- Operar por lo menos 60 Comedores Públicos en el año 2012.
- Elaborar por lo menos 225,000 raciones alimentarias en promedio de forma mensual.<sup>56</sup>

En cuanto a la primera cuestión, viene al caso señalar, que 60 comedores distribuidos en 16 delegaciones (hoy denominadas demarcaciones territoriales, con una alcaldía a la cabeza), no corresponden ni a 4 comedores por cada una, situación por la que se puede pensar, que el alcance es no satisfactorio, es decir, no universal; en cuanto a la segunda meta, es decir, la de las raciones alimentarias, siguen la misma lógica citada en cuanto al programa analizado anteriormente, pues no se especifica, la calidad que esta ración deba mostrar, ni tampoco hay metas específicas, en cuanto al por qué dar esa determinada ración (hay que recordar,

---

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Ídem.

que el hecho de que las metas sean específicas y concretas, muestra que se opera bajo un criterio de derechos y en tanto no lo sean, muestra que se opera bajo criterios tradicionales).

En cuanto al segundo programa, se tiene que señalar el hecho, que no aparecen mencionadas las personas en situación de calle, sino las consideradas, como en situaciones de pobreza extrema o de alta marginación<sup>57</sup>, si bien, no todas las personas en estas condiciones, son personas en situación de calle, sí buena parte de las personas en situación de calle, se encuentran en condiciones de extrema pobreza o alta marginación, este hecho muestra ya, que no existe una universalidad en cuanto a la aplicación de este programa; al tiempo, vale señalar el hecho de que muestra algunos avances, en cuanto a la participación ciudadana, que no es el objetivo del presente trabajo analizar, por otra parte, se señala que la única meta en cuanto a las raciones servidas, es que las mismas, no cuesten más de 10 pesos<sup>58</sup>, si bien la meta es concreta (en el sentido de que no puede superar dicho precio) no hay metas (en un amplio sentido) en cuanto a los efectos fisiológicos que se esperarían, de otorgar la ración, (mejora en el estado de salud y por ende, en la calidad de vida)

A manera de una conclusión preliminar, por lo menos, en cuanto a los programas, que de manera ya sea, directa o indirecta fueron implementados en atención a las personas en situación de calle, durante el año 2012, en vista de hacer efectivos algunos de los DESCA, tuvieron un enfoque tradicional (caritativo-asistencialista), pues fueron estacionales, parciales, sin metas concretas a alcanzar y se concentraron en atender las manifestaciones más evidentes del problema, dejando de lado cualquier medida, en atención de las causas estructurales del mismo (este último criterio, concordaría con un enfoque de derechos humanos), asimismo habrá de señalarse el hecho, de que toda acción es preferible, a que esta no se lleve a cabo en lo absoluto.

---

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> Ídem.

En cuanto a la comunicación de los resultados obtenidos, se debe hacer el comentario, de que, en cuanto a esta cuestión también se hace desde un criterio tradicional, pues se manejan términos escuetos, tales como “raciones” o “personas atendidas”, sin profundizar, en todas las cuestiones que se mencionaron en líneas anteriores, a la vez, sólo responden a la lógica de entregar resultados por obligaciones de carácter administrativo-legal.

## **2013.**

Para el año 2013, en primera instancia hay que señalar, que dada la información proporcionada por el gobierno de la ciudad, el programa principal, fue el “Programa de Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social 2013”<sup>59</sup>, el cual señala los siguientes objetivos:

Atender a personas y/o familias que por motivos de exclusión social o bien por condiciones de precariedad económica, vivan en situación de vulnerabilidad y/o en situación de calle, otorgándoles apoyos y servicios que contribuyan a mejorar su condición humana.<sup>60</sup>

En cuanto a lo referido, se puede hablar de que, respecto del año inmediato anterior, se está, incluso frente a un retroceso por lo menos en un nivel discursivo, pues los conceptos en el párrafo señalado, son aún más escuetos, a la vez, podemos encontrar el fenómeno institucional, denominado como dependencia de la trayectoria, que indica básicamente, lo complicado de abandonar una manera de hacer las cosas, por nuevos enfoques (la apuesta del Estado, por llevar a cabo fórmulas previas, casi de manera inercial, lo que a efectos del presente trabajo, se denomina selectividad estratégica del Estado, de la cual se habló en el primer capítulo ), posteriormente, se señala que el Programa de Atención Social Emergente (PASE), tiene el objetivo de:

---

<sup>59</sup> GDF. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA 30 DE ENERO DE 2013

<sup>60</sup> Ídem.

- Atender a la población en situación de calle, y canalizarla a la institución que corresponda de acuerdo a las características que presente, otorgándole los servicios contemplados en la operación del programa.
- Reinserción al seno familiar y/o lugar de origen, mediante la localización y/o sensibilización del núcleo sobre la importancia de rescatar a la persona, coordinando esta actividad con CAPEA, LOCATEL o centrales camioneras. O en su defecto, se contempla la reinserción a la vida productiva.
- Contribuir a la rehabilitación de la población en situación de calle mediante la coordinación con las áreas especializadas en el tema de adicciones.<sup>61</sup>

En cuanto al primer objetivo, si bien se señala que la persona en situación de calle, según su condición, será canalizada a las instituciones correspondientes, las mismas reglas de operación, continúan sin ser específicas (se hace mención, por ejemplo, del traslado hacia hospitales, sin señalar cuáles) aunque también y esto es un factor positivo, se señala el hecho, de que toda atención, es mediante consentimiento expreso.

En cuanto al segundo objetivo, señala la cuestión de la reinserción al seno familiar o al lugar de origen, para lo cual, se instrumentan convenios, con diversas empresas de autotransporte, para trasladar a la persona en situación de calle, en caso de ser sujeto del citado servicio, en cuanto a esto, se puede afirmar, que se sigue la lógica de atender las manifestaciones concretas del problema, sin atender las causas, pues llevar a su lugar de origen a una persona en situación de calle, lo único que logra, es que esta deje de localizarse geográficamente en la Ciudad, haciendo que, el problema, por lo menos en apariencia, desaparezca, a su vez, la pretendida reinserción en el seno familiar, al ser un proceso complejo, que debería atenderse desde diversos ámbitos, como el psicológico o el jurídico (que aparte no se mencionan de manera explícita), podría no dar resultados (situación que podría concluirse, dado el hecho de que la única evidencia que proporciona el gobierno, son las “personas atendidas”) y que, una acción desde un enfoque de derechos, implicaría la comprensión de esta situación y crear programas de prevención en

---

<sup>61</sup> Ídem.

cuanto al desmembramiento del seno familiar, incluso antes de que la manifestación concreta del problema (gente que abandona su hogar, para volverse persona en situación de calle) se presente, en cuanto a la reinserción en la vida productiva, no se señala, si existe alguna relación interinstitucional, o que acciones se habrían de llevar a cabo para lograr esta reinserción, (capacitación para el trabajo, por ejemplo, acción que tendería a garantizar el derecho al trabajo, también las acciones deberían velar, por que este sea digno y no precario).

Respecto al siguiente objetivo del programa, se puede decir, que tiene relación directa con la garantía del derecho a la salud, pues la dependencia a diversas sustancias adictivas, es un problema que aqueja a la población en situación de calle<sup>62</sup> ; por otra parte, en la misma directriz, se señala que el objeto es contribuir, es decir, que no se estará totalmente a cargo de dicha rehabilitación, es relevante también mencionar, el hecho de que existen varias Instituciones de Asistencia Privada, que dan ese servicio, a las personas que atienden<sup>63</sup> con el objetivo de mostrar, entre otras cosas, que la inacción del Estado tiende a profundizar la situación precaria, debido a las desventajas de las que parten algunos sectores pauperizados, a la vez que su actuar resulta fundamental a la hora de dar una solución integral, a la cuestión de las personas en situación de calle; a su vez, y regresando al objetivo analizado, tampoco se señala que sea una acción de carácter interanual, lo cual, dado que el proceso de rehabilitación, dada su complejidad, puede llegar a ser prolongado en el tiempo, sería necesario que esta acción tenga un horizonte de largo plazo.

En cuanto al programa “Comedores Comunitarios”, este, sigue sin hacer mención explícita, de que las personas en situación de calle, pueden ser beneficiarios del mismo, misma situación presente en el año inmediato anterior, el objetivo es el que se cita a continuación:

---

<sup>62</sup> IAIS. Resultados Preliminares del Censo de poblaciones callejeras 2017, Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), Gobierno de la Ciudad de México, México, 2018.

<sup>63</sup> Entrevista Realizada a la Licenciada en Psicología Carla Fabiola Sánchez Alarid. (la cual se podrá encontrar como anexo al presente capítulo)

Mediante la operación de comedores comunitarios, fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y económicas, al alcance de cualquier habitante en el Distrito Federal, preferentemente de quienes habitan en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género.<sup>64</sup>

De nueva cuenta, una de las metas a conseguir por este programa, es que la ración que se le sirve al beneficiario del programa, no supere la cuota de 10 pesos, sin, de la misma manera que el año anterior, especificar cuáles son los resultados buscados o deseados (e.g. el aumento en el peso y la talla, la ausencia de síntomas de malnutrición, etc.) con el hecho de brindarle la determinada ración.

En cuanto al programa de “Comedores Públicos”, (de los que a efectos del presente trabajo, serán considerados como secundarios) se debe señalar, que de igual manera, no señala de manera expresa, que podría beneficiar a las personas en situación de calle, se cita que su objetivo general es el siguiente:

Contribuir a garantizar el Derecho a la Alimentación, a través del funcionamiento de comedores públicos gratuitos que brinden atención a la población que viva, trabaje o transite por unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad.<sup>65</sup>

Dado que esta acción pudiera atender a las poblaciones en situación de calle y coadyuvar en la garantía del derecho a la alimentación, podría resultar adecuado, que en la misma directriz se les cite de manera expresa, por otra parte, en el mismo programa se señala que, uno de los objetivos específicos del programa analizado, es ofrecer una ración diaria a la población objetivo, este hecho da a notar que se parte desde un enfoque tradicional, pues esta única ración, aparte de ser insuficiente (incluso desde un punto de vista cultural), se otorga, sin que se

---

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Ídem

especifiquen los resultados esperados (situación que también se presenta, en el programa de comedores comunitarios)

Si bien, respecto del año anterior, se puede afirmar que hubo avances, pues fueron tomadas en cuenta cuestiones que no lo fueron (en 2012), las acciones encaminadas a efectivizar algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de la población en situación de calle, continuaron llevándose a cabo, bajo una lógica tradicional (caritativo-asistencialista), por lo que habrá de reconocerse el hecho de que es importante, que las medidas, partan desde un enfoque de derechos para lograr que, precisamente, el acceso a los derechos citados, se vuelva una realidad en la vida de estas personas, cabe mencionar que el que se lleven a cabo programas desde un enfoque de derechos humanos, resulta complicado, pues el estado ha operado bajo la misma lógica, durante un lapso importante (debido al fenómeno de la selectividad estructural, del que se habló en el primer capítulo del presente trabajo), al tiempo debe hacerse la anotación, de que durante el año 2013, de la misma manera que en el año inmediato anterior, no se implementó ningún tipo de programa, en vista de garantizar el pleno ejercicio de otros derechos económicos sociales culturales y ambientales (todos igual de importantes), tales como la educación o actividades lúdico-recreativas, esto último, debido a que todos los derechos se encuentran interrelacionados, indica también, que los programas implementados, parten de un enfoque tradicional, pues priorizan unas necesidades sobre otras, situación que no puede tener cabida, desde un enfoque de derechos humanos.

A manera de un comentario final, en cuanto al año analizado, la comunicación de resultados de los programas implementados, a través de los informes de cuenta pública, presentan indicadores escuetos, sobre los cuáles, no se puede fundar el éxito o fracaso del programa implementado (lejos de haber atendido a determinadas “personas” o haber otorgado determinadas “raciones”) y únicamente, cumplen por obligación legal, esto último se menciona con el objeto de señalar, que bajo un enfoque de derechos, la comunicación de los resultados obtenidos por cualquier programa, debería cumplir con criterios como la accesibilidad, inteligibilidad y que



estos dejen claro con base en qué información, se puede comunicar que los resultados obtenidos, fueron o no, satisfactorios<sup>66</sup>, por último, que estos resultados sean comunicados así y no de otra manera, también es resultado de la tendencia, a aplicar fórmulas ya conocidas, antes de intentar nuevas (selectividad estructural del estado, de la que se habló en el capítulo primero).

## 2014

En las líneas que serán presentadas a continuación, se analizarán los programas implementados que tuvieron el objetivo de atender a las personas en situación de calle, durante el año 2014, previo a señalar los objetivos contenidos en sus reglas de operación hay que señalar el hecho de que por primera vez aparece de manera expresa, qué es lo que debe entenderse por poblaciones en situación de calle, la cual se define como sigue:

se define que están integradas por niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores que sobreviven con sus propios recursos, en las calles de la ciudad<sup>67</sup>

En términos del estricto diseño del programa, se puede hablar de que este hecho representa un claro avance respecto de los 2 años anteriores, pues ni siquiera se llevó a cabo dicha aclaración, (lo cual también tiene que ver, con un enfoque de derechos, es decir, que se señale de manera expresa, a qué se está haciendo referencia), por otra parte, se debe continuar con el análisis de las reglas de operación del programa a analizar, la cual señala que su objetivo general fue el siguiente:

Atender a las poblaciones callejeras del Distrito Federal a través del monitoreo constante, promoción de servicios asistenciales (baño, ropa, alimento, servicio

---

<sup>66</sup> GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2013 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2013

<sup>67</sup> GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, 30 DE ENERO DE 2014, México.

médico, albergue de pernocta) y de generación de procesos de reinserción social o canalización a instituciones públicas y privadas<sup>68</sup>

Si bien se tiene que reiterar que todo aquello que se lleve a cabo, es preferible a que no se haga nada en absoluto, en las mismas directrices, se cita que los potenciales beneficiarios del programa, pueden ser canalizados a instituciones privadas, por lo que se puede decir, que esta precisa acción, sigue la lógica de la caridad y la ayuda, pues es el Estado, quién debería (pues tiene las posibilidades de llevarlo a cabo) atender en su totalidad a estas personas, ya que, en varias ocasiones, el financiamiento de dichas instituciones, corre a cargo (en mayor o menor medida) del propio Estado (al tiempo que este financiamiento se complementa con lo que reciben este tipo de Instituciones de Asistencia Privada, vía donaciones) este hecho, queda establecido, en las mismas reglas de financiamiento del programa<sup>69</sup>

Por otra parte, aparece una cuestión que no se había presentado, es decir, el de la plena identificación de los individuos en situación de calle, a través del Sistema Único de Registro de Poblaciones Callejeras (SURPCA)<sup>70</sup>, esta acción tiene que ver directamente con la garantía de uno de los derechos humanos fundamentales, es decir, el de la identidad (el cuál forma parte de los derechos civiles y políticos y que está previsto, en varios de los ordenamientos legales, citados en el apartado correspondiente), derivado de lo expresado en líneas anteriores, se puede afirmar que se está frente a un avance respecto de los programas implementados en los años anteriores, por lo menos, en este aspecto.

Otra de las acciones llevadas a cabo dentro del citado programa, es el:

Ofrecer atención a poblaciones callejeras que durante la temporada invernal sean afectadas por las bajas temperaturas otorgándoles apoyos y servicios asistenciales que contribuyan a mejorar su condición humana<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Ídem.

<sup>69</sup> Ídem.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Ídem.

