Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

“La política pública dirigida a los niños en situación de calle de la Ciudad de México. Un análisis sobre los elementos que conforman la acción gubernamental”

T R A B A J O T E R M I N A L
Q U E P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A:

SAN JUAN TEJEIDA ALAN EDUARDO

ASESOR: GIL MONTES VERONICA

Ciudad de México noviembre 2019.

Contenido:

Resumen…… 1

Introducción y diseño de la Investigación…… 1

1. Antecedentes…… 4

La magnitud del fenómeno……. 21

2. La política social dirigida hacia los niños y niñas en situación de calle de la Ciudad de México en la actualidad……. 32

Marco Jurídico en la CDMX…… 35

Instituciones responsables……... 41

Programas sociales dirigidos…… 47

3. Fundamentos teorícos…… 62

El análisis de la política pública……... 62

El desarrollo histórico de la politica social en México…… 70

El enfoque de asistencia en la política dirigida……. 76

4. Diagnostico situacional de la política dirigida…… 90

5. Reflexiones Finales……... 99

Referencias…… 102

Resumen.

La intervención gubernamental en la Ciudad de México respecto a la problemática de permanencia de los niños en situación de calle, en su concepción, ha tenido cambios sustanciales en los últimos treinta años. Para atender esta problemática se ha tenido que modificar un esquema meramente asistencial por uno integral en el cual se incluyan, se respeten y garanticen los derechos humanos de este sector, además de que se generen alternativas en dirección al rescate y una posterior reintegración a la sociedad. Este plan integral ha requerido mecanismos interinstitucionales, intersectoriales y transversales que permitan atender el fenómeno desde diferentes ángulos. Por ende, el siguiente estudio surge de la necesidad de conocer y analizar los elementos instrumentados y mecanismos de operación de la política social dirigida a los niños de la calle en la Ciudad de México en la actualidad.

Introducción y diseño de la investigación.

La Ciudad de México (CDMX) siendo una de las urbes más grandes del mundo con más de 10 millones de habitantes y principal centro económico del país, ofrece distintos contrastes, por un lado, el lujo, la prosperidad y abundancia, y por el otro la miseria y la pobreza. Dentro de este último se encuentra uno de los sectores más marginados de la ciudad "los niños en situación de calle", el cual es un sector vulnerable y es producto de los múltiples problemas estructurales que adolece no solo la ciudad, sino al mismo país.

En la CDMX actualmente la autoridad pública lleva a cabo una serie de acciones para intervenir en favor de la población infantil callejera, a través de programas sociales que son implementados por instituciones responsables y competentes según los lineamientos y el marco jurídico en la materia. Sin embargo, todas estas acciones son definidas e instrumentadas sin el conocimiento integral sobre la magnitud del problema, ya que en la actualidad no se sabe con exactitud cuántos niños se encuentran en las calles.

Según el último censo aplicado a las poblaciones callejeras en el año 2017 por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)[1], se contabilizaron 128 niños en toda la ciudad. Sin embargo, un censo realizado por la delegación Cuauhtémoc en diciembre del mismo año, arrojó que solo en esta demarcación se concentran y viven en diversos espacios públicos 111 niños. Por lo que se genera la incertidumbre sobre el número de esta población y si el fenómeno se encuentra en permanencia o ascenso, y también se genera la interrogante sobre qué mecanismos se basan las acciones de los programas dirigidos.

Por ello, surge la necesidad de llevar a cabo este trabajo de investigación bajo las siguientes preguntas:

¿Cuál ha sido y cómo es la intervención gubernamental para afrontar esta problemática y cómo se ha expresado específicamente en la CDMX?

Derivado de lo anterior, el siguiente estudio tiene como por principal objetivo llevar a cabo un análisis de la política pública para conocer los elementos que en la actualidad conforman e integran a la intervención gubernamental hacia los niños y niñas en situación de calle, para posteriormente llevar a cabo un diagnóstico situacional sobre los elementos identificados y exponer los hallazgos, con el propósito o fin de que se pueda considerar esta información para contribuir a la mejora de la intervención gubernamental.

La selección de los elementos de análisis aquí expuestos de manera descriptiva se debió a la construcción de la política a través de los diversos métodos que emplea la disciplina del análisis de las políticas públicas[2], tales como cimentar este estudio a través de información en la materia y recopilada de diversos medios como literatura especializada, trabajos de investigación y tesis, manuales de operación, notas periodísticas, consulta de leyes y normas. De igual forma se obtuvo información a través de una charla con personal directivo de la principal institución que implementa las acciones dirigidas a este grupo vulnerable. Adicionalmente se empleó y se desarrolló el uso de conceptos para poder describir, y categorizar los

[1] Ahora "Institutito de Atención a Poblaciones Prioritarias" (IAPP).
[2] Meny y Thoening, (1992). "Las políticas públicas", Ariel Barcelona 1992, pp.159-193.

elementos que constituyen la política; y como herramienta analítica para llevar a cabo el diagnóstico situacional se empleó el análisis de *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas* (FODA).

Este estudio también contempló limitaciones en la recopilación de información y análisis principalmente y debido a que no se concretaron encuentros con algunos de los principales actores gubernamentales que llevan la implementación de programas públicos, por diversas causas como limitaciones de tiempo, falta de coordinación y dominio de información de los entes responsables y simple omisión. Todas estas limitantes se integran en el cuerpo de estudio presente.

Respecto a la estructura del trabajo, en el primer apartado se expone el desarrollo histórico de la intervención gubernamental dirigida (tanto en el país como en la CDMX) al sector infantil callejero, con el fin de exponer la evolución de las acciones dirigidas, el enfoque u orientación de estas y los diferentes actores que interactúan. Se consideró integrar este apartado para exponer el cómo fenómenos en los ámbitos político, económico y social inciden en la orientación y enfoque del cómo se concibe el problema público y cómo se atiende; en el segundo apartado se describen los componentes identificados que integran a la política pública en la actualidad con el fin de exponerlos posteriormente en el análisis; el tercer apartado está compuesto de los fundamentos teóricos que sustentan el análisis y la misma reconstrucción de la política, los conceptos construidos y empleados en la literatura que explican sus características; en el cuarto apartado se utiliza como método de análisis la herramienta de FODA con el fin de exponer hallazgos generando un diagnóstico situacional; y por último, el quinto apartado es referente a las reflexiones finales.