Esta es una acción de carácter recurrente en los programas de atención a las personas en situación de calle, lo que nos indica, que se está frente al fenómeno bajo el cual, el estado, tiene una tendencia de llevar a cabo, fórmulas preestablecidas, en vez de llevar a cabo directrices que puedan resultar novedosas e integrales (esto se debe al fenómeno de la selectividad estructural del estado, ya explicado en el primer capítulo) , a su vez, como ha sido mencionado anteriormente, acciones que únicamente tiendan a tratar de paliar las manifestaciones concretas de problemas evidentes, parten de una lógica (enfoque) de corte caritativo-asistencialista, por lo que no pueden ser constitutivas de derechos efectivos para con esta población, a su vez, de que, respecto de la misma acción llevada a cabo en 2012, tampoco se especifica, si se depende de donaciones o si la adquisición de la ropa y cobijas para su entrega, se hará con recursos del gobierno de la Ciudad de México.

Otra de las acciones, que se habrían de realizar en atención de las personas en situación de calle, según las reglas de operación del programa correspondiente, es:

Generar procesos de reinserción familiar o social con las poblaciones callejeras que cuenten con redes de apoyo, coordinando esta actividad con las áreas correspondientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Social a través de LOCATEL.<sup>72</sup>

Si bien hay que hacer mención de que se está frente a un avance, respecto de años anteriores, en los cuáles, ni siquiera se mencionaba o vislumbraba la posibilidad de llevar a cabo, algún proceso de reinserción familiar o social y que esta medida, tiene que ver con que se garanticen algunos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (vivienda, por ejemplo), esta, de igual manera, se presenta una vez que la cuestión se hace evidente, cuando lo que podría ser implementado, son programas de corte preventivo, en vistas de atender las causas estructurales, en este caso, la quiebra del seno familiar, estos programas, podrían consistir, en consejerías de corte psicológico.

---

<sup>72</sup> Ídem.

Posteriormente, en cuanto a uno de los criterios de selección (para ser beneficiario del presente programa), se hace mención de lo siguiente:

Para ser beneficiarios las poblaciones callejeras deberán otorgar su consentimiento para ser atendidos por el IASIS, en los casos necesarios deberá contarse con los oficios de canalización, así como con las valoraciones médicas y psiquiátricas que demuestren la necesidad de servicios asistenciales, y no de servicios de salud de segundo y tercer nivel. Es importante mencionar que aquellas personas que requieran de servicios de salud de segundo y tercer nivel, no podrán ser beneficiarias de este programa, toda vez que el concepto de asistencia social es rebasado.<sup>73</sup>

Esto último, demuestra parcialmente, que las acciones implementadas en vistas de garantizar el derecho a la salud, son de carácter meramente caritativo, pues si únicamente se atiende a personas que necesiten atención médica de primer nivel, quedan fuera en automático, todas aquéllas que necesiten una atención mayor, situación por la cual, no se puede afirmar, dadas las circunstancias citadas, que la medida sirva para constituir un acceso pleno, al derecho a la salud. (al tiempo que, de ser una medida que parta desde un enfoque de derechos, esta debería ser progresiva, es decir, que garantice más, de lo anteriormente garantizado)

En cuanto al programa de comedores públicos, su objetivo fue, según las reglas de operación, el siguiente:

Contribuir a garantizar el Derecho a la Alimentación y Nutrición, a través del funcionamiento de Comedores Públicos gratuitos que brinden una ración de alimento a la población que viva, trabaje o transite por unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad.<sup>74</sup>

En primer lugar, se debe recalcar el hecho de que, según lo expresado, esta acción consiste en otorgar una única ración de comida, a las personas que se citan como potenciales beneficiarios, al tiempo que se menciona que se busca garantizar el derecho a una adecuada nutrición, cuando es altamente probable, que una ración (que de nueva cuenta, no expresa en qué consiste, aparte de que no es lo usual

---

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Ídem

culturalmente hablando), no otorgue los nutrientes necesarios, para mantener un estado de salud adecuado, a la vez, se observa que parte de un enfoque caritativo, pues en realidad, es la tendencia en el operar del gobierno (por lo menos, hasta el año analizado) , vale decir, que es complicado esperar que las medidas implementadas con el objetivo de garantizar el acceso a derechos (DESCA), en efecto lo logren, cuando parten de una lógica de carácter caritativo-asistencial.

Dentro del mismo programa, se plantea la realización de censos, seguimientos, pláticas sobre nutrición y actividades lúdico-recreativas, en cuanto a estos, en caso de haberse llevado a cabo, representa un avance respecto de años anteriores, sin embargo, dentro de la información que fue recibida, a solicitud expresa, por parte del gobierno de la Ciudad de México, no se muestran evidencias sobre que estas se hallan llevado a efecto, a su vez, tampoco se especifica, en que consistirían, las actividades lúdico-recreativas.

En cuanto al programa de “comedores comunitarios”, el cual se implementa con el objeto de garantizar el derecho a una alimentación adecuada, se debe hacer el comentario de que, se hace especial énfasis, en cuestiones técnico-administrativas y financieras, es decir, en quiénes deben atenderlos, las condiciones que deben cumplir para ser instalados, en dónde deben ser instalado (zonas de alta marginación), por lo que, resulta bastante completo, aunque, no se hace la mención de que las personas en situación de calle, sean beneficiarios potenciales (lo cuál sería deseable), también, los horarios en los que se dan las raciones (14:00 a 16:00), dejan poco espacio para que estas personas, puedan acceder a este servicio, si bien, es un programa que pretende fortalecer la participación ciudadana y los lazos comunitarios, es un programa que, estando en posibilidades de hacerlo y dada la información con la que se cuenta, ayuda en menor medida (de la que sería capaz) a la población en situación de calle.

En cuanto a programas en vistas de garantizar el derecho a la educación o al trabajo, los cuales están relacionados, no se aplicó ninguna medida, las cuales pudieron ser, desde programas de alfabetización, continuación de estudios o

capacitación para el trabajo; además, la comunicación de resultados<sup>75</sup>, sigue la misma lógica de los años anteriores, por último, vale decir que de lo planteado como metas físicas del programa “de comedores comunitarios”, sólo se logró el 96 por ciento, pues, se operaron 85 días de los 90 planteados de un principio<sup>76</sup>

## **2015.**

En este apartado, se llevará a cabo el análisis de los programas implementados en durante el año 2015, el que para efectos de este trabajo se considera principal, es el “Programa de atención Emergente 2015”, el cual, por primera vez, menciona que a las personas en situación de calle, por el simple hecho de serlo, se le niegan en la práctica, varios derechos humanos, situación que, cabe mencionar, es una de las ideas centrales del presente trabajo, asimismo, según sus propias reglas de operación, tuvo el siguiente objetivo:

Atender a las Poblaciones Callejeras y en su caso a las Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad de la Ciudad de México afectadas por contingencias climáticas, a través del monitoreo constante, promoción de servicios asistenciales (baño, ropa, alimento, servicio médico, albergue de pernocta) y de generación de procesos de reinserción al núcleo familiar o canalización a instituciones públicas y privadas con la finalidad de alcanzar la restitución progresiva de sus derechos.<sup>77</sup>

Con respecto a lo referido en este objetivo, se puede encontrar algunos avances, por lo menos en términos discursivos, pues se introduce la noción de la “restitución progresiva” de sus derechos, aunque, lo que debería de buscarse no es la restitución, ya que se asume que las personas en situación de calle, partieron de un contexto, en el que ya disfrutaban de varios de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuándo lo más probable (dadas las condiciones de

---

<sup>75</sup> GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2014 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2014

<sup>76</sup> Ídem

<sup>77</sup> GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 28 DE ENERO DE 2015, D.F. México, 2015

pobreza y desigualdad, de las que se habló en el segundo capítulo del presente trabajo), es que sufrieran de varias carencias (alimentación, educación, trabajo, servicios de salud, calidad de la vivienda, etc.), a su vez, lo que se debería buscar, es la progresividad en su plena garantía, no su restitución; de manera paralela, sigue apareciendo la situación, en la que el gobierno de la Ciudad de México (Distrito Federal, en ese entonces) es de los encargados de canalizar a los individuos que se encuentren en esa situación, a las diversas instituciones privadas que se dediquen a brindar servicios a dichas personas, es decir, esta acción sigue una lógica (o enfoque), de tipo caritativo-asistencialista, pues, como ya se ha hecho mención, una política que parte de un enfoque de derechos, no se deja a instituciones de corte asistencial, sino que la lleva a cabo el Estado, de manera integral, vía tener infraestructura, personal calificado y financiamiento adecuado, a la vez, se debe hacer el comentario, de que es complicado que las políticas encaminadas a garantizar el pleno acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo logren en efecto, cuando parten de un enfoque tradicional (caritativo-asistencial) y no uno de derechos.

Asimismo, aparece también, como en años anteriores, la noción, de que se debe restituir el seno familiar, de un determinado individuo, obligado, por los motivos que fueren, a abandonarlo y terminar en la calle, aunque también es un progreso, por lo menos en comparación al año 2012, que se lleven a cabo acciones, con vistas a reconstruir el seno familiar, lo que podría ser implementado, desde un enfoque de derechos, es un programa, más de corte preventivo, por ejemplo, con asesorías y terapia psicológica ( tanto individuales, como familiares, en este caso)

Por otra parte, siguen apareciendo acciones estacionales (debido a contingencias, generalmente, de corte meteorológico, como lo pueden ser la temporada de lluvias y el invierno), esta acción, que es recurrente, también se lleva a cabo desde un enfoque tradicional, pues se realiza, en vista de paliar las manifestaciones más concretas de una cuestión en específico, en este caso, el de que las personas en situación de calle, no sufran deterioro en su particular estado de salud, cuando lo que podría implementarse, tendría que ver, con el mantenimiento de un buen estado

de salud, a lo largo de todo el año y así, evitar menoscabos en la misma, durante el invierno (monitoreo de estado de salud y suministro de suplementos alimenticios, por ejemplo).

En cuanto al citado “servicio médico”, sigue sin especificarse si este consiste, en atender urgencias, tales como congestiones alcohólicas, deshidratación severa, curación y cierre de heridas, o si consiste, incluso, en llevar a cabo procedimientos quirúrgicos, en los casos en que resulten necesarios, si bien, era un criterio de selección al programa implementado en el año inmediato anterior, el que, si la persona en cuestión, necesitaba atención de segundo o tercer nivel, no podría ser beneficiario del programa, situación que para el año analizado, no se especifica, por lo que es altamente probable, que siguiera esa misma lógica, por lo que no se puede hablar, que este programa, sea constitutivo de derecho y sí uno de corte asistencial.

Existe una situación, que también es recurrente, en la que no se ha ahondado hasta ahora, pero que, se considera necesario, pues, muestra una falla en el diseño, si bien, existen brigadas (según las reglas de operación del programa), encargadas de buscar a los potenciales beneficiarios del programa en cuestión, dentro de sus requisitos de acceso, se menciona lo siguiente:

Las personas integrantes de las Poblaciones Callejeras que soliciten los servicios asistenciales (baño, alimentación, atención médica o albergue) podrán presentarse directamente en las oficinas del Programa Atención Social Emergente ubicadas en calle Sur 65-A, No. 3246 de la colonia Viaducto Piedad, delegación Iztacalco, teléfono 55-19-17-54, donde se le brindará el servicio de lunes a domingo las 24 horas del día los 365 días del año.<sup>78</sup>

El problema con lo anterior, es que se asume, que las personas en situación de calle, están en la posibilidad de enterarse por sus propios medios, de la existencia de este programa, cuando probablemente, tengan otros asuntos que atender (su mera supervivencia, su integridad y seguridad, por ejemplo) a la vez, de que están en posibilidades de asistir con sus propios recursos a la dirección citada (o llamar por teléfono) , si bien puede haber casos, en los que así sea, lo deseable sería,

---

<sup>78</sup> Ídem



reforzar las brigadas de búsqueda, dado lo que se menciona, parece ser, que el objetivo (subyacente), es brindar la menor atención posible, atendiendo a criterios economicistas, ya que aparte, no se hace mención de que exista algún mecanismo de publicidad de este programa, entre los integrantes de las población en situación de calle, que habita en la Ciudad de México (Distrito Federal, entonces.)

En cuanto al programa de “Comedores Públicos”, se deben hacer, algunos comentarios, en primer lugar, existe una cuestión positiva, pues es un programa que se ha aplicado a lo largo de varios años, pues parte del conocimiento de las situaciones desfavorables, de buena parte de la población en general (se habla de dichas circunstancias, en el capítulo 2 del presente trabajo, a la vez debe decirse, que siempre será mejor, el que se lleve a cabo una acción, a que nada sea hecho, por otra parte, menciona que dentro de sus potenciales beneficiarios, sí se encuentran las poblaciones en situación de calle (entre otras, como personas que vivan o transiten, en zonas de alta marginalidad, de la Ciudad de México).

El problema con el programa en cuestión es que, si bien, parte de un diagnóstico que se expresa en sus mismas directrices<sup>79</sup>, en el cual se habla de la gente en pobreza alimentaria (437,367 personas<sup>80</sup>) los objetivos del mismo, no están encaminados, en precisamente, atacar las causas estructurales del problema, a la vez, que no hay un monitoreo completo (por lo menos, a las personas en situación de calle), de cómo, el hecho de otorgar la determinada ración al beneficiario, mejoró o no su estado de salud, al tiempo, sigue la lógica bajo la que ha operado a lo largo del tiempo, es decir, brindar una única ración, por persona, por día, dentro de un horario de atención determinado (13:00 a 17:00).

Respecto al programa de comedores comunitarios, uno de sus objetivos, es el de garantizar el derecho a la alimentación de quiénes transiten o habiten, en la Ciudad de México, al tiempo que se propone crear y fortalecer lazos comunitarios, en zonas de media, alta y muy alta marginalidad de la Ciudad de México<sup>81</sup>, en cuanto a lo que

---

<sup>79</sup> Ídem

<sup>80</sup> Ídem

<sup>81</sup> Ídem

se expresa directamente en sus reglas de operación, lo que se puede extraer, es que el programa presta mucha mayor atención a la manera en los que se deben organizar los vecinos u organizaciones para establecer y administrar dichos comedores, las situaciones que causan que se dé de baja el comedor, cuando un programa encaminado a garantizar el acceso a una alimentación adecuada, debería atender, principalmente, la calidad de los alimentos que se otorgan y los efectos que estos logran, en las personas que los consumen (mejora en su estado de salud, por ejemplo)

En un siguiente orden de ideas, vale decir, que en este año, tampoco fueron llevadas a cabo acciones, en vistas de garantizar algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de la población en situación de calle, ya que no hubo ninguna que tuviera que ver, con el acceso al trabajo (vía programas de capacitación para el trabajo, o programas de empleo temporal, para los individuos que estuvieran en condiciones de llevarlo a cabo) o a la educación (campañas de alfabetización, inicio de estudios, o círculos de lectura, que programas o acciones de este tipo, no sean tomadas en cuenta, responde también al fenómeno de, seguir operando bajo lo que ya se conoce, lejos de buscar una manera, nueva de actuar.

Por último, en cuanto a los resultados obtenidos y su comunicación, vía los informes de cuenta pública, que genera la Secretaría de Finanzas, de manera anual<sup>82</sup>, estos, siguen también, el enfoque que han mantenido a lo largo de los años, por ejemplo, tienen algunos indicadores de eficiencia, que miden, en cuanto al programa de comedores, los que fueron efectivamente instalados, que fueron 203, respecto de los 210, planteados en un principio, lo cual representa un 96%, al tiempo, se hace mención que miden la conformidad de los beneficiarios, con una encuesta realizada a 500 personas, en dónde se obtiene un porcentaje por encima del 90 por ciento,<sup>83</sup> la cuestión que hay que hacer notar, es que, lo que se mide, no ayuda a

---

<sup>82</sup>GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2015 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2015

<sup>83</sup> Ídem

determinar, de verdad, qué tanto estos programas, sirvieron a la garantía de los DESCA, de las personas en situación de calle, que habitan en la Ciudad de México

## **2016.**

En los párrafos siguientes, se habrán de analizar los programas llevados a cabo en vistas de atender a las personas en situación de calle, como se hizo mención anteriormente, los programas a efectos de este trabajo, se dividen en principales, o sea aquéllos que fueron diseñados e implementados específicamente en atención a las personas en situación de calle y secundarios, es decir, aquéllos a los que estas mismas personas, pueden acceder, en caso de estar en posibilidades de solicitarlo, por ejemplo, al encontrarse cerca de algún comedor público o comunitario.