1. Antecedentes.

El fenómeno de los niños en situación de calle o niños de la calle de la Ciudad de México no es un problema nuevo y exclusivo de la actualidad, por ejemplo, uno de los primeros indicios del abandono y explotación de los niños y niñas, no solo de la región sino del país entero es durante la Época de la colonia. Ya que con el establecimiento de la institución socioeconómica de "la encomienda", los españoles explotaron a los indígenas nativos principalmente a trabajos largos y forzados, como pago por su conversión al cristianismo y tributo a la corona española.

Esta estructura generó la exclusión y marginación hacia un grupo específico de la sociedad colonial, generando jerarquización y dividida de acuerdo con el origen de los pobladores. Los niños y jóvenes vivieron la esclavitud, epidemias y desplazamientos poblacionales, generando un quiebre en la estructura de valores que orientaba a los pueblos originarios. Debido a ello, se puede deducir el primer indicio de experimentación de los niños al abandono y a la explotación laboral[3].

Considerado ya como un problema público por parte de la autoridad colonial, se realizaron las primeras acciones de asistencia para contrarrestar el fenómeno. Se tienen registro que fueron llevadas a cabo por Hernán Cortés, el primer Obispo Fray Juan de Zumárraga, y el primer Virrey Antonio de Mendoza; fundando hospitales para la atención de leprosos, sifilíticos y a niños huérfanos mestizos, indígenas y negros en menor medida. Esta beneficencia abarcaba la enseñanza de oficios para que los huérfanos pudieran sostenerse por ellos mismos[4].

Don Vasco de Quiroga instituyó una casa de cuna en Santa Fe de México, con el fin de remediar el abandono principalmente de niños y niñas mestizos, ya que se tenían registros de que el problema iba cada vez más en aumento.

Otra de las instituciones creadas para atender este fenómeno fue "el Colegio de San Juan de Letrán" en 1547 que abrió principalmente por el problema creciente de niños mestizos abandonados; localizándolos en la calle e ingresándolos a un tipo

[3] Peralta Jesús, (2013). "La Problemática de los niños de la calle en la Ciudad de México vista desde conceptos de pobreza y Exclusión Social" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.
[4] Ibíd.

orfanatorio, brindándoles techo, alimento y educación para ejercer un oficio. Cabe señalar que estos esfuerzos estaban dirigidos a los niños y niñas mestizos, excluyendo de toda atención a los pertenecientes de comunidades indígenas y negras[5].

Esta situación seguiría y se agravaría en tiempos de la independencia de México, en dónde los niños se enfrentarían a diversas catástrofes tanto las guerras internas, epidemias de viruela, hambrunas, peste y cólera[6]. Serían años después, concluido el movimiento independentista y en tiempos de la Reforma, que se crearía la beneficencia pública con lo que el Gobierno de la República asume las facultades de dirigir, controlar y mantener los hospitales que anteriormente se encontraban en manos de la iglesia. Es así que con el presidente Benito Juárez se creó la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública, la que se constituyó por decreto el 2 de marzo de 1861[7].

La beneficencia pública como asistencia pública, abarca a los niños y niñas en situación de calle, creando instituciones además de absorber a las que eran administradas por la iglesia. Sin embargo, con la llegada e instauración del imperio de Maximiliano de Habsburgo, el país nuevamente se sumerge en el caos con la guerra interna perjudicando la estabilidad política y económica del país, pero sobre todo a la sociedad. Dicho acontecimiento repercutió en la asistencia social[8].

Años más tarde con el Porfiriato la tutela del Gobierno hacia la asistencia social se deja de lado y pasa a manos de privados, ya que durante esa época se privilegiaron a las clases altas. Esto se consolida con “la ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales” decretada por Porfirio Díaz en 1899; la cual establecía que los actos de beneficencia privada serían ejecutados con fondos particulares y “con un fin filantrópico o de instrucción laica”. Por lo que principalmente la aristocracia y la clase política realizaban eventos a favor de todos

[5] Ibíd.
[6] Nadal Jordi, (1980). “la población española (siglos XVI al XX)” Siglo XXI, 1980, pp.13-22. Citado originalmente en Peralta Jesús, (2013).
[7] Ibíd.
[8] Ibíd.

los desprotegidos[9]. Durante este periodo sobresale la figura del humanista Ezequiel Adeodato, que como diputado federal propuso que se destinara una partida de la Secretaría de Hacienda para el acceso a la educación y amparo de los niños y niñas en el abandono, con el fin de aprender un oficio y mejorar la situación personal.

Durante el conflicto de la Revolución nuevamente se agudizaron las condiciones no solo de este grupo en particular, sino de toda la sociedad. Esta guerra civil nuevamente sumió al país a la precariedad e inestabilidad en las esferas económica, política y social, y se extendió durante más de diez años. El movimiento armado acentuó la migración de las zonas rurales a la ciudad, además de erosionar y pronunciar la desintegración familiar por las muertes de familiares durante el conflicto. La muerte del padre era sustancial en la vida de la familia. Debido a esta situación, los gobiernos sucesores revolucionarios tomaron acciones para asistir a la población desprotegida.

Se crearon los "asilos constitucionalistas" que consistían en brindar dormitorios públicos a viudas huérfanos que comprobaran la muerte del familiar en la revolución y a niños y niñas indigentes. Sin embargo, se les dio preferencia a los huérfanos de la revolución. Estas instituciones frecuentemente se encontraban sobrepobladas y fueron indispensables para la sobrevivencia de las clases marginadas[10].

Pocos años después la Ciudad de México se transformó en un lugar de concentración poblacional que trajo consigo *"el hacinamiento y la ocupación de la vía pública por los mendigos, los vendedores ambulantes, o los niños que se apropiaban de la calle para trabajar"* de igual manera otros problemas derivados fueron la insalubridad, falta de vivienda y el aumento de la mortalidad infantil[11].

A consecuencia de esta creciente problemática surgieron varios congresos del niño[12], que derivaron en iniciativas tanto de la sociedad civil como de las instituciones nacientes de la Revolución. Una de ellas fue la Asociación Nacional de

[9] Ibíd.
[10] Santiago, Zoila, (2015)." Cuidar y proteger. Instituciones encargadas de salvaguardar a la niñez en la ciudad de México, 1920-1940" *Letras Históricas.* Número 11 pp. 195-218
[11] Ibíd.
[12] El primero realizado en 1921.

Protección a la Infancia creada en 1929, la cual asistía a niños de escasos recursos distribuyéndoles desayunos, educación y vivienda en las "escuelas-hogar" y ropa.

Con Cárdenas en los años treinta la situación económica del país comienza a cambiar, ya que se apoya principalmente a la industria nacional a través de la inversión en infraestructura, además de la nacionalización de la industria petrolera se hace indispensable recurrir a una gran cantidad de mano de obra. Dicho lo anterior y con la implantación del modelo de sustitución de importaciones en el periodo de la segunda guerra mundial, se genera un cambio profundo en la sociedad mexicana con enormes desplazamientos de población de las zonas rurales hacia la ciudad.

Durante este periodo presidencial se creó el Departamento de Asistencia Social Infantil[13], el cual tenía como objetivo coordinar todas las acciones en pro de la infancia y sus atribuciones eran: *"atender todo lo relativo a la higiene prenupcial, prenatal de la maternidad, postnatal, infantil y preescolar; encargarse de la educación urbana, semiurbana y rural de los niños hasta los seis años, así como responsabilizarse de los centros de educación preescolar en el Distrito Federal y Territorios Federales, de los establecimientos penales o de corrección para los menores; vigilar y controlar la educación pública preescolar, atender las bibliotecas para niños en edad preescolar, encargarse de las clínicas prenupciales, clínicas prenatales, maternidades, casas de cuna,* ***hogares infantiles****, jardines de niños y provisiones de leche y de la coordinación de los servicios de asistencia social infantil con los estados y los municipios, entre otras responsabilidades[14]".* Esta institución fue absorbida en 1937 con la creación de la Secretaria de Asistencia Pública, la cual prosiguió con las funciones estipuladas[15].

La industria continúa su expansión todavía hacia los años sesenta lo que a su vez provoca un crecimiento de las ciudades, y así mismo la necesidad de mayores fuentes de empleo. Derivado de esta situación comienza a surgir una creciente

[13] Creado el 30 de junio de 1937.
[14] Citado originalmente en Santiago, Zoila. 2015: "Creará el ejecutivo un departamento de Asistencia Infantil" Excélsior, martes 22 de junio de 1937, pp. 1 y 4.
[15] Ibíd.

desocupación de personas y así mismo pobreza, lo cual se verá reflejado en un aumento de la población callejera infantil. Por ello y por decreto presidencial se crea en 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), y en 1968 se crea el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), todo esto con la intención de atender estos problemas originados por el abandono, la explotación y la invalidez de los menores. Para finales de 1975, se reestructura nuevamente por mandato presidencial para dar paso al Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), lo cual significaba una extensión del bienestar social para la familia. Para 1977 con el fin de evitar duplicidades e interferencias en la promoción de la asistencia social y prestación de servicios, se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y es en 1986 cuando se publica la "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", la cual dividía la asistencia social en dos vertientes: la de protección a los grupos más vulnerables y la de fomento al desarrollo familiar y comunitario, así como las facultades y metas que habrían que alcanzarse[16].

Con la creación del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en la Ciudad de México se coordinaron las acciones para la asistencia de los niños en situación de calle y para 1996 el Gobierno Federal impulsa el proceso de descentralización de la Institución. En 1997 también por decreto presidencial se crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio[17].

En los años ochenta se determinó sustancialmente la situación de los niños en situación de calle, ya que las crisis económicas suscitaron un cambio en la dinámica de interacción entre el Estado y la sociedad. Pasando de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal-abstencionista, generado medidas en reducción en el gasto público que significaron un empobrecimiento masivo de la población y afectaron principalmente a los sectores más vulnerables.

[16] 2014, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Archivo digital, recuperado el 14 de junio de 2019 en sitio oficial, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-2357014cf37e7c56535968bda9439517.pdf
[17] Ibíd.

Esta crisis no solo asoló a México sino fue generalizada y se adoptaron las premisas del Estado neoliberal como solución, las cuales giraban en torno al individualismo, la propiedad privada, el libre mercado, la competencia; y fueron el estandarte de grupos conservadores y de derecha que criticaban fuertemente los aspectos negativos que originó el Estado de bienestar tales como la dependencia hacia el gobierno, la sobrecarga del sector público y la ineficiente burocracia, así como su intervención en la economía, entre otros. Por lo que el principal objetivo de estos grupos que accedieron al poder fue la reducción de la inflación, la disminución del déficit presupuestario, así como del tamaño del gobierno, de sus empresas por medio de la privatización, al igual que sus instituciones y disminución en funciones, recorte en impuestos y sobre todo la reducción en los servicios sociales[18].

Otra de las acciones emprendidas por los primeros gobiernos neoliberales en los años ochenta como Estados Unidos y Reino Unido y que marcarían fuertemente el paso a seguir de los demás países que optarían por esta vía como alternativa, fue la aplicación de políticas restrictivas en materia social, se recortaron lo programas sociales de bienestar, y se realizaron políticas de flexibilidad y desregulación laboral por lo que se dejó de lado al pleno empleo y se traspasó parte de la sobrecarga del gasto social a la sociedad civil, generando desigualdad social en el acceso a la provisión social del bienestar. Se abandonó la lucha contra la pobreza y los niveles básicos mínimos por lo que los extremadamente pobres y grupos minoritarios más vulnerables, fueron los que soportaron el peso de la nueva política social neoconservadora[19].

En México en esos años de crisis surgió una nueva clase política llamada los "tecnócratas", que diseñó y redefinió la orientación y papel de las instituciones, así como la política social, siguiendo las pautas que llevaron a cabo los gobiernos señalados. La desarticulación del modelo de desarrollo proteccionista también sería dictada en gran medida por las recomendaciones o, mejor dicho, exigencias por organismos bancarios internacionales con los que México había contratado la gran

[18] Pérez, Gabriel (2006). "Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea" México: Eón Sociales. Capítulo 2 pp. 121.
[19] Ibíd. P. 122

mayoría de la deuda externa, y que tenían que ver con la adopción de programas de ajuste estructural que requerían recortes presupuestales a fin de contener el déficit y el gasto público[20]. Se fue generando una nueva definición de las políticas públicas en las cuales intervendrían estos actores internacionales, que romperían con el viejo esquema proteccionista en donde las instituciones públicas nacionales tenían el control organizador de las políticas; e introducirían procesos de privatización y desnacionalización para la reestructuración de la acción del Estado, así como una rearticulación de lo público y privado[21].

La estructura de la sociedad mexicana se fragmentó, se debilitaron los referentes de las identidades colectivas, especialmente en lo laboral; los sindicatos se redujeron y perdieron fuerza y representatividad. La contratación individual conllevo a la sobreexplotación del trabajador aislado[22].