Dicho, esto y para empezar con el análisis del programa en cuanto tal, es importante recalcar el hecho de que para este año, se reconocen las fallas y las áreas de oportunidad, del programa implementado en años anteriores, probablemente, debido a que los programas deben encuadrarse, en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la “Agenda 2030”; haciendo mención expresa, de que algunas de las más importantes fallas, son las concernientes a la garantía de los derechos humanos (económicos, sociales, culturales y ambientales) de esta población, esto muestra (en algún grado) que lo dicho hasta aquí, es decir, los análisis de los programas implementados (2012, 2013, 2014 y 2015), no parte del criterio personal de quien suscribe el presente trabajo, sino que, es una situación efectiva y conocida por el mismo GDF; esto aparte, se habrá de continuar, citando el objetivo general del programa, el cual menciona lo siguiente:

Atender a las personas en situación de calle de la Ciudad de México y en su caso a personas en situación de vulnerabilidad, a través del monitoreo constante, promoción de servicios asistenciales (baño, ropa, alimento, servicio médico, psicológico, psiquiátrico, adictológico, actividades lúdicas, artísticas y culturales, capacitación para el empleo y/o autoempleo, albergue de pernocta, asistencia legal, según corresponda) y la generación de procesos de integración al núcleo familiar o canalización a

instituciones públicas y privadas con la finalidad de alcanzar la restitución progresiva de sus derechos<sup>84</sup>

Dado lo mencionado, se puede hablar de que existe un avance, respecto de todos los años anteriores, pues por primera vez, se plantea el otorgar diversos servicios que tienen que ver con la plena garantía del acceso a la salud, de las personas en situación de calle, entre ellos, aparece la atención psicológica, psiquiátrica o la atención a personas con problemas de dependencia a alguna sustancia nociva para la salud, asimismo, es la primera vez, que se citan de manera expresa, el otorgar servicios, que tienen que ver con la garantía de derechos culturales, vía la realización de actividades lúdicas y también artísticas, por otra parte, también vale hacer el comentario, de que se empiezan a contemplar, acciones que tienen que ver con un derecho económico fundamental, es decir, el derecho al trabajo, por medio de capacitaciones para el empleo y el autoempleo), aunque aparece de nuevo, la situación dónde, para llevar a cabo estas determinadas acciones, los individuos en cuestión, pueden ser canalizados, a instituciones privadas (Instituciones de Asistencia Privada), cuando desde un enfoque de derechos, las medidas deben contar con el financiamiento, capacidad institucional, infraestructura material y el personal capacitado, pues el Estado tiene la obligación de llevar a cabo estas acciones (obligación jurídica y material, no moral), en otro orden de ideas, aparece, de nueva cuenta, la noción de restitución, que podría indicar, que se está asumiendo, que las personas en situación de calle, disfrutaban de todos (o por lo menos, de varios) de los derechos humanos (es importante recordar, que estos son de dos grandes tipos, por un lado, los civiles y políticos y por el otro, los económicos, sociales, culturales y ambientales), cuando, dadas las condiciones de pobreza, desigualdad y alta marginación (de las que se habla en el capítulo segundo) es muy probable, que esto, no sea cierto, por lo que se debería buscar, su progresiva garantía, esto indicaría, que se parte de un enfoque de derechos , y no su restitución.

---

<sup>84</sup> GDF. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 29 DE ENERO DE 2016, D.F. México, 2016

En un siguiente plano, se plantea la realización de acciones en cuanto a la restitución de las personas en situación de calle, a su determinado seno familiar, pues un alto porcentaje de estos (más del 40 por ciento), según las cifras que se manejan en las mismas reglas de operación del programa<sup>85</sup>, reportan que esa fue la causa que los orilló a optar por vivir en la calle, si bien esta acción es deseable (la de brindar consejería de tipo psicológico y legal, según las necesidades de cada caso), también parte de un enfoque, de tipo tradicional (caritativo-asistencial) pues se da, cuando la manifestación concreta del problema, se hace evidente, cuando una acción que partiera de un enfoque de derechos, tendría que ver, con la prevención de esta cuestión, lo cual, dicho sea de paso, reduciría a casi la mitad (según las cifras mencionadas anteriormente), las personas en situación de calle (incluso, atendiendo a términos meramente economicistas, podría resultar esto y no atenderlos hasta que ya se encuentran en la necesidad de habitar los diversos espacios públicos, menos oneroso).

Al tiempo, dentro de este programa, sigue apareciendo, una acción de carácter recurrente, es decir, aquélla implementada durante el invierno, a fin de otorgar vestimenta propia para esa estación, así como cobijas a los integrantes de la población en situación de calle, esta, aparte de ser meramente de carácter asistencial, también responde, a la preferencia que tiene el estado, de llevar a cabo, fórmulas repetitivas (inerciales), aun cuando los resultados que estas obtengan, sean pobres o indeterminables(ados), antes de idear nuevas maneras que den una mejor respuesta a la cuestión de la que se esté atendiendo, a su vez, es posible afirmar, que esta determinada acción, responde a dar una solución, a necesidades inmediatas, lejos de ser constitutiva de derechos.

Existe, a pesar de todos los avances, por lo menos a nivel de las cuestiones tomadas en cuenta, en el diseño respecto de los años anteriores, una situación, que también indica, que el enfoque del programa en cuestión, es meramente asistencial, pues, si resulta que la persona en situación de calle en cuestión, tiene un origen étnico o geográfico distinto, a la Ciudad de México y encaje, en la situación de

---

<sup>85</sup> Ídem.

reinserción familiar, los servicios de albergue, aseo y vestimenta, sólo se le otorgarán, por un período de gracia de 48 horas, para después ser canalizado a otra institución<sup>86</sup>, que puede o no, tener algún protocolo de atención a las personas en esa situación, una acción que partiera de un enfoque de derechos, tendría un esquema interinstitucional claro y no únicamente la indicación de que un individuo en dicha situación podrá ser canalizado, para su futura atención. (se especificaría a quiénes y en qué consistiría esa atención, a la vez, que implicaría la infraestructura y recursos necesarios, para llevarse a efecto)

En cuanto a la obtención de resultados y su comunicación, a través de los informes de cuenta pública, que realiza la Secretaría de Finanzas, respecto a este programa, se presentan ciertos indicadores de eficacia, pero, midiendo actividades, que recién se llevan a cabo, por lo cual resultan altamente eficientes, pues su línea base de comparación, es la total ausencia de las mismas tareas en años anteriores.<sup>87</sup>

A manera de una reflexión final, en cuanto al programa analizado en específico, se debe afirmar, que en efecto, sí representa un avance respecto de los años anteriores, pues el programa buscó, garantizar (por lo menos más que de no haberse llevado a cabo) los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de una manera interrelacionada (cabe recordar, que todos los derechos se encuentran relacionados y la no garantía de uno, amenaza la no garantía de todos), a los que deberían tener acceso, las personas en cuestión, si bien, con resultados diferentes, en cuanto a cada derecho (salud, alimentación, educación, trabajo, cultura, etc.)

En un siguiente orden de ideas, se debe hacer el análisis de los programas “Comedores Comunitarios” y “Comedores públicos”, implementados durante el mismo año, ambos llevados a cabo, en vistas de garantizar el derecho a una alimentación suficiente y nutritiva (de calidad), a la población de la Ciudad de México

---

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> Informe de Cuenta Pública del año 2016 de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2016

y por ende, a las personas en situación de calle, que ahí habiten; en cuanto al primero, su objetivo general señala lo que sigue:

Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y accesibles al alcance de cualquier persona que habite o transite en la Ciudad de México, mediante la operación de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de muy alta marginación, así como alta y media en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género. Se busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas.<sup>88</sup>

En primera instancia, se debe reiterar, que al programa pueden acceder las personas en situación de calle, en caso de encontrarse geográficamente, cerca de la localización de estos comedores, aunque no está diseñado, en específico para su atención, por otra parte, existe una cuestión positiva, pues el programa es uno de implementación a largo plazo, pues opera desde el año 2009 (a raíz de la crisis económica, del 2008), por otra parte, aunque el programa cuenta con un financiamiento, también se menciona la posibilidad de recibir donativos, por parte de entes privados<sup>89</sup>, esto es de corte, totalmente tradicional, pues, como se ha referido anteriormente, un programa, acción, o política que parta desde un enfoque de derechos, debe de contar con los recursos materiales, humanos y financieros necesarios, en vistas de llevar a cabo, lo que sea que se haya planteado; asimismo, una de las metas en las que se hace mayor énfasis, es que la comida entregada, no rebase un precio accesible.

En cuanto al segundo programa de los citados, que también se lleva a efecto, en vistas de garantizar el derecho a la alimentación, se debe señalar, que es un programa de largo plazo (lo cual es deseable), pues de igual manera que el anterior, opera desde el año 2009, a su vez, este sí hace mención expresa, de que sus

---

<sup>88</sup> Ídem

<sup>89</sup> Ídem.

potenciales beneficiarios son, entre otros, las personas en situación de calle<sup>90</sup> (situación que sería deseable en el programa anteriormente analizado), por otro lado, se debe señalar, que las raciones entregadas por este programa (una ración, por persona, al día) son gratuitas, al tiempo que este, tiene un menor financiamiento respecto del anterior, aproximadamente, 50 millones de pesos (en el cual, las raciones, se entregan a cambio de una modesta cuota de recuperación), dadas estas cuestiones, se puede decir, que el enfoque bajo la que se opera, es de corte tradicional, pues, en primera instancia, no se puede hablar de que otorgar una única ración, por persona al día, constituya la construcción del derecho a la alimentación (si bien es preferible a que no se otorgue nada), por otro lado, el monto del financiamiento, no parece ser el más adecuado, pues al no haber cuotas de recuperación, este programa debería recibir mayores recursos (incluso sin menoscabo, del presupuesto de los comedores comunitarios)

Existen cuestiones positivas respecto a ambos programas (su misma existencia, ya es una), por ejemplo, busca generar, fortalecer y consolidar, modos de colaboración vecinal y comunitaria, en cuanto a la administración de los comedores, la preparación de alimentos y el otorgar dichos alimentos, pero en cuanto a garantizar el derecho a la alimentación (de una manera plena), o en cuanto a mostrar preocupación, en cuanto a otro tipo de resultados, directamente relacionados con las personas en situación de calle (y no únicamente, si los presupuestos se aplicaron de manera correcta, o las raciones planteadas fueron entregadas) distan aún de partir de un enfoque de derechos.

## **2017**

En los párrafos siguientes, se presentará el análisis, de los programas implementados, durante ese año, como se ha realizado hasta el momento se hará especial énfasis, en todas aquellas acciones, que pretenden garantizar derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a su vez, se analizará si el programa

---

<sup>90</sup> Ídem



en cuanto tal (y las acciones que conlleva su implementación), parten u operan, desde un enfoque tradicional, o de uno de derechos.

Para este año, el programa implementado, tuvo el nombre de “Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras”, llevado a cabo, de igual manera que en años anteriores, por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (SEDESO), este cambio en el nombre, probablemente se dio, debido a que el programa debe encuadrarse, dentro de los objetivos de desarrollo sostenible, de la “Agenda 2030”; como el de “Hambre Cero” ,dentro de sus mismas reglas de operación, se señala que su objetivo, es el siguiente:

El presente programa tiene como objetivo general articular acciones interinstitucionales encaminadas a brindar servicios sociales al mayor número de personas integrantes de las poblaciones callejeras para canalizarlos a procesos de integración social desde las brigadas de intervención y el centro de servicios sociales, bajo una perspectiva de respeto, protección, promoción y garantía de sus derechos humanos en la Ciudad de México.<sup>91</sup>

Antes de pasar directamente al análisis del objetivo planteado, es necesario realizar una serie de comentarios respecto a los antecedentes, de las mismas reglas de operación, pues refieren que cuentan con información acerca de las causas que orillan a determinadas personas, a abandonar su seno familiar, para habitar y socializar, en los diversos espacios públicos, dicha información, refiere, que es a causa de la violencia familiar y al consumo de drogas, por lo que se llega a tal determinación, por lo que en una primera instancia, lo que podría llevarse a cabo, es un programa de corte preventivo, antes de que se presenten las manifestaciones concretas de la cuestión, (en este caso, un individuo viviendo en la calle), este tipo de programas preventivos, tendrían que ver, con medidas llevadas a cabo, desde un enfoque de derechos, pues, al contrario del tradicional, este hace énfasis en las causas básicas, de lo que se esté atendiendo, la vez, que debería necesariamente,

---

<sup>91</sup> GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 31 de Enero de 2017, D.F. México, 2017

contar con la infraestructura material, financiamiento y personal capacitado, para llevarse a efecto, a la vez, debe hacerse el comentario, que el hecho de que no se lleven a cabo programas preventivos, puede responder también, a la selectividad estructural del estado (de la que se habló en el primer capítulo), pues es más fácil llevar a cabo tareas, casi de manera inercial, antes que formular, nuevas formas de atender una determinada cuestión (por mucho que una forma novedosa, sea necesaria y pueda obtener mejores resultados).

Dicho, lo anterior, se continuará con el análisis de los objetivos, en un primer orden de ideas, se debe señalar el hecho, de que es una redacción, que cambia de estilo respecto de años anteriores, atendiendo a una mejor comprensión del fenómeno de las poblaciones en situación de calle, pues se cuenta con mayor información, si bien esto representa un avance, se sigue dando el caso, de que, algunas de las acciones implementadas, las pueden llevar a cabo instituciones privadas, situación que como se ha mencionado anteriormente, es de corte (o parte desde el enfoque), caritativo-asistencial, aparte de que, puede darse el caso, de que los servicios planteados, no se otorguen por falta de disponibilidad<sup>92</sup>, cuando de igual manera, una medida que partiera desde un enfoque de derechos, debería contar con los recursos y el personal calificados necesarios. En un siguiente orden de ideas, se debe hacer el comentario de que uno de los mecanismos de acceso al programa, es que la persona en cuestión, se presente de manera personal, en instalaciones del gobierno para tal efecto<sup>93</sup>, el problema con esto, es que, siendo estando en las condiciones en las que se encuentran (básicamente, velando por su misma supervivencia) , es difícil que lo puedan hacer, respecto a esto, también se debe mencionar, que es una característica recurrente y que, podría tener una lógica ( no evidente), de brindar la menor cantidad de servicios posibles (sí aumentar la cantidad de servicios, fuera el objetivo, se fortalecerían las brigadas de búsqueda, localización y atención de las personas en situación de calle y no esperar a que estas se presenten).

---

<sup>92</sup> Ídem.

<sup>93</sup> Ídem.

Por otra parte, aparece, de nueva cuenta, la noción de “restitución de derechos”,<sup>94</sup> por lo cual, se puede pensar, que el gobierno, opera bajo la lógica de que, las personas en situación de calle, partieron de contextos, en los que disfrutaban de todos (o buena parte) de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a los que deberían tener acceso, cuando, es muy probable, que esto no se así (dadas las circunstancias de pobreza y desigualdad, a la vez de carencias en cuanto a vivienda, de las que se habló en el segundo capítulo y que incluso, se citan parcialmente en las reglas de operación del mismo programa).

En cuanto a los resultados obtenidos por este programa y su comunicación a través del informe de la Cuenta Pública, del año en cuestión, se debe comentar, que debido a que varias acciones, son de recién implementación, resultan “altamente eficaces”, pues no tienen una línea base de comparación; en dicho reporte, se menciona que se lograron 330 reinserciones a senos familiares o lugares de origen, esta situación deja poco claro, quiénes en efecto tuvieron la posibilidad de regresar con sus familiares y a quiénes, simplemente, se les llevó a su lugar de origen sin especificar, si se hizo algo más por estas personas o no<sup>95</sup>, a su vez, se reporta que se programó el otorgar documentos de identidad a 1000 personas, de las cuáles, ninguna lo recibió durante 2017, pues los habrían de recibir para el ejercicio del 2018, esta última acción, estaría relacionada con un derecho fundamental de estas personas, el de la identidad, el cuál forma parte de los derechos humanos, en este caso, de los políticos y civiles, al mismo tiempo, aparece un criterio, que salta a la vista, pues, existe una medición de “apoyos de albergue de pernocta otorgados” (personas), según el cuál otorgaron 25018, respecto de 8200 otorgados el año inmediato anterior, esto indica que se otorgó un 300%<sup>96</sup> más, sin embargo, las personas en situación de calle, no rebasan los 7,000 individuos en la ciudad, por lo cual, se puede observar, que existen muchas personas, en peligro de caer en situación de calle, los cuales podrían ser canalizados a un programa preventivo (si existiera uno). Lo anterior se menciona, pues también los criterios de medición de resultados,

---

<sup>94</sup> Ídem.

<sup>95</sup> GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2017 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2017

<sup>96</sup> Ídem

responden a un enfoque tradicional, con criterios tales como “personas atendidas” u “apoyos de albergue otorgados”, pues no apuntan a clarificar en qué consisten, ni se pone atención en los procesos que llevaron a que se obtuvieran resultados, de manera paralela, no se reporta que alguna persona se haya integrado a alguna actividad productiva, o se convirtiera en autoempleado, por lo cual, se puede decir, que no hubo medidas, en vistas de garantizar el derecho al trabajo.

En cuanto a los programas, que como se ha mencionado con anterioridad, a efectos del presente trabajo se consideran secundarios, es decir, el de “Comedores Públicos” y “Comedores comunitarios”, vale decir, que su objetivo primordial, es garantizar el derecho a la alimentación de los habitantes de la Ciudad de México, ambos programas, presentan la misma cuestión positiva, que son de largo plazo, pues llevan aplicándose, desde el año 2009; el objetivo general del primero de estos programas, señala lo siguiente:

Operar Comedores Públicos Gratuitos que brinden raciones de alimento a la población que viva trabaje o transite por unidades territoriales clasificadas como media, alta y muy alta marginación, así como aquellas zonas que presentan condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social de la Ciudad de México, con este programa se contribuye a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva suficiente y de calidad, en el cumplimiento de la “Ley de Seguridad Alimentaria”<sup>97</sup>

Dada la lectura del citado objetivo, se puede observar, que hay un avance (por lo menos a nivel discursivo) pues se empiezan a mencionar ciertas nociones, que tendrían el horizonte de constituir, en este caso el derecho a la alimentación, ya que se señala que los alimentos otorgados deben resultar suficientes y nutritivos, sólo bajo esa circunstancia, se podría hablar de una medida que parte de un enfoque de derechos, sin embargo, se siguen hablando de “raciones a otorgar” y sin especificar, cuáles son los resultados esperados, en el estado de la salud, de los beneficiarios del programa (aumento de talla, mantenimiento del peso corporal, ausencia de signos o síntomas de desnutrición, por ejemplo.)

---

<sup>97</sup> Ídem

En cuanto a los resultados del programa, expresados en los informes de cuenta pública, siguen la misma lógica, es decir, la de cuantificar las raciones otorgadas, si estas fueron más o menos, respecto de lo planteado en un inicio, si ejerció el presupuesto aprobado (el cual fue modificado, para recibir un aumento de casi siete millones de pesos, pues el aprobado en un inicio fue de 81 millones de pesos, estos resultados y criterios de evaluación, siguen operando, desde un enfoque de tipo tradicional, pues los criterios son escuetos, parten sin una línea base de comparación (aún cuando el programa lleva implementándose varios años) y miden la actuación respecto de la manifestación concreta del problema (en este caso, individuos con necesidad, a los que se les otorgó una ración)

En cuanto al programa de “Comedores Comunitarios”, vale decir, que en sus reglas de operación, no se señala de manera expresa, que este se encuentre alineado, a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, que México suscribió desde 2015 (por lo cuál esto último, debería de llevarse a cabo, a la vez, eso indicaría, que se parte de un enfoque de derechos y no uno tradicional) , por otra parte, en este programa sí se menciona, que las personas en situación de calle, son prioritarios, a la hora de otorgar el servicio, si bien, esta situación es deseable, una que fuese llevada a cabo, desde un enfoque de derechos, al contar con infraestructura, recursos y personal suficiente, no necesitaría priorizar a quién otorgar sus servicios, sino que a cada uno, se le atendería, según sus necesidades, sin dejar de atender a alguien más; al tiempo, las reglas de operación, ponen un mayor énfasis, en las cuestiones de carácter administrativo-legal, tales como quiénes pueden formar parte de los comités que administran los comedores, los requisitos de las instalaciones, en dónde es preferible su localización geográfica, etc. todo esto no es una cuestión negativa, pues son acciones que tienden a que se otorgue un servicio lo más decoroso y digno posible, lo que se intenta hacer notar, es que el mismo énfasis, podría imprimirse, en las cuestiones concretas del programa (por ejemplo: qué alimentos y en qué combinaciones, deben ser utilizados para las raciones que se otorgan)

A manera de comentario final, en cuanto a los programas llevados a cabo durante el 2017, se debe mencionar, que en efecto, representaron un avance respecto de los años anteriores, a la vez, también debe señalarse que las acciones efectuadas, buscaron garantizar (con mayor o menor éxito, aunque bastante más que de no haberse realizado), algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población en situación de calle, aunque, existe la gran contradicción de que, no se puede hablar totalmente de medidas que garanticen de manera plena estos derechos, si no parten desde un enfoque de derechos (como es el caso recurrente en estos programas).

## **2018**

En este último apartado, se llevará a cabo el análisis de los programas que fueron llevados a efecto, durante el 2018, que tuvieron como objetivo brindar diversos servicios a las personas en situación de calle, el programa principal fue el llamado: “Programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras”, este análisis es en dos sentidos, el primero, si garantizaron y en qué medida, los DESCAs, de estos individuos y en el sentido de cuál fue el enfoque desde el que fueron planteados e implementados, si uno de tipo caritativo-asistencial, o un enfoque de derechos, al tiempo, se debe recordar que, para efectos del presente trabajo, se divide a los programas en principales (aquéllos diseñados, de manera específica, para brindarles atención) y secundarios (de los cuales, pueden ser beneficiarios, en caso de hallarse en necesidad de recibirlos y en posibilidad de solicitarlos).

En primer lugar se debe señalar el hecho de que en las mismas reglas de operación, se señalan algunas de las condiciones en las que vive buena parte de la población mexicana, de las cuáles se habló ampliamente, en el segundo capítulo del presente trabajo (desigualdad, pobreza), esto último se menciona, pues indica que se parte de intentar comprender el problema desde sus causas básicas, hecho que es deseable, y formaría parte de los criterios que se deben tomar en cuenta, a la hora

de implementar alguna acción gubernamental, que parta desde un enfoque de derechos (si bien, se deben de cumplir varios criterios, para hablar de que, en efecto se partió desde este enfoque).

Continuando con el análisis, se debe citar el objetivo expresado en las mismas reglas de operación, el cual, señala lo siguiente:

Contribuir a promocionar y garantizar los derechos humanos de las personas integrantes de las poblaciones callejeras, a través de servicios sociales brindados por las brigadas de intervención y el Centro de Servicios Sociales (CSS), que permitan canalizarlas a procesos de integración social.<sup>98</sup>

Aquí aparecen una serie de nociones interesantes, que vale la pena rescatar, pues en primera instancia, se reconoce la no garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los individuos miembros de estas poblaciones, a su vez se abandona por lo menos a nivel del objetivo general, la noción de “restitución de derechos”, pues esa noción indica, que el gobierno de la Ciudad de México, opera desde una posición, en la cual asume, que estas personas gozaban de dichos derechos (por lo menos la mayoría), hasta antes de terminar habitando los diversos espacios públicos, situación que, dadas las condiciones generales de pobreza, desigualdad y marginación, es muy probable, que no fuera así, por otra parte, se debe mencionar el hecho de que sería preferible, que en los mismos objetivos, se señale que se busca la plena garantía y progresividad de los derechos a los que deberían tener acceso, sin embargo posteriormente, se vuelve a presentar; al mismo tiempo, las reglas de operación, señalan que existen diversos factores que causan la presencia de estas personas, los cuales se dan en tres niveles, el macroestructural (que tienen que ver con la comunidad), el medio-estructural (relacionados con la familia) y el microestructural (que tiene relación, con factores individuales)<sup>99</sup>, esto se menciona, para hacer notar el hecho, de que un programa que partiera desde un enfoque de derechos, tendería a atender las

---

<sup>98</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL la Ciudad de México, Vigésima ÉPOCA, 31 de Enero de 201, Ciudad de México, México, 2018

<sup>99</sup>Idem

causas básicas de la cuestión que se busca solucionar, en cualquiera de sus niveles.

Existe también una cuestión recurrente en este programa, pues, a pesar de mencionar de manera expresa, la cantidad de personas en situación de calle, siempre se atiende a más personas, esto indicaría, que existe un segmento poblacional, que aunque no habita o pernocta en la calle de manera regular, corre el peligro de caer en situación de calle, para el cual, no existe un programa en específico, ni se sabe qué condiciones los obligan a habitar (por lo menos, de manera intermitente, el espacio público)

Hay otra falla en el diseño, que es recurrente en el programa, la cual consiste en que muchos de los mecanismos de acceso, dependen de que la persona en situación de calle, se presente en las instalaciones, que el gobierno de la Ciudad de México, disponen para dicho efecto, a la vez, otro de los mecanismos de acceso, consiste en una denuncia que puede llevar a cabo cualquiera (incluso la persona en cuestión) a través de una llamada telefónica<sup>100</sup>, cuando lo que podría ser más efectivo, es fortalecer las jornadas de búsqueda, que también se llevan a cabo, esto se menciona, ya que responde al fenómeno del que se ha hablado anteriormente (selectividad estratégica del estado), es decir, la propensión por llevar a cabo acciones, casi de manera inercial, antes que llevar a cabo otras, aún cuando las acciones realizadas, obtengan resultados pobres, en este caso, no hay evidencia, de cuantas personas en situación de calle, hayan solicitado de manera directa, los servicios que otorga el programa. Por otra parte, existe una cuestión que indica que el otorgamiento del servicio se prioriza, según el origen étnico o geográfico de la persona en situación de calle de la que se trate, pues si esta, no es de la Ciudad de México, sólo podrá recibir los servicios por 48 horas<sup>101</sup>, esto responde a un enfoque de corte caritativo, pues atender a alguien durante 48 horas, o puede considerarse constitutivo de derechos.

---

<sup>100</sup> Ídem.

<sup>101</sup> Ídem.



Como una siguiente cuestión, se debe señalar, que sigue apareciendo una acción, que también parte desde un enfoque caritativo-asistencial, la cual consiste en otorgar ropa de tipo invernal, durante ese periodo, a las personas en situación de calle, pues el único objeto de dicha acción, es básicamente, que dichas personas, no sufran las peores consecuencias de salud, derivadas de la exposición al frío por largos periodos de tiempo (hipotermia y finalmente, la muerte, por ejemplo.), o sea, se enfoca en paliar las manifestaciones concretas de esta cuestión en específico.

Por otra parte, se debe mencionar que en las reglas de operación, se señala que uno de los servicios brindados, es la de reintegrar a personas en situación de calle, a sus respectivos senos familiares, esta acción, para el año 2017, logró, según los reportes de cuenta pública, 303 reintegraciones, cifra que disminuyó para el año 2018<sup>102</sup>, en el cuál, se lograron 217 reintegraciones, lo cual representa un decrecimiento del 28 por ciento, esto resulta desalentador, pues debería hacerse un mayor énfasis en dicha acción, pues es la que tiene una mayor aproximación a un enfoque de derechos, al tiempo, no se especifica, qué reintegración fue en efecto a un seno familiar y cuales, consistieron únicamente en trasladar a la persona en cuestión, a su respectivo lugar de origen; por otra parte, desde 2017 se planteó el entregar documentos de identidad a mil personas en situación de calle, de los cuáles no se entregó ninguno, pues se habrían de entregar para el año 2018, acción que siguió sin llevarse a efecto, pues en los informes de cuenta pública, no se reporta ninguna entrega de documentos<sup>103</sup> el hecho de que esta acción, la cual tiene que ver con la garantía del derecho humano (civil y político) a la identidad, no se haya llevado a efecto, indica que el programa en general, tiene muchas áreas de oportunidad (fallas) en cuanto a la plena garantía de dichos derechos, a la vez de que se sigue operando bajo una lógica tradicional, también debe señalarse, que aunque esta acción tiene una relación directa con los derechos civiles y políticos, tiene a la vez una relación indirecta con los DESCAs, pues carecer de dichos documentos, puede implicar la no recepción de algún programa o servicio (servicios

---

<sup>102</sup> Informe de Cuenta Pública 2018, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018.

<sup>103</sup> Ídem.

de salud de segundo o tercer nivel o algún programa de transferencias directas, por ejemplo) que otorguen ya sea el gobierno federal o el local (delegaciones, hoy alcaldías)

Por otra parte, no se reporta ninguna actividad que buscara garantizar el acceso tanto al derecho al trabajo (vía capacitación para el empleo o el autoempleo) ni a la educación (a través de campañas de alfabetización, o de continuación de estudios), por último se debe mencionar, que no se llevaron a cabo encuestas, en cuanto a la satisfacción de los beneficiarios con los servicios recibidos, lo cual puede indicar, que en realidad, no existe interés en conocer ese dato (lo cual tiene que ver, también, con un enfoque caritativo), pues desde un enfoque de derechos, se pone también atención, a los procesos llevados a cabo y la percepción que se tiene de los resultados.

Al tiempo, la comunicación de los resultados obtenidos, ha tenido avances, pues se desagrega de una mejor manera la información, lo cual cumple con ciertos criterios de accesibilidad e inteligibilidad, aunque siempre habrá áreas de oportunidad, en especial, en cuanto a la desagregación de la información (por ejemplo, en cuanto a las reintegraciones, se deberían separar cuales son a un seno familiar consolidado y cuales, fueron únicamente, traslado a su lugar de origen, al tiempo debe decirse, que trasladar a una persona no soluciona nada per sé, si es que no tiene un seno familiar consolidado al que llegar, si esta acción se sigue llevando a cabo, sin conocerse si la persona en cuestión tiene a dónde llegar, ni siquiera se estaría frente a una acción de corte caritativo, sino incluso, ante una simulación).