Esta nueva dinámica laboral hace indispensable la incorporación de las mujeres y jóvenes ocasionando un cambio estructural en los roles o patrones familiares desempeñados en la familia mexicana promedio. Una externalidad del contexto afectó específicamente a niños y jóvenes en distintos ámbitos, desde su crianza que derivó en fricciones en el núcleo familiar, hasta su incorporación al trabajo y auto sostenimiento, incluyendo el fenómeno de la migración. Estos factores contribuyeron y afectaron el vínculo familiar. Alcoholismo, drogadicción, violencia falta de oportunidades, entre otros múltiples factores que derivaron de este cambio macro estructural arrojaron a los niños a las calles.

Como se puede observar en este trayecto histórico respecto al fenómeno de los niños y niñas en situación de calle, la respuesta inicial de beneficencia la proporcionan las autoridades coloniales del siglo XV, la iglesia y la iniciativa privada. Sin embargo, tal y como se ha desarrollado, esta beneficencia solo era proporcionada y estaba basada en el sistema de castas por lo que se excluyeron

[20] Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* [en línea] LIX, (222), pp.279-312. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131768012

[21] Ibíd.

[22] Durand Víctor, (2009). "La cultura política de los mexicanos", en Rodríguez Araujo, Octavio (Coord.), México ¿Un nuevo régimen político? México, Siglo XXI, pp. 121-149.

totalmente a las demás castas las cuales eran la población indígena originaria y la población negra. Lejos de una contención el fenómeno continuó exacerbándose y de forma grave con el conflicto de independencia, debido a la interrupción abrupta de la beneficencia durante el conflicto armado. El modo de respuesta cambiaria con la República restaurada, ya que, con la separación entre el Estado y la iglesia, el Gobierno toma el control de la beneficencia. Sin embargo, con las guerras internas nuevamente se deja de lado.

Es hasta después de la revolución que el concepto de beneficencia fue sustituido por el de asistencia social y con ello se reconoció la obligación plena del Estado en cuanto a la ayuda a la población más vulnerable, con Lázaro Cárdenas se sentaron algunas bases del estado benefactor por lo que se define un cambio sustancial en el apoyo a la población infantil callejera, pasando de la beneficencia hacia la asistencia social. El Estado asumió la responsabilidad y obligación de proporcionar esta asistencia a la población más vulnerable, sustituyendo a "las antiguas formas de caridad, más propias del ámbito privado. Este modelo protector asistencial duraría hasta principios de los años ochenta donde la crisis de los Estados sociales, replantearon las modalidades de las políticas públicas siendo dirigidas a grupos específicos de la población.

Dentro de esta nueva modalidad surgen también como actores fundamentales, las Organizaciones de la Sociedad Civil quienes desempeñarían una labor indispensable para la atención a este grupo marginado, además de sumar esfuerzos para intervenir en la política pública. A partir de esta reforma del Estado cobrarían mucha importancia realizando operaciones conjuntas con la autoridad de la Ciudad de México, con el DIF, por ejemplo. Algunas de las instituciones sin fines de lucro son: *Fundación Casa Alianza México*, la cual surge en 1988 como respuesta a esta creciente necesidad de atender a niños y jóvenes entre 12 y 18 años en situación de calle, víctimas de todo tipo de abuso, adicciones, desintegración del núcleo familiar, etcétera; *Fundación el Caracol* A.C. fundada en 1987 la cual realiza investigación, desarrollo y socialización de propuestas de intervención, así mismo material educativo. Según sus estatutos, esta fundación trata de apoyar de manera

sistemática, colaborando con investigaciones y propuestas a las autoridades, también en proyectos de alfabetización y de transmisión de conocimientos, directamente dirigido a los niños de con los que la fundación tiene contacto; Fundación Renacimiento I.A.P, la cual sirve como una especie de casa hogar en la cual se le brinda alojo y sustento (ropas y alimentos), atención médica, desintoxicación, atención interdisciplinaria para la superación de pobreza, violencia intrafamiliar y drogadicción[23]. Estos actores integrándose a la política pública han desarrollado un trabajo sustancial a lo largo de los últimos años complementando la acción pública instrumentada en programas que se señalarán más adelante.

La política pública en los años noventa y el nuevo siglo.

La pauperización de la población continuó a principios de los años noventa, según un informe del Consejo Nacional de Población (CONAPO), sobre los *indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, arrojaron que el 46.40 % de la población nacional vivía en condiciones de pobreza[24]. Con relación a los niños en situación de calle, al ser una problemática en ascenso de la región, México y otros 70 países participaron en 1991 en la "Cumbre Mundial a Favor de la Infancia", la cual se celebró en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, con el auspicio de la UNICEF con el fin de encontrar las soluciones óptimas y compromisos de los Gobiernos para mejorar los aspectos que derivan que los menores se encuentren en la calle[25].

Al adquirir estos compromisos en el caso del Distrito Federal, el Gobierno de la ciudad se comprometió a *"sumar recursos públicos, nuevos instrumentos y la vocación de servicio de la comunidad y de las instituciones no gubernamentales para crear una verdadera red de orientación que les brindase un mayor apoyo y nuevas oportunidades"*[26].

[23] Óp. cit.
[24] Pérez Iván, (2004). "Los niños en situación de calle y las organizaciones que los entienden en la Ciudad de México. Universidad Austral de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades. Escuela de Antropología.
[25] Ibíd.
[26] ibíd.

El Departamento del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Política Social (DGPS), contaba con cuatro centros de atención: Casa de la Juventud "Joaquín Fernández de Lizardi" o "Casa Ecuador", Centro de Protección Social Iztacalco, Comunidad Infantil "Villa estrella-DGPS1" para niñas y, "Villa Margarita Maza de Juárez" para niños. Las acciones de la autoridad capitalina iban en dirección de la adaptación de los menores hacia los valores y principios de la sociedad dominante por lo que, no había innovación y los programas eran rígidos y burocratizados. Durante los años posteriores la atención de la mayor parte a este grupo dirigido sería por parte de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Por el lado jurídico se ofrecía una medida alterna basada en programas represivos como forma de readaptación social, esto en el caso de los menores infractores, los cuales serían sujetados a los procesos jurídicos para menores infractores estipulados por la Dirección General de Prevención y tratamiento de Menores y el Consejo de menores, antes denominado Consejo Tutelar de menores.