Una vez señalado lo anterior, a continuación se analizarán los programas de “Comedores Públicos” y “Comedores Comunitarios” del 2018, en primera instancia, se debe comentar que ambos tienen una cuestión positiva, pues ambos han sido implementados desde el año 2009, a raíz de la crisis económica del 2008, en vistas de garantizar el derecho a una alimentación nutritiva y suficiente, a la población de la Ciudad de México, ambos parten de un diagnóstico en el cual se mencionan las situaciones de pobreza y desigualdad que aquejan al país en general (de las que se habló en el segundo capítulo del presente trabajo), en el primer caso, se hace la

mención expresa, que una de las áreas de oportunidad, que se pueden mejorar en gran medida, es precisamente, la garantía de los derechos humanos; al tiempo, se señala que la población objetivo del programa, son aquellas personas, que en la Ciudad de México, presentan carencias en el acceso a la alimentación, las cuales, para el año 2016, fueron 1,014,217, a la vez, en su objetivo general, se señala lo que sigue:

Contribuir a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva suficiente y de calidad a personas residentes de la Ciudad de México en condiciones de vulnerabilidad que presentan carencia en el acceso a la alimentación, a través de la entrega de raciones de alimento adecuado, suficiente e inocuo, de forma gratuita en comedores públicos ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, , Centros de Asistencia e Integración Social, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, en las periferias de los hospitales públicos de la CDMX, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras<sup>104</sup>

Esto último, en realidad, representa un avance respecto de los objetivos planteados, en años anteriores, pues se señalan de una manera más adecuada, las cualidades, que deben contener los alimentos entregados a los beneficiarios (suficientes, nutritivos e inocuos, esto último, se señala por primera vez), sin embargo, no se señala bajo qué criterios, se está calificando a un alimento como nutritivo o no, por ejemplo, si en su mero contenido calórico, o por sus aportes en cuanto a macronutrientes(proteínas, grasas y carbohidratos). Asimismo, debe señalarse que las personas en situación de calle, sí aparecen como potenciales beneficiarios del programa, situación que es deseable, por otra parte, debe señalarse que se programó la instalación de 55 comedores públicos, de los cuales, se lograron instalar 53, a su vez, mientras el programa plantea que busca fomentar la organización comunitaria y vecinal, para que atiendan los comedores, no dio ningún

---

<sup>104</sup> REGLAS DE OPERACIÓN DEL “PROGRAMA COMEDORES PÚBLICOS 2018”, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA De la Ciudad de México, Vigésima Época, 31 de enero de 2018, Ciudad de México, México, 2018, pp. 46-62.

tipo de capacitación a dichas personas (situación que tendría que ver, con una acción que partiera desde un enfoque de derechos, bajo el cual, también se pone atención a los procesos).<sup>105</sup>, para concluir, vale decir que según el mismo informe de cuenta pública, que las raciones otorgadas en dónde se da el servicio de albergue de pernocta, se entregaron 75,409 raciones, de las más de cuatro millones de raciones entregadas, las cuales representan una ínfima proporción de total. (aproximadamente, 1.17% del total)

Respecto del segundo de los programas a analizar (comedores comunitarios), el objetivo general expresado en sus reglas de operación, es el siguiente:

Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y accesibles al alcance de cualquier persona que habite o transite en la Ciudad de México, mediante la operación de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de muy alta, alta y media marginación, en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género. Con ello se busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas<sup>106</sup>

Una vez mencionado esto, cabe mencionar que se está frente a algunas cuestiones positivas, pues los comedores se colocan en zonas donde son más necesitadas, aunque el hecho de priorizar, muestra que, de igual manera, se opera bajo una lógica tradicional, pues una constitutiva de derechos, debería ser para quien quiera que lo solicite, por otro parte, en las reglas de operación se señala que una de las metas físicas, era la instalación de 502 comedores comunitarios, meta que se modificó, a la de 488, instalándose al final, 480<sup>107</sup>, esto se comenta, para hacer

---

<sup>105</sup> Informe de Cuenta Pública 2018, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018. Pp. 88

<sup>106</sup> Gobierno de la Ciudad de México. *Reglas de Operación del "Programa Comedores comunitarios 2018"*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, Administración Pública de la Ciudad de México, Vigésima Época, 31 de enero de 2018, Ciudad de México, México, 2018, pp. 101-121

<sup>107</sup> Gobierno de la Ciudad de México. *Informe de Cuenta Pública 2018*, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018.p. 88

notar, que las metas se siguen orientando, en mayor medida, a si se instalan muchos o pocos comedores, cuando deberían medirse cuestiones directamente relacionados, con la calidad y suficiencia de los alimentos otorgados y con los efectos en la salud de las personas que los reciben, a la vez del nivel de satisfacción que tienen los beneficiarios respecto al servicio de alimentación, estas mediciones y metas, tendrían que ver con un enfoque de derechos, mientras las que se llevan a efecto, tiene que ver con un enfoque tradicional.

Por último, vale decir, que si bien, la medida coadyuva a garantizar el derecho a la alimentación de las personas en situación de calle, esta no lo podrá realizar en su totalidad, sino hasta que sea diseñada, partiendo desde un enfoque de derechos y no uno tradicional.

### **Balance de los programas de atención a las personas en situación de calle, implementados durante el período 2012-2018**

Una vez efectuado el análisis de los programas, llevados a cabo a lo largo de ese periodo, en las siguientes líneas, se busca presentar un balance global de los mismos; en primer lugar, se debe mencionar el hecho de que existieron algunas cuestiones positivas, por ejemplo, el mero hecho de que su aplicación se ha prolongado a lo largo del tiempo, a la vez, hubo un avance pues en los primeros años de implementación (2012-2015), estos programas, se denominaban como “emergentes” situación que da a notar, que se partía de una noción, según la cual, las personas en situación de calle, se originaban de manera espontánea, en vez de ser el resultado de diversas fallas estructurales, dichas causas estructurales, fueron tomadas en cuenta de una manera más evidente a partir del año 2014, en un segundo momento, debe decirse que el avance ha sido, en especial, a nivel discursivo, pues se abandonaron nociones arcaicas para adoptar algunas, que tienen que ver con las diversas directrices (tanto científicas, como políticas) de diversos organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas), al tiempo, debe señalarse, que se utilizaron en algunas ocasiones términos que no dejaban claro, en qué consistían (por ejemplo, las “raciones”, o la atención médica),

también debe mencionarse el hecho, de que se obtuvieron algunos resultados respecto de la garantía de algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pues la inexistencia de estos programas, pondría a las mencionadas poblaciones, en una situación de indefensión absoluta, situación que debería ser inaceptable en una sociedad decente; por otra parte, se debe señalar, que casi no existieron medidas, en cuanto a garantizar varios de los DESCAs, a los que debería tener acceso esta población, tales como al trabajo, la educación, la cultura o a actividades de carácter lúdico o recreativo.

Existe también la situación de que en realidad nunca se tomaron medidas en vistas de garantizar uno de los derechos básicos a los que debería tener acceso cualquier persona, sin importar su condición económica, el cual es el derecho a la identidad pues no fue sino hasta el año 2017, cuando se plantea que se les entregarían documentos de identidad a algunas de estas personas, acción que no se llevó a cabo ni ese año ni el siguiente, si bien este derecho humano forma parte de los derechos civiles y políticos, tiene relación directa con los DESCAs, pues no poseer dichos documentos puede impedir por ejemplo, que la persona reciba algunos de los servicios que otorga el gobierno, también se hizo notar el hecho, de que muchas de las acciones llevadas a cabo, responden a una especie de inercia institucional, debido a la selectividad estructural del Estado, pues al Estado, le es más fácil, llevar a cabo actividades o fórmulas ya establecidas, antes de idear nuevos modos de actuación, aun cuando pudieran ofrecer mejores resultados, a la vez, se hizo patente el hecho, de que es complicado esperar, que las medidas implementadas, garanticen de manera plena, el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de las personas en situación de calle, cuando las mismas, se diseñan e implementan, desde un enfoque de tipo tradicional (caritativo-asistencial) y no desde un enfoque de derechos.

Por otra parte, debe comentarse, que este enfoque de corte tradicional, a la hora de diseñar e implementar estas medidas, se hace evidente, desde el momento en el que, dentro de las mismas reglas de operación de los programas analizados, se menciona que algunas de las personas, pueden ser canalizadas a instituciones

privadas (Instituciones de Asistencia Privada), para recibir una serie de servicios, que si fueran ofrecidos por programas diseñados desde un enfoque de derechos, correrían a cargo del Estado, pues desde este enfoque, el estado tiene la obligación jurídica de tener la infraestructura necesaria, el personal capacitado y los recursos financieros suficientes, para cumplir con dichas obligaciones.

Por último, como se ha mencionado anteriormente, se presenta una situación la consiste en que, si bien una medida puede apuntar a garantizar una serie de derechos, esta medida siempre resultará insuficiente, si es que no parte desde un enfoque de derechos, que tienda en primer lugar, a en efecto garantizar el ejercicio de un derecho, en segundo lugar, a que se garantice de una manera más integral y por último, a que se garanticen cada vez más derechos, en un proceso progresivo y por ende que no sufra retrocesos.

En este último capítulo, se presentó el análisis de los programas implementados por el gobierno de la Ciudad de México, que tuvieron como objetivo atender a las personas en situación de calle, derivado de dicho análisis, se encontraron algunas cuestiones, por ejemplo, que siempre será mejor que se haga algo a no llevarse a cabo, por otra parte, que las acciones efectuadas, sí buscaron garantizar algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, más representativos, pero no todos, siendo esto un área de oportunidad para gestiones posteriores, por otra parte y en esto debe hacerse especial énfasis, es que estas medidas (las cuáles tuvieron resultados dispares y que pudieron ser mejores) fueron llevadas a cabo desde un enfoque tradicional de corte asistencial y no partieron desde un enfoque constitutivo de derechos, situación que es no únicamente deseable sino también alcanzable.

## Conclusiones y reflexiones finales

En estas líneas, se busca expresar algunas reflexiones finales así como también mencionar algunas conclusiones en cuanto al presente trabajo; en primer lugar se debe mencionar que se cumple con los objetivos planteados para este trabajo, pues se ahondó de manera suficiente en qué son los derechos humanos (económicos, sociales, culturales y ambientales), en qué planteamientos teóricos estos se encuentran fundamentados, su desarrollo y evolución a lo largo de la historia, desde algunos de los antecedentes más lejanos de lo que hoy son los derechos humanos, también se habló sobre la conceptualización teórica de las personas integrantes de la población en situación de calle, a la vez, se habla acerca del Estado y las diversas maneras que existen tanto de entenderlo en cuanto tal, como de explicar cuáles son los motores de su acción, señalando que para efectos de este trabajo, el Estado fue entendido desde un enfoque relacional, que actúa según ciertos criterios que se superponen a otros debido al fenómeno señalado como “selectividad estructural del Estado”, a su vez, estos criterios responden a una inclinación ideológica que sigue los pensamientos, de la denominada en este trabajo “doctrina neoliberal” todo esto abordado la primera parte del trabajo.

Por otra parte, y de manera posterior, se habla del contexto general (tanto a nivel nacional, como local), en el que se inscriben las personas en situación de calle, es decir un país que tiene, infortunadamente, graves problemas de desigualdad, pobreza, pobreza extrema, alta concentración de la riqueza (en las élites que dominan la estructura económica, el sistema político y por ende, los aparatos de reproducción y consolidación ideológica, como la academia o los medios masivos de información), carencias de servicios básicos en la vivienda, al tiempo que se ha articulado una política fiscal, que es muy laxa para con los grandes ingresos y capitales, teniendo esto como resultado, que la recaudación respecto del PIB, sea de las más bajas, no sólo comparado con los demás países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), sino a nivel Latinoamérica, esto último trayendo como resultado la incapacidad de financiar la infraestructura material necesaria para consolidar derechos; por otra parte, se habla



también del período de la historia en la que se conformaron los llamados Estados del Bienestar, los cuales implementaron una serie de medidas, en vistas de garantizar varios derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de sus poblaciones y que el menoscabo en esos estados sociales, incluido el mexicano (con lo endeble que este es) ha dejado a cada vez más personas en estado de indefensión; a la vez, se habló de las maneras en que el Estado, ha decidido enfrentar el reto de las personas en situación de calle, es decir por un lado desde el derecho punitivo y la criminalización de la pobreza y por otro lado, medidas de corte asistencialista, ambos tipos de medidas, son rastreables desde el siglo XIX a la fecha.

Finalmente, se habla ya del sujeto central del presente estudio, enclavado en la Ciudad de México, se hace una semblanza de la administración de esa ciudad, a la vez, con base en información gubernamental, se muestra la localización geográfica (aproximada), de las personas en situación de calle, posteriormente, se dan herramientas teóricas y metodológicas en cuanto a explicar en qué consiste el que una política parta desde un enfoque tradicional (caritativo-asistencial) o desde un enfoque constitutivo de derechos, a la vez, se señala cuáles fueron los programas implementados durante la gestión que abarcó los años desde el 2012 al 2018.

Derivado del análisis de dichos programas, se puede afirmar, que una de las hipótesis de partida del presente trabajo, fue acertada, pues en efecto que una persona se encuentre en situación de calle, es ya en sí misma, violatoria de derechos humanos, a la vez de que los resultados obtenidos por la implementación de programas para su atención, dejaron mucho que desear en varios aspectos, pues no fueron claros desde su planteamiento, al tiempo que no existe evidencia suficiente para catalogarlos como satisfactorios y sí en cambio, se encontraron varias áreas de oportunidad que podrían y deberían ser subsanadas por gestiones posteriores.

A la vez, a lo largo de la investigación, se hicieron patente hechos, que permiten afirmar, que en efecto existe una lógica, bajo la cual se opera, que hace que en este caso el gobierno de la Ciudad de México, opte por llevar a cabo unas determinadas

acciones, en lugar de otras, aún cuando los resultados de dichas acciones dejen mucho que desear, (como se muestra en los análisis de los programas en cuanto tal) esta situación responde precisamente, al fenómeno del que se habló a lo largo del trabajo, es decir, la selectividad estructural del Estado, a manera de recomendación, los diversos gestores públicos encargados del diseño de dichos programas, podrían imprimir un poco más de inventiva o imaginación, alejándose de fórmulas preestablecidas, aunque siempre partiendo de una comprensión suficiente del fenómeno que se está atendiendo, a la vez, las medidas que se diseñen, deberían tener como horizonte el garantizar cada vez más derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de una mejor manera.

Si bien, las medidas implementadas en vistas de atender a las personas en situación de calle, resultan insuficientes, se debe decir, que por lo menos en México (en el caso particular de la Ciudad de México), estas son atendidas, desde una perspectiva social y no como en otros países, por ejemplo, los Estados Unidos de América, país en el que estas personas son vistas como una falla de mercado, las cuáles a final de cuentas son los únicos culpables (o responsables) de su propia situación<sup>108</sup> y a la que desde la administración de dicho país, se le atiende, precisamente según los principios de la doctrina neoliberal, de la cual también se habló en el capítulo primero. (con medidas que incluyen, por ejemplo, desregular el mercado inmobiliario o desaparecer medidas de preservación de edificios históricos, de combate a la gentrificación y regulaciones medioambientales).

Al tiempo debe mencionarse el hecho, de que todas estas medidas implementadas en atención a este sector poblacional, coadyuvaron a la garantía de algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en especial salud y alimentación, (si bien, dejando de lado otros, como los culturales, por ejemplo) en la medida en que de no haber sido llevadas a cabo, estas personas se encontrarían en una situación aún más precaria de la que ya se encuentran, teniendo que

---

<sup>108</sup> CEA. *The estate of homelessness in America*, The Council of Economic Advisers, The White House, 2019.

depender exclusivamente de las diversas organizaciones caritativas (Instituciones de Asistencia Privada) que operan en la Ciudad de México.

De igual manera, se recomienda para investigaciones posteriores, seguir llevando a cabo, por un lado, el estricto análisis tanto de las reglas de operación de los programas, como de los resultados que estos obtuvieron expresados en los informes de cuenta pública, ya que es una manera objetiva de abordar el tema, pues por mucho trabajo que puedan realizar diversas organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a evaluar las medidas que implementa el gobierno, de igual manera estas evaluaciones parten de la información que genera el gobierno en sí, a la vez, esto permitirá conocer, si el mismo gobierno, está tomando las decisiones, precisamente del pleno conocimiento de los resultados que estas medidas obtuvieron en años anteriores, o no; por otra parte se debe insistir en que las medidas sean llevadas a cabo desde un enfoque de derechos, pues será la única manera de dar una solución integral al reto de las personas en situación de calle, esto le corresponderá a una ciudadanía cada vez más interesada en la vida política de la Ciudad de México.

Otra recomendación en cuanto a las posibles investigaciones que pudieran llevarse a cabo en cuanto a las personas en situación de calle, es el de las medidas que implementan las diversas administraciones, ahora enfocándose, no en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (como la presente investigación) sino las concernientes a garantizar los derechos civiles y políticos de esta población, pues son parte, junto con los ya mencionados (DESCA), de los derechos humanos, estas medidas podrían orientarse a garantizar el derecho básico a la identidad (traducido en un documento), el derecho al libre e integral desarrollo de la personalidad y el derecho al voto libre y secreto (más en una sociedad, que se precia de ser democrática).

A la vez, otra línea de investigación que podría resultar interesante y necesaria para entender de una mejor manera este fenómeno (el de las personas en situación de calle), sería el estudio y análisis a profundidad de la manera en la que las diversas Instituciones de Asistencia Privada que operan en este caso, en la Ciudad de México, atienden a esta población (los servicios que ofrecen, a qué personas, en

qué circunstancias, de qué manera lo llevan a cabo, etc.) dichas investigaciones, podrían traer como resultado, el que se logre un mejor marco regulatorio para su operación, así como la creación de mejores mecanismos de cooperación entre el gobierno y estas instituciones, así como también crear mejores herramientas de fiscalización (para los recursos públicos que pudieran recibir estas instituciones); pues estas instituciones ya existen y no dejarán de hacerlo de un día para otro (aceptando de buen grado que lo ideal, sería que desde un enfoque constitutivo de derechos, la mayor parte de las responsabilidades las tenga el gobierno)

Otro de los factores que deberán ser tomados en cuenta, en la realización de investigaciones posteriores en cuanto al tema abordado en el presente trabajo, es la manera en que los programas de atención a las personas en situación de calle, se verán modificados, a raíz de la reciente entrada en vigor, de manera plena (agosto, 2020) de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual busca ser una de las más progresistas y garantistas a nivel mundial.

Por último, desde la posición de alguien que claramente, no se piensa ni se asume como experto en la materia y derivado de haber llevado a cabo el presente trabajo, se recomienda para las diversas administraciones públicas que tengan que enfrentar el reto de tener personas que se ven orilladas a (sobre)vivir en los diversos espacios públicos, diseñar programas de carácter preventivo, en especial, que atiendan el seno familiar antes de su resquebrajamiento, los cuales podrían consistir en intervenciones de tipo psicológico y jurídico, pues esta es la causa, según los reportes oficiales, (utilizados para la elaboración del presente trabajo) de que hasta el 40 por ciento de esta población, haya optado por la vida en la calle, dichos programas, incluso atendiendo a criterios estrictamente economicistas, podrían resultar menos onerosos al momento de su aplicación, lo cual podría generar ahorros a la administración pública. (los cuáles podrían ser utilizados, para aumentar la infraestructura encaminada a efectivizar derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para la sociedad en su conjunto)

## Bibliografía

- Burgos, Mylai et al., *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Fase de formación profesional. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 6.
- Breay, Claire & Harrison, Julian. *The Forest Charter of 1225*
- Castelli, Vincenzo et al. *Antropologías de la calle, Poblaciones callejeras, sus problemáticas y estrategias de sobrevivencia*, Fundación Carlos Slim-Fundación del Centro Histórico (FCH) , Ciudad de México, México, 2018.
- CEA. *The estate of homelessness in America*, The Council of Economic Advisers, The White House, 2019
- CNDH, *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014, México.
- CONEVAL, *Glosario*. México
- Constitución Política de la Ciudad de México.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad Extrema en México Concentración del Poder Económico y Político*, OXFAM México, México, D.F. 2015
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, No. 1279 Tomo IV, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2012, México.
- GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA 30 DE ENERO DE 2013.
- GDF. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL la Ciudad de México, Vigésima ÉPOCA, 31 de Enero de 201, Ciudad de México, México, 2018
- GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, 30 DE ENERO DE 2014, México.
- GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 28 DE ENERO DE 2015,D.F. México, 2015
- GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 29 DE ENERO DE 2016,D.F. México, 2016.

- GDF. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA OCTAVA ÉPOCA, 31 de Enero de 2017, D.F. México, 2017.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública 2018*, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2014 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2014.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2015 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2015.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2016 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2016.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2017 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2017.
- GDF. *Informe de Cuenta Pública del año 2013 de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, México, 2013.
- Giménez Mercado, Claudia; Valente Adarme, Xavier. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80 Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Gobierno de la Ciudad de México, *Diagnóstico situacional de las personas en situación de calle 2017-2018*. México, 2018.
- Gobierno de la Ciudad de México. *Informe de Cuenta Pública 2018*, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018.pp. 88
- Gobierno de la Ciudad de México. *Informe de Cuenta Pública 2018*, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2018. Pp. 88
- Gobierno de la Ciudad de México. *REGLAS DE OPERACIÓN DEL “PROGRAMA COMEDORES PÚBLICOS 2018”*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA De la Ciudad de México, Vigésima Época, 31 de enero de 2018, Ciudad de México, México, 2018, pp. 46-62.
- Gobierno de la Ciudad de México. *Reglas de Operación del “Programa Comedores comunitarios 2018”*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, Administración Pública de la Ciudad de México, Vigésima Época, 31 de enero de 2018, Ciudad de México, México, 2018, pp. 101-121.
- Güendel, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, 2003

- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2007, Oxford, New York.
- IAIS. *Resultados Preliminares del Censo de poblaciones callejeras 2017*, Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), Gobierno de la Ciudad de México, México, 2018.
- Jessop, Robert, *El Futuro del Estado Capitalista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, España, 2008
- Krugman, Paul. *Después de Bush*, Crítica, Barcelona, España, 2008, p 170.
- Lefebvre, George, *La Revolución Francesa y el Imperio*, Fondo de Cultura Económica, Sexta Reimpresión, 1982, México.
- Licata, Marcela. La Pirámide Nutricional o alimentaria y su composición.
- Maldonado Ojeda , Luis Fernando, *El Tribunal de Vagos de la Ciudad de México (1828-1867) o la buena conciencia de la gente decente*, SCJN, Segunda edición, 2018, Ciudad de México
- Marx, Carlos y Engels, Federico. *Manifiesto del Partido Comunista*, Centro de Estudios Socialistas “Carlos Marx”, México, 2011
- Medina, Alejandro, *Estos son los 16 mexicanos más ricos de la lista Forbes 2018*, Forbes
- Monedero, Juan Carlos, Prólogo a la versión en Español del Libro: Robert Jessop, *El Futuro del Estado Capitalista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, España, 2008
- Montero Castellanos, Yago, *Índice de Gini*
- Mussachio, Humberto. *Ciudad quebrada*, FCE, Primera edición (colección Vientos del Pueblo), 2019, México, Ciudad de México.
- Nieto, Carlos J. & Koller, Silvia, *Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones*, ACTA DE INVESTIGACIÓN PSICOLÓGICA, 2015, 5 (3), 2162 – 2181, Facultad de Psicología, UNAM, 2015, México.
- ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas, 2015.
- Ochoa, E. *Coercion, Reform, and the Welfare State: The Campaign Against “Begging” in Mexico City during the 1930s*. The Americas, 2001.
- Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson & Co, London.
- ONU. *Agenda 2030*, Organización de las Naciones Unidas
- Pascua, Esther. *800 años de la carta magna inglesa*
- SCJN. Principio “Pro personae” CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. 2002000. 1a./J. 107/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Pág. 799.
- Stephen Marglin & Juliet Schor, *Golden Age of Capitalism*, Oxford University Press, 1992.
- Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo 1929-2006*, Facultad de Economía, UNAM, 2010, México, Ciudad de México.
- Torres Rodríguez, Andrea, *Coeficiente de Gini, el detector de la desigualdad salarial*, 2016.

- Vieyra A. (2019), *La CONASUPO*, Novedades Acapulco.

## **Anexos**

### **Protocolo de investigación**

Título (tentativo)

“Atención a población en situación de calle en la Ciudad de México, durante el mandato de Miguel Ángel Mancera, una mirada desde los derechos humanos”

Tema:

Acciones realizadas en atención a la población en situación de calle, durante el sexenio de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) (desde un enfoque de derechos humanos)

Justificación:

En los últimos 36 años, se ha observado a nivel nacional, un problema que es consecuencia de diversas circunstancias, me refiero al problema de la desigualdad, tanto en la riqueza como en los ingresos, esto lo podemos corroborar, pues el indicador que mide la desigualdad en los ingresos, es decir, el índice de Gini, muestra que no ha habido gran avance en cuanto a distribución de la renta, vía la acción gubernamental, según datos del Banco Mundial para el año 2000, el valor del coeficiente fue del 50.1, para el 2004, del 50.0, 48.9 en el 2006, 49.8 para el 2008 para sólo descender al 48.3, en 2016, mostrando escasa mejoría en un lapso de 16 años; este problema, así como también diversas causas que no se abordarán puesto que no forman parte de los objetivos del trabajo, ha traído como consecuencia el aumento de la población en situación de calle a nivel nacional.

Por otra parte, precisamente en los objetivos establecidos en el plan de estudios de esta licenciatura, se señala que uno de ellos, es el de formar gente capaz de formular y desarrollar estrategias de acción encauzadas a dar solución a problemas del ámbito público, considerando cuál ha sido el desarrollo de las acciones



desempeñadas por los actores involucrados en los mismos, por ejemplo, la sociedad civil o las autoridades gubernamentales, a su vez, los esfuerzos académicos e intelectuales de esta universidad, deben ser enfocados a dar solución a problemas del ámbito social, respondiendo así a la vocación institucional de la Universidad Autónoma Metropolitana, expresada en su misma ley orgánica que menciona en las primeras dos fracciones, de su artículo segundo, lo siguiente:

ARTÍCULO 2 La Universidad Autónoma Metropolitana tendrá por objeto:

I Impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado, y cursos de actualización y especialización, en sus modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a las necesidades de la sociedad;

II Organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, en atención, primordialmente, a los problemas nacionales y en relación con las condiciones del desenvolvimiento histórico<sup>109</sup>

A su vez, es de importancia que se estudien temas que se relacionen de manera directa con la realidad tangible de la mayoría de las personas, pues, en última instancia, es la sociedad en su conjunto, a través de su pago de impuestos, quién mantiene el trabajo de investigación y docencia de las universidades públicas del país.

Por último, cabe agregar, que el análisis de la política social, forma parte de las líneas de investigación válidas, que pueden tratarse para realizar el trabajo terminal, para la obtención de grado

A su vez, es necesario recalcar, que nos encontramos en un contexto en el que, se han depauperado grandes sectores de la población, debido en buen grado, a que desde el Estado, se han articulado toda una serie de políticas, que han generado una redistribución negativa de la riqueza, al mismo tiempo, la educación, incluso la impartida por universidades públicas, ha pasado a responder únicamente a la lógica

---

<sup>109</sup> Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana

del beneficio económico, formando profesionistas con una mínima o inexistente sensibilidad ante los problemas, que en realidad aquejan a la sociedad mexicana.

Planteamiento del problema:

Durante los años a los que se referirá la siguiente investigación, se ha notado una escasa mejoría, en cuanto a la población en situación de calle en la Ciudad de México, según los datos del Diagnóstico Situacional de Poblaciones Callejeras 2017-2018.<sup>110</sup>

En la Ciudad de México viven 6.754 personas en situación de calle, de entre los cuales, nueve de cada diez integrantes de poblaciones callejeras son hombres (90.07%), lo que implica que hay una mujer por cada diez de estas personas (9.93%), por otra parte, 1250 personas en situación de calle, (18.47%) cuentan con un nivel de formación de preparatoria o universitaria, en tanto un 14.05% declaró no haber cursado nunca estudios académicos.

Por zonas geográficas, la mayoría de individuos que viven en esta condición se encuentra en la alcaldía Cuauhtémoc, donde un 0.24% de la población total son personas en situación de calle, le siguen por orden las alcaldías Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztapalapa.

En función de los grupos sociales, el censo estimó diferentes conjuntos: un 17.75 por ciento del total padece discapacidad física; el 5.41% discapacidad mental; 3.4% pertenecen a pueblos originarios; un 0.65% pertenecen a la comunidad LGBTTTI; el 43.51% son migrantes y un 29.28% no pertenecía a ninguno de los grupos anteriores.

Además de las razones que les llevaron a vivir en la calle se menciona que las causas que impiden que estos grupos en situación de vulnerabilidad, salgan de esta

---

<sup>110</sup> DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS POBLACIONES CALLEJERAS 2017-2018, Gobierno de la Ciudad de México. [En línea] Recuperado de: <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf> Fecha y hora de consulta 11 de marzo de 2020 12:47 a.m.

situación. Entre estas, se mencionó el abuso de sustancias adictivas, la falta de redes de apoyo, el no tener otra opción y el haber tomado una decisión propia.

Estos datos fueron arrojados por el estudio mencionado anteriormente, según el mismo reporte, de los 8.918.653 habitantes de la capital de la República, 6.754 personas (0.075%) viven en situación de calle, lo que supone un aumento respecto a años anteriores.

Todo lo escrito anteriormente, indica que en efecto, se está frente a un problema público, a un problema político y a una situación de afectación a los derechos humanos de este grupo en situación de vulnerabilidad pues se hace evidente la falta de acceso a servicios de alimentación, salud, lúdico-culturales, vivienda, al trabajo y a un ambiente sano y digno

Estado del Arte:

Dado que el problema de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, hoy todavía denominadas, incluso en documentos y estudios oficiales, como “poblaciones callejeras”, es bastante complejo, se ha estudiado desde distintas disciplinas y ramas de las ciencias sociales, como el derecho, la administración pública o la sociología, entre otras.

Por ejemplo, en cuanto a la conceptualización y su localización, en este caso en la ciudad de México, es desde la teoría de las políticas públicas, se tiene la siguiente información.

Las personas integrantes de las poblaciones callejeras son aquellas que sistemáticamente subsisten en el espacio público; de manera temporal o permanente, es decir, pernoctan, desempeñan sus actividades de vida diaria y cubren sus satisfactores básicos de manera precaria, con recursos obtenidos a través de diversas fuentes y actividades, ocupan espacios no convencionales como vivienda, por ejemplo: plazas, puentes, jardines, campamentos, instalaciones de transporte público, edificios abandonados, automóviles, banquetas, camellones, entre otros.

Los resultados arrojan un total de 6,754 personas integrantes de las poblaciones callejeras, lo que equivale al 0.075% de la totalidad de habitantes de la CDMX, de los cuales 2,400 son atendidos en los Albergues y Centros de Asistencia e Integración Social y 4,354 habitan en el espacio público.

De acuerdo al sexo el 9.93% son mujeres y 90.07% son hombres.

A su vez, algunos estudios, mencionan que las poblaciones callejeras se caracterizan por una:

[...] heterogeneidad en su composición, tienen en común: la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados, inexistencia de vivienda convencional regular, factores que obligan a estas personas a buscar espacios públicos (calles, veredas, plazas, puentes, etc.) y áreas degradadas (edificios, coches abandonados, etc.) como espacio de vivienda y subsistencia, de manera temporal o permanente, utilizando para pernoctar lugares administrados institucionalmente como albergues<sup>111</sup>

Por otra parte, estas poblaciones han sido estudiadas, también, desde las ciencias de la salud, como la medicina, la salud pública (o atención sanitaria) o la psicología; entre otras cuestiones, algunos estudios mencionan que, el estado de salud de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, se agrava por las condiciones deplorables en las que viven, derivado de la falta de recursos para satisfacer necesidades básicas como el alimento, ropa, baño, servicios de salud, agua potable, transporte, entre otros, así como para proveerse de cosas o herramientas materiales para realizar actividades que les generen ingresos.

La carencia en el acceso a los servicios de salud, dificulta su recuperación, esto obedece a que se les niega la atención médica por no contar con documentos de

---

<sup>111</sup> CALLE Poblaciones callejeras, sus problemáticas y estrategias de sobrevivencia, Vincenzo Castelli  
Lorenzo Escalante Eden Méndez Rojas Programa de Poblaciones Callejeras, Fundación Centro Histórico, México, Ciudad de México, 2018

identidad o tener mal aspecto, sin importarles que por el simple hecho de ser personas son sujetos de todos los derechos.