En 1992 se instrumentó el "Programa de Atención al Niño Callejero" que operó en las distintas delegaciones y estaba orientado a la prevención, financiación y capacitación de menores. Dentro de las modalidades que integraban este programa consistían en realizar invitaciones a las industrias que trabajan con inhalables para concretar acciones tendientes a abatir el problema de la farmacodependencia causado por el uso regular de estas sustancias. Por lo que se creó un fideicomiso de beneficio social para la investigación de inhalantes (FISI) de carácter privado[27].

Otro Fideicomiso era el de Apoyo a los Programas a Favor de los niños de la Calle. El cual se trataba de un fondo constituido con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, el Departamento de Protección Social y la Junta de Asistencia Privada (IAP), para apoyar a las instituciones públicas y privadas que atendían a los niños de la calle del Distrito Federal.

Otra modalidad era la capacitación del niño de la calle, la cual tenía el propósito de ofrecer la rehabilitación, educación y reinserción social de los niños. Esta

[27] Ibíd.

capacitación la ofrecían las ONG. Y la última modalidad del programa consistía en investigaciones sobre el número de niños y niñas de la calle, ya que a ciencia exacta no se conocían datos sobre la cantidad de niños que se encontraban en esta situación y solo se tenían estimaciones de la UNICEF, el DIF, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); de que un aproximado de 3 millones de menores en esta situación a nivel nacional, 1.25 se encontraban en la capital del país.

Debido a esta situación se crea y faculta a la Comisión para el estudio de los Niños Callejeros (COESNICA), la cual agrupó a organismos públicos y privados[28] para la realización del censo llamado *"Estudio de los niños Callejeros"* en 1991 y los objetivos que perseguía este censo era la identificación de los factores que determinan la existencia de los menores en las calles. Contemplando dos divisiones: los niños de la calle los cuales son los que han roto los lazos familiares y hacen de la calle su hogar; y los niños trabajadores de la vía pública que tienen hogar y familia, sin embargo, subsisten trabajando en la calle.

Con relación a los niños de la calle los resultados del censo arrojaron que de 515 puntos de encuentro de la ciudad se contabilizaron 11,172 menores identificados en la calle de los cuales 10,152 eran niños en la calle y solo 1,020 eran niños de la calle, concentrándose en seis delegaciones. De los cuales 72% eran hombres y el 28% eran mujeres, por grupos de edad el 0.7% tenía menos de 5 años, del rango de edad que va de 6 a 8 años el porcentaje era de 4.2% de 9 a 11 años era de 19.7%, de 12 a 14 años era de 37% y de 15 a 17 años era de 38.4%[29].

Los resultados fueron controversiales puesto que se cuestionó la metodología utilizada en el estudio, generando que se realizaran otros estudios por

[28] DIF, junta de Asistencia Privada, Centro Mexicano para la Filantropía, Solidaridad con los Niños, Casa Nueva Alianza, Visión Mundial, padre Chinchachoma, Ednica, UNICEF. Ibíd.
[29] Martínez Raymundo, (2014). "Evaluación de Resultados del Programa Atención Social Emergente" Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Ciudad de México. EVALUA. Véase en: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluaciones%20externas/2014/Informe%20PASE_VF%202014.pdf

Organizaciones como EDNICA quien elaboró sus propias clasificaciones, generando una mayor ambigüedad para el fenómeno[30].

El censo también arrojó que el 74.6% eran oriundos del Distrito Federal y que el 25.4% restante provenía de municipios conurbanos y de otras ciudades del resto del país[31].

Para 1996 nuevamente se realizaría la contabilización de los niños en situación de calle a cargo del Gobierno de la ciudad junto con la colaboración de la UNICEF y del DIF Nacional, llamado el "*II Censo de los Niños y Niñas en situación de calle de la Ciudad de México".* En el cual sus resultados arrojaron que 13,373 menores se identificaban en la calle, de los cuales 1,850 menores (13.84%) vivían y trabajaban en la calle. Y el 75.17% de ellos preferían las avenidas, mercados, ferias, el metro y los parques y jardines como lugares de trabajo y pernocta. Con relación al origen geográfico el estudio señalo que no se pudieron obtener los datos de procedencia del 55% de los menores, sin embargo, el del 45 % restante, el 30 % era oriundo del Distrito Federal, y el resto provenía de Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán y Tabasco. Por lo que se dedujo que de cada 10 mil niños de la ciudad 7 dormían y trabajaban en la calle[32].

Con la alternancia en 1997 por el Partido de la Revolución Democrática, la nueva administración se replanteó la atención gubernamental de los problemas sociales, se replantearon las instituciones de la administración pública, por ejemplo, la Dirección General de Prevención Social (DGPS) para convertirse en el DIF-DF y se integraría a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Se puso en evidencia no solo la falta y confiabilidad de los datos sobre los diversos problemas sociales además la falta de infraestructura para poder afrontarlos y en el caso de los menores en situación de calle faltaba una política de salud integral.

[30] Ibíd.
[31] Óp. Cit.
[32] Ibíd.

El Gobierno de la ciudad junto con el DIF desarrolló el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA), y el Centro de Asistencia Azcapotzalco, con el fin de analizar la problemática, la coparticipación de las organizaciones de la Sociedad Civil en los programas sociales. Las actividades realizadas serían la implementación del "*Programa de prevención y atención integral a niñas, niños y jóvenes en riesgo y situación de calle"* el cual se desarrolló en cuatro delegaciones expulsoras y receptoras de menores que se detectaron: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Considerando las zonas específicas de intervención: Pino Suarez el Mercado de Sonora, la Villa y la Merced; y se proporcionaron servicios de educación, albergue, deporte cultura, salud física y emocional, así como alimentación. Además, como primeras acciones de prevención se fortalecieron proyectos de atención comunitaria para prevenir la callejerización de los menores.

El "Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones" (FINCA), tenía como función la sensibilización de los menores sobre las diferentes opciones de integración social prevista, invitando a los menores al centro de Atención villa Margarita Maza de Juárez, donde se les preparaba para su reinserción social ya sea por una ONG o por sus propias familias de los menores. Este fideicomiso de igual forma proporcionó alimentos, vestido. Con relación al "Centro de Asistencia Social Azcapotzalco" se proporcionó de igual manera servicios de alimentación, educación, medicina y ayuda psicológica[33].