Otra problemática referida es el riesgo y abuso por condición de sexo, situación que se manifiesta en dos escenarios; por un lado, los hombres son quienes más lo expresan y reconocen, lo cual puede deberse a que conciben como vulneración o violencia, cualquier alusión o acto que contravenga su consentimiento en prácticas sexuales; a diferencia de las mujeres que consideran tales actos de violencia y agresiones como algo normal.

Por otra parte, también se ha encontrado que estas poblaciones, tienden al consumo de sustancias psicoactivas como hábito, hecho que casi siempre realizan en pares o grupos de personas, por lo que se reduce la percepción de los riesgos asociados al consumo y provoca que las actividades económicas que se efectúen sean solo para generar el recurso que permita el acceso a sustancias.<sup>112</sup>

Desde el derecho se ha hablado, que estas poblaciones, debido a que existe toda una serie de normas jurídicas, que los protege, pueden mejorar su calidad de vida, por otra parte, una de las problemáticas encontradas es la violación al derecho básico a una identidad, aparte de que todas las situaciones antes mencionadas, como la no atención en los centros públicos de salud, constituyen ya por sí mismas flagrantes violaciones a los derechos humanos y a la legislación existente y vigente, por ejemplo, en la Constitución Política de la Ciudad de México en su Artículo 9º inciso D, establece el derecho a la salud, estableciendo que toda persona tiene derecho al más alto nivel de salud física y mental, con las mejores prácticas médicas, lo más avanzado del conocimiento científico y políticas activas de prevención así como el acceso a servicios de salud de calidad, señalando que a nadie debe ser negada la atención médica de urgencia, aunado a lo anterior el

---

<sup>112</sup> Informe sobre la Situación del Consumo de Drogas en México, Secretaría de Salud y CONADIC, México, Gobierno de México, 2019 [En línea] Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe\\_sobre\\_la\\_situacion\\_de\\_las\\_drogas\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe_sobre_la_situacion_de_las_drogas_en_Mexico.pdf) Fecha y Hora de Consulta 13 de marzo de 2020 02:20 a.m.

Artículo 11º determina los Grupos de Atención Prioritaria y en el inciso K establece que la Constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles, señalado que las autoridades adoptarán las medidas para garantizar todos sus derechos.<sup>113</sup>

Otra de las problemáticas en torno a estas poblaciones, se ha estudiado desde la economía, pues, en efecto, no existen las condiciones que permitan el acceso a la educación o a la capacitación para el trabajo, que permitan, que en algún determinado momento, estas personas puedan salir por sus propios medios, de la situación en la que se encuentran<sup>114</sup>, esto empeora con la población de edad avanzada, pues no pueden realizar las actividades, que acostumbran llevar a cabo, los integrantes más jóvenes de estas poblaciones, para obtener ingresos, generalmente trabajos precarios y ocasionales, remunerados con cantidades inferiores al salario mínimo legal; a su vez, estas situaciones, constituyen una violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues toda persona tiene derecho a un trabajo socialmente útil y a una educación, pública, laica, gratuita y de calidad, brindada por el estado mexicano, a su vez, esto denota, una falta de avances, en la construcción de un Estado de Derecho, pues, entre otras cuestiones, faltan los mecanismos de exigibilidad que se requieren, para llevar a efecto lo estipulado en las leyes.

Asimismo, desde la sociología, se han estudiado las percepciones, que los distintos grupos sociales, tienen sobre estas personas y se ha encontrado, que existe la grave problemática de la discriminación a la que son sujetos, pues existe una gran cantidad de personas, que los consideran, una especie de parásitos, que viven de los recursos públicos, a su vez, estas personas consideran, que el Estado, debería imponerles diversas sanciones, desde el encarcelamiento, hasta el trabajo obligatorio, para pagar los beneficios, que del Estado reciben, esto a su vez, hace

---

<sup>113</sup> Las poblaciones en situación de calle ante los sistemas de procuración y administración de justicia en la ciudad de México, Alma Liliانا Mata Noguez, México, 2015, [En línea] Re

<sup>114</sup> Informe de la evaluación comparativa de las estrategias de formación para el trabajo de dos organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a la atención de la infancia y juventud callejeras en México, Urrutia de la Torre, Francisco Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXVII, núm. 1-2, 2007, pp. 199-247 Universidad Iberoamericana, Ciudad de México Distrito Federal, México

evidente, el profundo clasismo y racismo, que existe en la sociedad mexicana y en especial, en la población que habita su principal centro urbano.

Por último, es importante aclarar, que todo el desarrollo del trabajo, llevará la impronta, de varias teorías, entre ellas, la teoría de los derechos humanos, la teoría crítica del derecho, la teoría de la selectividad estratégica del Estado<sup>115</sup> y la de la política social.

Pregunta de Investigación:

Dado todo lo anteriormente mencionado, la cuestión fundamental es saber:

¿Cómo el diseño y la aplicación en cuanto tal de las políticas de atención a la población en situación de calle, que fueron llevadas a cabo por el gobierno de la Ciudad de México, durante la gestión de Miguel Ángel Mancera, siguieron un enfoque de derechos humanos, a la vez que sirvieron a la consecución de la plena garantía y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de dicha población?

Objetivo General:

- Conocer en qué medida, la aplicación de políticas de atención a las personas en situación de calle, en especial, las de los programas aplicados por la Secretaría de Desarrollo Social, sirvieron al ejercicio de los DESCAs, de este sector poblacional

Objetivos Específicos:

- Analizar y profundizar en qué son los derechos humanos; qué son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y por qué le son violentados estos derechos a la población en situación de calle

- Analizar las acciones de gobierno efectuadas para dar atención a la población en situación de calle, en especial, el enfoque bajo el que fueron instrumentadas de manera que abonaran a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de esta población

---

<sup>115</sup> Jessop, Robert. El futuro del Estado Capitalista, Los libros de la catarata, 2008, Madrid.

## Capitulado (Índice tentativo):

### - Introducción

1. Doctrinas Filosófico-jurídicas de los derechos humanos

2. Historia de los derechos humanos.

3. Principios rectores de los derechos humanos.

4. Desarrollo de los derechos humanos en México.

4.1 Derechos humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

4.2 Internacionalización y consolidación de los DD.HH. a nivel internacional

5. Política Social

5.1 Enfoques de la política social.

6. ¿Qué son las poblaciones en situación de calle?

### - Marco histórico

1. Introducción al desarrollo histórico de la doctrina neoliberal en México

1.1 Antecedentes Mundiales.

1.2 Antecedentes Nacionales.

2. Desigualdad y pobreza en México

2.1 ¿Qué es y por qué es importante analizarla?

2.2 ¿Qué medidas podrían aplicarse para paliarla o disminuirla?

2.3 ¿Cómo se relaciona con el problema de las poblaciones en situación callejera, la aplicación de políticas para su atención y los derechos humanos?

2.4 Historia de las personas en situación de calle, en la Ciudad de México.

3. Desarrollo y Análisis

3.1 La ciudad de México y las personas en situación de calle

3.2 Marco normativo y legal que contempla su protección.



3.3 Enfoques desde los que se puede aplicar una política de atención a un problema social/público (asistencial o constitutivo de derechos)

3.4 Análisis de los resultados obtenidos con el Programa Integral de Atención a Poblaciones en Situación de Calle

#### 4. Consideraciones finales y Conclusiones

##### **Hipótesis de trabajo:**

Para el siguiente trabajo, se partirá de la idea de que los resultados de los programas que fueron aplicados en esa administración, fueron insuficientes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones en situación de calle, al tiempo de que esta situación, es decir, la de tener que sobrevivir en la calle, es en sí misma, violatoria de derechos humanos

Metodología de investigación.

La metodología será la de una investigación documental, en la cual se consultarán libros, artículos científicos relacionados con el tema, información generada por las diversas autoridades gubernamentales (INEGI, CNDH, CONEVAL) información generada por entidades supranacionales (ONU, CEPAL) y la generada por organizaciones no gubernamentales, a su vez, a manera de trabajo de campo, se prevé realizar una entrevista semiestructurada, a un experto en el tema de poblaciones callejeras.

Bibliografía (tentativa):

BURGOS, M., Castilla, K., Pelayo, C, González, A., Vázquez, L y A. Hernández, Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Fase de formación profesional. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012

La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Protocolo Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos.

La evolución histórica de los derechos humanos en México María del Refugio González Mireya Castañeda, segunda reimpresión: noviembre, 2015, Edita: Comisión Nacional de los derechos humanos.

Los derechos humanos en México: breve introducción / Elisa Badillo Alonso, Víctor M. Martínez Bullé-Goyre, José Luis Soberanes Fernández Edición 2a. México: Porrúa: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005.

Luisa F. Tello, Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Colección de Textos sobre Derechos Humanos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SANDOVAL, A. y C. de la Torre (coordinadores.), Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES Y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESCAs y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo, A. C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Los Derechos Humanos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat, 2010

SEDESO. (16 de junio de 2016). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. Recuperado el 19 mayo 2017, de

<http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/093/49b/57c09349b67ab545574194.pdf>

Tello Macías, Carlos; Estado y Desarrollo económico: México 1920-2006, Segunda Edición, Facultad de Economía, UNAM, 2014

Tello Macías, Carlos; La revolución de los ricos, México, segunda edición, Facultad de Economía, UNAM, 2012

### Cronograma de trabajo:

16 al 19 de diciembre: análisis e investigación documental.

20 de diciembre: reunión, revisión y corrección con asesor de trabajo terminal.

23 al 26 de diciembre: análisis e investigación documental.

27 de diciembre: reunión, revisión y corrección con asesor de trabajo terminal

1 al 3 de enero y del 6 al 9 de enero: análisis y revisión documental:

10 de enero: entrega de borrador del primer capítulo al asesor de trabajo terminal.

20 al 24 y del 27 al 30 de enero: análisis e investigación documental.

3 al 7 y del 10 al 13 de febrero: análisis e investigación documental.

17 de febrero: reunión para revisión y corrección con asesor de trabajo terminal

18 al 21 y del 24 al 28 de febrero: análisis e investigación documental.

2 al 6 y del 9 al 13 de marzo: análisis e investigación documental

1 de abril: entrega de borrador del segundo capítulo del trabajo terminal

2,3 de abril y del 6 al 10 de abril: análisis e investigación documental.

13 al 17 y del 20 al 24 de abril: análisis e investigación documental.

27 de abril: reunión para revisión y corrección con asesor de trabajo terminal.

28 de abril, al 4 de mayo: análisis e investigación documental.

7 de mayo: reunión para revisión y corrección del tercer capítulo asesor de trabajo terminal.

11 al 22 de mayo: análisis e investigación documental.

25 al 29 de mayo: fechas tentativas para realizar entrevista.

1 al 12 de junio: análisis e investigación documental, ajustes y detalles finales.

15 de junio: reunión con asesor

16 de junio: preparación de réplica de trabajo terminal.

## **Guion de Entrevista.**

1. ¿En qué Institución de Asistencia Privada te desempeñaste?
2. ¿En qué consistía específicamente tu trabajo?
3. ¿Existía coordinación entre la Institución de Asistencia Privada y alguna secretaría del gobierno de la Ciudad de México, ya sea previamente o de manera posterior, a que en la IAP, se recibiera a una persona en situación de calle?
4. ¿Existía algún programa de capacitación por parte del gobierno a los colaboradores de la IAP, en la que tú trabajabas?
5. ¿Qué servicios les otorgaba la IAP, en la que trabajaste a las personas en situación de calle?
6. ¿Tuviste conocimiento de que existiera algún programa de atención para la población en situación de calle, en la Ciudad de México y en caso de que sí, en qué consistía?
7. ¿De las personas en situación de calle con las que trabajaste, sabes si alguna era beneficiaria de algún programa de atención implementado por la Ciudad de México?
8. Según tu experiencia ¿cuáles serían las causas de que existan personas en situación de calle?
9. ¿Qué padecimientos psicológicos, son los más frecuentes dentro de esta población?
10. ¿Conforme a tu experiencia, la población en situación de calle, es víctima de discriminación, si es que sí, de qué tipo?
11. ¿Qué peligros enfrenta la población de situación de calle, en su vida cotidiana?

**Entrevista llevada a cabo con una profesional de la salud mental, a efecto de conocer, ciertos aspectos en cuanto a la población en situación de calle, llevada a cabo el 21 de mayo del 2020, a través de medios electrónicos.**

F: Soy Carla Fabiola Sánchez Alarid, tengo 31 años y estudié la licenciatura en psicología:

E: 1. ¿En qué Institución de Asistencia Privada te desempeñaste?

CF: Es una institución de asistencia privada, fundación Casa Alianza, la que atiende niñas, niños y adolescentes de los 11 a los 18 años, en tres condiciones: situación de calle, abandono social por parte de padres o tutores y también a inmigrantes, como la mayoría del sur de la república Mexicana, especialmente Chiapas y de Centroamérica y que yo recuerde, en el año en el que estuve, 2016, salvadoreños y hondureños, la mayoría varones de 15 años

E: 2. ¿En qué consistía específicamente tu trabajo?

CF: Bueno, la función que realicé en esta casa hogar, consistió en ser consejera y lo principal era realizar intervención de crisis, a las niñas que llegaran a la fase de integración y darles un seguimiento de plan de vida, a aspectos relacionados con su desarrollo, con su desarrollo psico-emocional, social, etcétera y para eso, les hacíamos una atención integral, en coordinación con otras áreas, como psiquiatría, psicología, enfermería y trabajo social, también se les daban consejerías sobre alguna inquietud que tuvieran, respecto a lo que quisieran o bien, a su sexualidad, sus derechos a salud sexual, prácticas de riesgo y adicciones, principalmente.

E: 3. ¿Existía coordinación entre la Institución de Asistencia Privada y alguna secretaría del gobierno de la Ciudad de México, ya sea previamente o de manera posterior, a que en la IAP, se recibiera a una persona en situación de calle?

CF: De la única institución por parte del gobierno con la que han implementado un programa social, que yo sepa, del año en el que yo estuve, en el 2016 y que esté documentado, sí, sé que en el 2014, implementaron un acuerdo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el programa se llamaba "Fortalecer capacidades de mujeres adolescentes en abandono social, que se encontraran en la etapa

residencial de casa alianza y su fin era ofrecerles a estas niñas que tenían de 15 a 22 años, en este caso, un lugar dónde dormir, alimentarse y continuar con sus estudios.

E: 4. ¿Existía algún programa de capacitación por parte del gobierno a los colaboradores de la IAP, en la que tú trabajabas?

CF: En cuanto a lo que preguntas, no, al menos es algo que yo desconozco, yo sólo sé que recibían capacitación los trabajadores de ahí, de casa alianza, de más alto rango, por supuesto, es decir, ni consejeros como yo y estaban dados por la misma “Casa Alianza”

E: 5. ¿Qué servicios les otorgaba la IAP, en la que trabajaste a las personas en situación de calle?

CF: En cuanto a los servicios que otorgaba la institución a personas en situación de calle, son: albergue, atención médica y psicológica, alfabetización, dar seguimiento a los trámites escolares, ver que estén inscritos lo más antes posibles; se les da una atención en calle, que es, se le conoce como sensibilización y lo que haces, es, literal, salir a las calles y tratar de que los niños, las niñas y adolescentes, entren lo que es, a su hogar, luego también está el servicio de vida independiente, que consta de un seguimiento 2 años posteriores a su salida de casa alianza, su salida de casa, es a los dieciocho años, otro servicio es el de empleo formal, reintegración familiar, en los casos en los que se pueda, “comunidad albatros”, es decir adolescentes migrantes no acompañados, apoyo jurídico, dónde hay una defensoría y consejería y también se les representa jurídicamente, trabajo social, que es, te digo, las personas que se dedican a realizar los trámites escolares y ver que tengan sus documentos de identidad o tratar de ayudarles a conseguirlos, porque muchos niños vienen sin esos documentos, evidentemente.

Ed: 6. ¿Tuviste conocimiento de que existiera algún programa de atención para la población en situación de calle, en la Ciudad de México y en caso de que sí, en qué consistía?