En 1999 se realizó nuevamente un censo de la mano del DIF-DF y la UNICEF el *"Estudio de Niñas, Niños y Jóvenes Trabajadores en Situación de Calle y Otros Espacios Públicos del Distrito Federal"* El estudio contemplo 900 puntos de encuentro arrojando un total de 14,300 menores en situación de calle en la Ciudad, de los cuales 522 menores (3.7%) vivían y trabajaban en la calle, de los cuales el 75% preferían trabajar en las intersecciones de las calles, en las avenidas, mercados, ferias , el metro y los parques y jardines como espacios públicos. Nuevamente con lo que respecta al origen de los menores, se mostró que el 68%

[33] Ibíd.

era originario del Distrito Federal, 7.6% del área metropolitana y el resto procedía del Estado de México, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Michoacán, Guerrero, Hidalgo y Querétaro[34].

Otra de las acciones emprendidas en la ciudad fue la "Mesa institucional para Niños de la Calle" con la función de resolver y abordar la problemática a través de la coordinación económica y material de las instituciones que la integraban. Se elaboraron diagnósticos sobre los principales puntos de encuentros más frecuentados por los menores. También se instaló el "Albergue de la Central de Abastos" para los menores trabajadores, donde se proporcionó alimentación, servicio de dormitorio, médico, servicios recreativos y orientación familiar.

Para el año 2000 se publica en la Gaceta oficial del Distrito Federal el Decreto de "Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal", con lo que dio origen al "Sistema de Asistencia e Integración Social". Y en 2001 derivo en la creación del "Instituto de Asistencia e Integración Social" (IASIS).

A la par en el año 2000 se promulga la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en la cual estaría orientada hacia un enfoque de recuperación de derechos básicos, o sea derechos humanos basándose en la integralidad de la política social, la participación social y transparencias. Los componentes de los derechos básicos serían, derechos económicos, sociales, culturales, ambientales; por lo que la acción gubernamental estaría dirigida hacia la garantía de estos derechos.

Estos derechos estarían estipulándose dentro del marco jurídico y determinarían la pauta de acción de la política social, tanto las características y funciones de los órganos coordinadores; los requisitos generales de los programas sociales, requisitos de la participación social; además de los requisitos de la evaluación interna y externa de los programas, así como denuncias y auditoria[35].

Este nuevo enfoque y reconversión institucional que se dio con el gobierno de izquierda desde 1997, replanteó la forma de abordaje de los problemas sociales de

[34] ibíd.
[35] Óp. Cit. PP. 79

la ciudad, así como la instrumentalización de los programas y servicios proporcionados. Esta nueva visión de la política social estaría orientada no solo a revertir las condiciones de los grupos vulnerables producto de las pasadas crisis económicas, sino a la garantía de derechos mínimos o derechos básicos. Por lo que se pasa de una política asistencial a una política integral y con esta orientación basada en derechos en cada una de las facetas de la política misma, desde su marco normativo, organizativo y programático-presupuestal[36]. Sin embargo, dentro del marco jurídico que determina las pautas de acción de la política social, se puede determinar un particularismo y fragmentación social, por la diversidad de leyes para cada problemática particular, siendo que varias leyes aluden a un mismo problema. Sería por medio de la operación de los programas sociales en dónde se definirían las pautas de acción para los grupos particulares, sin embargo, contrastaría este enfoque de recuperación de derechos estipulado en el marco jurídico con los lineamientos y mecanismos de operación de los programas.

En el caso de los niños en situación de calle, este sector fue englobado en conjunto con toda la población callejera para su atención por el ya señalado Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), el cual brindaría servicios asistenciales ya existentes mediante la incorporación de los Centros de Asistencia Social Ampliados (Cuautepec, Cascada, Coruña Hombres, Cuemanco y Azcapotzalco), pertenecientes a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, así como los centros de atención a personas adultas y adultas mayores (la Coruña Mujeres y Plaza del Estudiante), los cuales pertenecían al DIF-DF; los Centros de Atención Residencial que pertenecían al Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones, dirigidos a la atención en niños en situación de calle y a personas con problemas de Adicciones (“Villa Margarita” y Torres de Potrero”), y por último el albergue Atlampa que anteriormente lo administraba la delegación Cuauhtémoc[37].

[36] Óp. Cit. PP. 76

[37] Provencio Enrique y Yanes Pablo (eds.). “la Política social del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006”. Una valoración general, Secretaría de Desarrollo Social (DF), Consejo de Desarrollo Social, México 2006. Citado originalmente en: Pérez, Hernández. 2004. Óp. Cit.

En los primeros informes del periodo 2002- 2006 el IASIS integra otros servicios como la protección a la comunidad o la población afectada por algún siniestro, o desastre; refugio temporal, plan emergente por fenómenos meteorológicos. De Igual forma el servicio del "Programa de Atención Social Emergente" (PASE) el cual es la atención a reportes, rescate a personas en situación de Calle, canalización de personas rescatadas, reinserción social que quiere decir personas reinsertadas a la familia y reinsertadas a su lugar de origen; y por último trabajo en calle que son los recorridos en centrales camioneras y delegaciones, así como trabajo de calle con niños y jóvenes[38].

Para el periodo 2007-2012 se ampliaron los servicios con el "Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad", el cual brindaba atención a y asistencia social a las personas que se encuentran en situación extrema de abandono, de calle, indigencia o alta vulnerabilidad, así como garantizar la protección de vida de la población en condiciones de emergencia o de desastre.

El programa dirigido a los niños en situación de calle era el "Programas para Niñ@s y Jóvenes en Situación de Calle o Riesgo"; y los programas en lo que engloban a los niños en situación de calle con la población callejera son "Programa de Protección Social y Emergente a la Comunidad. Subprograma de Campaña de Invierno y el Programa de Jornadas Callejeras[39].

Para el año 2013 el programa de atención a poblaciones callejeras tuvo una reestructuración, el "Programa de Atención Social Emergente" (PASE) el cual incluye dentro de sus actividades servicios asistenciales a las poblaciones callejeras, reinserción familiar, reinserción laboral, canalización a los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) de IASIS, recorridos llamados "Jornadas Callejeras". Para 2014 este programa tenía como función: a) Atender los reportes de la ciudadanía, instituciones públicas o Privadas para la asistencia e Integración de las poblaciones callejeras; b) Orientación vía telefónica o personalmente sobre el apoyo hacia las poblaciones callejeras; c) Atender a las poblaciones callejeras

[38] Ibíd.
[39] Ibíd.

mediante los servicios asistenciales (albergue, servicio médico, baño, vestido, etc.); d) Canalización a los CAIS, hospitales de especialidades u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); e) Generación de procesos de reinserción familiar o social con las redes de apoyo de las áreas correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaria de Desarrollo Social a través de LOCATEL: f) implementación de metodología de monitoreo de las poblaciones callejeras, con la participación de entes públicos sociedad civil experta, organizaciones académicas y con las propias poblaciones callejeras que considere su movilidad y atención social en el marco de la perspectiva de igualdad y no discriminación, enfoque de género, derechos humanos y sociales[40].

Con relación a la "Jornadas callejeras", están tienen la función de la realización de recorridos para la atención de las poblaciones callejeras con el fin de monitorear su movilidad, además de la generación de procesos de sensibilización con el fin de la atención social, canalización institucional o reinserción social. De igual manera la promoción de asistencia a este grupo según los servicios que se requieran (albergue, alimentación, servicio médico, baño, vestido, etc.)[41].Durante la temporada invernal se realizaron campañas de invierno con el fin de proporcionar apoyos asistenciales además de proporcionar de ropa de abrigo.

Conforme a esta restructuración de la política pública por parte de los gobiernos de izquierda en el Distrito Federal se puede destacar precisamente la contemplación de los derechos humanos en las leyes que son los fundamentos de las instituciones encargadas del fenómeno de los niños en situación de calle, sin embargo, no sería reflejada en todas las acciones emprendidas. Existe una discrepancia en el marco jurídico el cual si contempla esta adquisición, otorgamiento y acceso efectivo a derechos humanos; con la instrumentalización de la política misma, la cual se caracteriza por una atención primaria hacia el fenómeno a través de un enfoque "asistencialista" que se materializa en los programas públicos existentes en la materia.

[40] Ibíd.
[41] Ibíd.

La magnitud del fenómeno.

Conforme a lo anterior, surge la duda sobre la definición del fenómeno o quiénes son los niños de o en la calle y cómo los define la autoridad en la ciudad de México y los organismos correspondientes en la materia.

Los niños en situación de calle son conceptualizados de forma general bajo el término "poblaciones callejeras", en el cual convergen características comunes dentro del grupo social, según la definición del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de La Ciudad de México (COPRED), en su sitio oficial de internet:

"La población callejera es un grupo social diverso, conformado por niñas, niños, personas jóvenes, mujeres, familias, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otras con diversos problemas de salud y adicciones. En general el término se refiere a toda persona o grupos de personas con o sin relación entre sí, que subsisten en la calle o el espacio público utilizando recursos propios y precarios para satisfacer sus necesidades elementales. El término "poblaciones callejeras" se usa para nombrar "a quienes comparten la misma red social de sobrevivencia y en conjunto han gestado una cultura callejera"[42].

Más adelante se amplía la definición y se reconoce que dentro del concepto convergen diversos integrantes que conforman a este grupo social:

"Una definición más amplia incluye no sólo al status de la vivienda sino a la condición general que conlleva un fenómeno asociado al fenómeno de la pobreza extrema en las ciudades, siendo preciso puntualizar que se trata de un grupo poblacional que se caracteriza por ser heterogéneo en su composición, teniendo en común la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados, y la 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

[42] Véase en sitio oficial en: http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblaciones-callejeras/ recuperado el 29 de septiembre de 2018.

institucionalmente como albergues, o casas de asistencia, además de diferentes tipos de viviendas provisorias"[43].

Esta importante puntualizar que en esta definición no se contemplan a los niños, niñas que trabajan en la calle, sino que engloba específicamente a todos los individuos que viven en la calle, carecen de vivienda y que recurren de los espacios públicos para sobrevivir. De igual forma se recalca que este fenómeno es correspondiente a las ciudades por lo que este fenómeno es "una expresión de pobreza extrema en el ámbito de lo urbano"[44].

Respecto a los niños y niñas que se encuentren en las calles y que subsisten por medio de la ocupación de los espacios públicos se puede referir con el término de "niños de la calle" a los menores de edad que deambulan por las calles de las ciudades, y que en ellas viven, satisfacen sus necesidades más básicas y trabajan para sobrevivir"[45].

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), distingue tres categorías o define bajo tres aspectos a los niños en situación de calle[46].

Niñas, niños y adolescentes que viven en la calle o de la calle:

Son aquellos que ya han roto el vínculo familiar y que han abandonado definitivamente su hogar y las ligas que lo unían a él. Laboran en la calle y viven en ella. Se organizan en grupos y duermen en alcantarillas, casas abandonadas o en espacios públicos y, en general, huyeron de sus casas debido a situaciones de maltrato insostenibles.

Niñas, niños y adolescentes en situación de calle:

---

[43] Ibíd.

[44] Sitio oficial de COPRED enlace del documento: https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef8/35a/5a1ef835a79ba819774826.pdf

[45] Maccise Duahye, Mónica, (2006). "Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia" en Estudios del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. p. 260. Archivo: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E-16-2006.pdf

[46] Citado originalmente en Maccise Duahye, Mónica, (2006). Pp. 3-4

Son aquellos que pasan la mayor parte del día en la calle realizando actividades de sobrevivencia y de socialización. Su referencia de autoridad ya no es su familia sino una persona de la calle, que puede ser el líder de una banda o cualquier otro joven mayor. Sin embargo, duermen en sus casas y mantienen aún los vínculos con la familia de origen.

Niñas, niños y adolescentes que trabajan en la calle:

Son aquellos que no han abandonado ni su casa ni su familia, pero que pasan la mayoría del día en la calle realizando actividades remuneradas. Estos niños tienen un gran riesgo de pasar a vivir en la calle o de pasar a estar en situación de calle[47].

El Gobierno del Distrito Federal por medio 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" del año 2016[48], reconoce que anteriormente se adoptaba el término de "menores en situación de calle", sin embargo, surgieron voces en contra con el argumento de que resulta denigrante para las personas que cuentan con menos de dieciocho años que se les llame "menores", los mismo sucede con la diferenciación entre "niños" y "niñas". Por lo que el nombre políticamente correcto llegó a ser "niñas, niños y adolescentes en situación de calle". Sin embargo, también señala en el documentado que a partir del reconocimiento de estas personas son sujetos de derechos y a que existe una composición heterogénea del fenómeno, la autoridad entiende a las niñas, niños y adolescentes en situación de calle bajo el concepto de "personas integrantes de las poblaciones callejeras".