CF: Sí, tuve conocimiento de que esta institución (casa alianza) firmó un acuerdo con el IAPA (Instituto para la atención y prevención de las adicciones) y consistía en que a través del programa llamado IAPABus, dieron seguimiento clínico a adolescentes con problemas de adicción con el fin de que se diseñara un protocolo con el fin de prevenir, tratar y reinserir socialmente

7. ¿De las personas en situación de calle con las que trabajaste, sabes si alguna era beneficiaria de algún programa de atención implementado por la Ciudad de México?

CF: No, fíjate que yo desconozco, si realmente el gobierno les dio, a las niñas con las que yo trabajé, en el 2016, desconozco si les ayudó o implementaron un programa social, específicamente para esta casa hogar, porque puede haber algunas otra que sí, pero en fundación casa alianza, que yo sepa, no, porque tengo entendido que los servicios de los que se benefician estas niños, niñas y adolescentes, como por ejemplo, de alfabetización, de terapia de lenguaje, de regularización de clases, los implementa la misma institución, en conjunto con otras Instituciones de asistencia privada, es decir, que esta institución, siempre ha vivido de donativos, como otras instituciones de asistencia privada.

E:8. Según tu experiencia ¿cuáles serían las causas de que existan personas en situación de calle?

CF: la falta de interés de la sociedad en general y bueno, la falta de apoyo a profesionales de la salud para que compartamos nuestros conocimientos y experiencia respecto al tema y así le puedo seguir, pero si fuera más específica, sería una falta de responsabilidad de familias de niños que tienen o que viene de un estrato familiar más desintegrado, la falta de leyes que sancionen, este tipo de conductas de los padres o el tutor, acerca de , por ejemplo, arrojar bebés al metro, o que cuando el papá o la mamá hizo una nueva vida marital, pues entonces la pareja de la persona en cuestión ya no quieren tener ahí, a los hijos de la pareja anterior, eso se da mucho y sí, hay una falta de tanto de que se apliquen las leyes, las que ya están, como de sentarse y hablar de este tema, de que la infancia en México está totalmente desamparada, porque, vaya, la niña mexicana sufre a diario

agresiones físicas, por parte de, te comentaba, padre de familia o tutor, etcétera, entonces cuando los sacan a la calle, pues es peor y también otra cuestión es el nepotismo en ciertas instituciones públicas, que impiden a profesionales de la salud, más especializados en el tema, sobre todo en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, que participen y contribuyan a esta problemática actual, aún actual y que no se ha resuelto y que cada vez empeora más.

E: 9. ¿Qué padecimientos psicológicos, son los más frecuentes dentro de esta población?

CF: Falta de límites, crisis de pánico constantes, autolesiones por resultado de un síndrome de abstinencia, a causa de que, muchos vienen con problemas de adicción, problemas psico-sexuales, algunos rasgos opositoristas desafiantes, en los más chicos, niñas de 7 a 11 años, presentan problemas de habla pero te digo, la fundación sí ofrece estas clases de terapia de lenguaje, también presentan enuresis y se da mucho, problemas de sueño, como somniloquia o anhedonia que es esta falta de interés por cualquier cosa, a menos este último de anhedonia, es lo que yo observé con las niñas de la fase uno, en el 2016

E: 10. ¿Conforme a tu experiencia, la población en situación de calle, es víctima de discriminación, si es que sí, de qué tipo?

CF: Por supuesto que sí, padecen discriminación tanto por la sociedad, nosotros, como por el gobierno, y eso se debe a una falta de interés, a un abandono social por completo, familia, trabajo, vecinos, etcétera, es decir, es un desprecio por la vida ajena, de estas personas que se encuentran en situaciones lamentables, evidente y que además, haya una omisión respecto al tema, pues que más que no se quiera ver, es por una falta, yo creo que de ética, el que no se hable de estos temas, con la población y el tipo de discriminación, es por la condición social en la que están, por su calidad de vida vaya, por la lengua y por el origen étnico e incluso, no hay una categoría única dónde se exprese la discriminación, hacia estas personas en situación de calle como tal , entonces sí, suele haber una omisión y desgraciadamente no sólo viven una discriminación sino que también son víctimas



de agresiones físicas, en la calle, entonces es un desprecio por lo ajeno que como sociedad y gobierno, estamos todos en el mismo hoyo

E: 11. ¿Qué peligros enfrenta la población de situación de calle, en su vida cotidiana?

CF: Principalmente y esto no es de mi cosecha, esto lo digo de historias de las niñas que cuando entran, te cuentan, así porque lo ven muy normal y es que son los abusos y la violencia sexual, que se da mucho en las calles, por ejemplo, el intercambio de sexo, por parte de los taxistas hacia los niños, a cambio de dinero, o por un cigarro o a veces por comida, eso es muy frecuente, en especial afuera de algunas estaciones del metro, como por ejemplo el metro taxqueña, e incluso es muy evidente, cuando yo sacaba a las niñas, para que se fueran a alguna posada o algo así y las regresaba, tenía que ser a fuerza en metro, porque a las instituciones que viven de donativos, les encanta ahorrarse el dinero, el chiste es que enfrentas , como persona encargada de 25 niños y niñas, enfrentas muchos peligros, porque, el sólo hecho de regresarte en metro, con 20 niñas pues implica que por ejemplo, los taxistas las vean, ósea y de hecho, tanto, es más, adentro del mismo metro, también hay muchos cuates, que ven niñas de 12 o 13 años, que ven a las niñas de una forma lasciva, que no es normal, pero pues esto es también un problema con la misma fundación, porque te digo, todo es resolver rápido y ahorrarse dinero, lo más posible, pero ya me desvié, por otro lado, otro problema que enfrentan es también la facilidad con la que suelen ser usados, los niños en general, por los adultos para fines ajenos a las necesidades de ellos, por ejemplo la reclusión por parte de grupos delictivos, sabemos, que hace unos años pues es reciente, no más de 10 años, antes pues la reclusión era de adolescentes, pero también es con niños, hasta se ve en las noticias, de plataformas serias e independientes, reclutan a niños a partir de 5 años, para disparar rifles, etcétera entonces, sí, definitivamente la omisión hacia las personas en situación de calle, por parte de todos, tanto de los que trabajamos en la salud mental, como del gobierno, como de la sociedad en su conjunto, está fomentando este problema, porque las cosas no se solucionan, sin verlas, o con dar vuelta a la página, así no son las cosas.

E: Muchas gracias por contestar a mis preguntas

CF: De nada, espero que sea útil.

## Respuestas a la solicitud de información

		<b>GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	<b>SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL SUBDIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA</b>
			 <b>2020</b> <b>LEONA VICARIO</b> <small>SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL</small>
			Ciudad de México, a 18 de marzo de 2020
			<b>SIBISO/SUT/623/2020</b>
			<b>Asunto:</b> Respuesta
			<b>Folio:</b> 0104000017820
			0104000018420
<b>EDWIN MANNING PRESENTE</b>			
En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6° de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> ; artículo 6, fracción XIII, 7, apartado D, de la <i>Constitución Política de la Ciudad de México</i> ; y con fundamento en los artículos 2, 3, 4, 6, fracciones I, XIII, XIV y XLII, 8, 11, 13, 92, fracciones I, IV y VII, 192, 193, 196, 199, 200, 212 y demás relativos de la <i>Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México</i> , así como el numeral 7 de los <i>Lineamientos para la Gestión de solicitudes de Información Pública y de Datos Personales en la Ciudad de México</i> , la Unidad de Transparencia a mi cargo da contestación a la solicitud en la que requiere:			
<p><b>“1. cuáles fueron los programas que se implementaron en atención de las poblaciones callejeras(personas en situación de calle) , durante la gestión de Miguel Ángel Mancera (2012-2018)</b></p> <p><b>2. cuáles son los indicadores de los que partieron para la elaboración de estos programas.</b></p> <p><b>3. cuáles fueron los indicadores o resultados finales, después de la aplicación de estos programas</b></p> <p><b>4. Montos anuales y ejercicio del gasto de estos programas”(SIC)</b></p>			
Al respecto, su solicitud fue enviada a la <i>Dirección General de Administración y Finanzas</i> y a la <i>Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias adscritas</i> de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, ya que conforme a sus atribuciones cuentan con información para atender su solicitud, las cuales brindaron las siguientes respuestas de manera detallada:			
<b>1.-“...cuáles fueron los programas que se implementaron en atención de las poblaciones callejeras(personas en situación de calle) , durante la gestión de Miguel Ángel Mancera (2012-2018)...”</b>			
Los programas implementados en aras de brindar atención a las personas integrantes de las poblaciones callejeras durante la administración de Miguel Ángel Mancera Espinosa, fueron los que a			
	Plaza de la Constitución 1, piso 3, colonia Centro alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000, Ciudad de México T. 5345 8252 y 5345 8000 ext. 2311	Página 1 de 5	
			<b>CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS</b>



continuación se detallan, los cuales se regían de acuerdo con lo previsto en las Reglas de Operación, cuya vigencia era un año calendario.

En tal sentido, los programas implementados fueron los siguientes:

PROGRAMA	PUBLICACIÓN DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
PROGRAMA DE "ATENCIÓN PREVENTIVA Y EMERGENTE A PERSONAS AFECTADAS POR CONTINGENCIA O EN VULNERABILIDAD SOCIAL 2012"	31 de enero de 2012
PROGRAMA DE ATENCIÓN PREVENTIVA Y EMERGENTE A PERSONAS AFECTADAS POR CONTINGENCIA O EN VULNERABILIDAD SOCIAL 2013	30 de enero de 2013
PROGRAMA "ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE" 2014	30 de enero de 2014
PROGRAMA "ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE" 2015	28 de enero de 2015
PROGRAMA "POBLACIONES EN SITUACIÓN DE CALLE" 2016	29 de enero de 2016
PROGRAMA "ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS INTEGRANTES DE LAS POBLACIONES CALLEJERAS" 2017	31 de enero de 2017
PROGRAMA "ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS INTEGRANTES DE LAS POBLACIONES CALLEJERAS (PAIIPC)" 2018	31 de enero de 2018

**2. "...cuáles son los indicadores de los que partieron para la elaboración de estos programas..."**

La información requerida puede obtenerse de la consulta y lectura que brinde a las Reglas de Operación de los programas anteriormente enlistados. Derivado de lo anterior, y para una mejor referencia, se le envían los archivos electrónicos que corresponden al período comprendido entre los años 2012 y 2018, los cuales se adjuntan identificados como **Anexo\_1**.

**3. "...cuáles fueron los indicadores o resultados finales, después de la aplicación de estos programas..."** se le comunica que la información requerida puede obtenerse de la consulta a los **Informes de la Cuenta Pública** de cada uno de los ejercicios. En este sentido, se adjunta al presente la carpeta electrónica denominada **Anexo\_2**, en la cual se proporcionan los informes del año 2012 a

hoy/mcpd/in/nmg

Plaza de la Constitución 1, piso 3, colonia Centro  
alcaldía Cuauhtemoc, C.P. 06600, Ciudad de México  
T. 5345 8252 y 5345 8000 ext. 2311

Página 2 de 5

CIUDAD INNOVADORA  
Y DE DERECHOS



2018, a efecto de que consulte la información relacionada con los resultados de los indicadores, específicamente en las pestañas o apartados identificados como **AIRAIR AVANCE EN LOS INDICADORES DE LOS RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES REALIZADAS** para los ejercicios 2012 y 2013, así como **IAPP Indicadores Asociados a Programas Presupuestarios** para los ejercicios 2014 a 2018.

**4. "...Montos anuales y ejercicio del gasto de estos programas."** De acuerdo a la búsqueda realizada en los Informes de Cuenta Pública, se desprende que el presupuesto ejercido en cada programa es el siguiente:

PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO
PROGRAMA DE "ATENCIÓN PREVENTIVA Y EMERGENTE A PERSONAS AFECTADAS POR CONTINGENCIA O EN VULNERABILIDAD SOCIAL 2012"	\$ 4,024,206.00
PROGRAMA DE ATENCIÓN PREVENTIVA Y EMERGENTE A PERSONAS AFECTADAS POR CONTINGENCIA O EN VULNERABILIDAD SOCIAL 2013	\$ 13,181,216.18
PROGRAMA "ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE" 2014	\$ 26,201,010.22
PROGRAMA "ATENCIÓN SOCIAL EMERGENTE" 2015	\$ 38,911,299.54
PROGRAMA "POBLACIONES EN SITUACIÓN DE CALLE" 2016	\$ 43,178,091.52
PROGRAMA "ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS INTEGRANTES DE LAS POBLACIONES CALLEJERAS" 2017	\$ 54,350,820.38
PROGRAMA "ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS INTEGRANTES DE LAS POBLACIONES CALLEJERAS (PAIPIPC)" 2018	\$ 47,000,811.13

La información proporcionada con antelación puede obtenerla de la consulta que realice a los informes de cuenta pública específicamente en las pestañas o apartados denominados **PROSAP PROGRAMAS QUE OTORGAN SUBSIDIOS Y APOYOS A LA POBLACIÓN** para los años 2012 y 2013, así



como en las denominadas **SAP PROGRAMAS QUE OTORGAN SUBSIDIOS Y APOYOS A LA POBLACIÓN** para los ejercicios 2014 a 2018.

Finalmente es importante señalar que el tamaño de las carpetas identificadas como Anexo\_1 y Anexo\_2 es de 50.5 MB, lo cual supera en demasía la capacidad de 10MB permitida por el sistema electrónico INFOMEX, en ese sentido, a fin de reducir al máximo los costos de reproducción y cumplir con los principios de transparencia y máxima publicidad dicha información se enviará a la cuenta de correo electrónico proporcionada en el acuse de registro de su solicitud.

En caso de contar con dudas respecto de la información proporcionada, o si requiere información adicional, atendiendo a la rendición de cuentas y en un marco de completa apertura institucional, se ponen a su disposición los teléfonos 5345-8252 y 5345-8000 extensión 2311, o bien el correo electrónico [ut.sibiso@gmail.com](mailto:ut.sibiso@gmail.com), donde con gusto le brindaremos la atención y orientación necesaria.

Todo lo vertido en el presente oficio de respuesta encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 7 y 219 de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, mismos que a la letra señalan:

**“Artículo 7. [...]**

*Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal, por escrito o en el estado en que se encuentre y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga, solo cuando se encuentre digitalizada. En caso de no estar disponible en el medio solicitado, la información se proporcionará en el estado en que se encuentre en los archivos de los sujetos obligados y cuando no implique una carga excesiva o cuando sea información estadística se procederá a su entrega.*

...

**Artículo 219.** *Los sujetos obligados entregarán documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés particular del solicitante. Sin perjuicio de lo anterior, los sujetos obligados procurarán sistematizar la información.”*

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 233 y 236 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se hace de su conocimiento el derecho de interponer el recurso de revisión correspondiente, dentro de los quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surte efectos la notificación de esta respuesta, lo que debe hacerse por escrito libre, a través de los formatos que para tal efecto proporciona el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de

[ut.sibiso@gmail.com](mailto:ut.sibiso@gmail.com)

Plaza de la Constitución 1, piso 3, colonia Centro  
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000, Ciudad de México  
T. 5345 8252 y 5345 8000 ext. 2311

Página 4 de 5

CIUDAD INNOVADORA  
Y DE DERECHOS



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL  
SUBDIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA



**2020**  
**LEONA VICARIO**  
SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL

Cuentas de la Ciudad de México o por medios electrónicos, cumpliendo con los requisitos que marca el artículo 237 de la Ley invocada.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un respetuoso saludo.

**ATENTAMENTE**

**NALLELY BAUTISTA SOLÍS**  
**SUBDIRECTORA DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

*NBS/lha/mcpd/str/nmg*

Plaza de la Constitución 1, piso 3, colonia Centro  
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000, Ciudad de México  
T. 5345 8152 y 5345 8000 ext. 2311

Página 5 de 5

**CIUDAD INNOVADORA  
Y DE DERECHOS**