De igual forma surgen voces en contra de esta generalización ya que dicho termino señala Strickland, si bien simplifica y facilita la terminología por otro lado diluye las distinciones de los integrantes de estas poblaciones. Esta homogenización del término que ha adoptado la autoridad en la CDMX está inmersa en su plan de

[47] Ibíd.
[48] Gaceta Oficial de La Ciudad de México, (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" Décima Novena Época. 16 de junio de 2016. No. 95. Enlace: http://www.data.educacion.cdmx.gob.mx/oip/2016b/A121/FI/148_LinmeamientosINFOMEX2016.pdf

intervención y no solo generaliza la conceptualización de los niños en esta situación sino la atención y tratamiento del problema, por lo que es necesario recuperar la noción misma del término para poder abordar, definir el problema. Describir lo que se entiende por un niño en situación de calle determinará claramente el proceso mismo del desarrollo de la política orientada a este grupo específico, ya que identificando a los sujetos se pueden generar mecanismos de intervención más integrales que contemplen de forma más efectiva las causas y consecuencias

Conforme a lo anterior, en este ensayo se recuperan elementos de las anteriores referencias para la conceptualización del término. Por lo que se entiende a la población infantil callejera o niños de la calle a la población de niñas y niños que viven en las plazas, calles o diferentes espacios públicos, que no cuenten con una vivienda digna y decorosa tal; que vivan en albergues; que cuentan o no con el derecho a una identidad; abandonados que no cuentan con familiares, o tienen y se encuentran en la misma condición de calle; que subsistan y sobrevivan por sus propios medios; trabajen o no; que no tienen garantizados los derechos fundamentales constitucionales; que comparten en común la pobreza extrema y que llegaron a esa situación por diversas causas y problemas estructurales, tales como desigualdad social, violencia, abandono y fractura familiar, migración, explotación y trabajo infantil, etcétera; niños tanto en zonas rurales y urbanas.

Teniendo en cuenta la definición del grupo social específico la siguiente cuestión es conocer la magnitud del problema en la Ciudad de México, ¿Cuántos niños y niñas en situación de calle existen actualmente en todas las alcaldías de la CDMX? Hasta el año 2019 no se conoce con certeza el número exacto de los niños en situación de calle y cabe señalar que la población callejera en general no aparece en las estadísticas de pobreza en México debido a que el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien es el organismo encargado y responsable de estas mediciones, se basa en encuestas en hogares generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)[49]. En tabla 1.1 se muestran algunos datos demográficos sobre los niños en situación de calle:

[49] Óp. Cit. COPRED.

Tabla 1.1. Niños en situación de calle datos.

AÑO.	INSTITUCIÓN.	Resultados
1991	Departamento del Distrito Federal y la Comisión para el Estudio de los Niños Callejeros COESNICA.	11,172 menores. 1,020 niños en situación de calle.
1996	DIF Nacional y UNICEF.	13,373 menores. 1,850 niños en situación de calle.
1999	DIF-DF y UNICEF.	14,300 menores. 522 niños en situación de calle.
2007	DIF-DF Programa "Hijos e Hijas de la Ciudad".	256 niños en situación de calle.
2008	DIF-DF Programa "Hijos e Hijas de la Ciudad".	123 niños en situación de calle.
2012	Instituto de Asistencia e Integración Social IASIS. Censo "Tú también Cuentas"	273 niños en situación de calle.
2017	Instituto de Asistencia e Integración Social IASIS. "Censo de Poblaciones Callejeras 2017"	128 niños en situación de calle.
2018	Alcaldía Cuauhtémoc.	111 niños en situación de calle.

Elaboración propia con datos obtenidos de COPRED, DIF-CDMX, IASIS, y Alcaldía Cuauhtémoc.

Diversos estudios y censos se han realizado y como se ha señalado anteriormente los resultados han sido objeto de discrepancias. Los primeros registros que se tienen son las estimaciones de la UNICEF, DIF y el Departamento del Distrito

Federal, quienes a principios de los años noventa estimaban alrededor de 1.25 millones de niños que se encontraban situación de calle en el Distrito Federal. Para 1991 con la COESNICA por medio del Censo "Estudio de los niños Callejeros" identificó a 10,152 menores en la calle y 1,020 de la calle. El segundo censo llevado a cabo por la UNICEF, el DIF llamado "II Censo de los Niños y Niñas en situación de calle de la Ciudad de México", señaló que de los 13,373 menores que se identificaban en la calle, 1,850 menores vivían y trabajaban en la calle. En 1999 nuevamente de la mano del DIF y la UNICEF se realizó el censo llamado "Estudio de Niñas, Niños y Jóvenes en situación de calle y otros Espacios Públicos del Distrito Federal" el cual arrojó un total de 14,300 menores en situación de calle en la ciudad de los cuales 522 menores vivían y trabajaban en las calles.

En el año 2007 por parte del DIF-DF y el "Programa Hijos e Hijas de la Ciudad", se contabilizaron un total de 1,879 personas que pernoctaban en la calle de las cuales 256 eran menores de edad. El año siguiente se realizó una nueva contabilización por esta instancia y la cual arrojó que 1,405 personas en situación de calle, de las cuales 123 eran menores de edad[50].

Serian años después que se actualizarían las estadísticas para conocer los aspectos demográficos de esta población, además como se ha señalado anteriormente, los censos a la población callejera no están contemplados en los censos de población y vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Con datos de invierno 2011-2012 del censo elaborado por el IASIS llamado "Tú también cuentas IV" arrojaron un total de 4,014 personas en situación de calle, de las cuales 273 eran menores entre 0 a 17 años[51].

En el año 2017 se realizó el último censo registrado por el IASIS en colaboración con OSC, expertos y academia, llamado "Censo de Poblaciones Callejeras de 2017" en diferentes puntos de la Ciudad de México y en el cual se contabilizaron 6,754

[50] Datos obtenidos en la página oficial del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. COPRED. Monografías por la No Discriminación, Poblaciones Callejeras. Recuperado el 27 de junio de 2019. En: http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblaciones-callejeras/

[51] Datos obtenidos del registro de la Secretaria de Desarrollo Social de la CDMX. En la página: http://189.240.34.179/Transparencia_sedeso/wp-content/uploads/2017/Tu_tambien_cuentas_2011_2012.pdf . recuperado el 26 de junio de 2019.

personas integrantes de las poblaciones callejeras de las cuales el 1.9% correspondía a la población infantil, un total de 128 niños. Este mismo estudio señala que la demarcación con mayor concentración de personas en situación de calle de la alcaldía Cuauhtémoc, la cual registró un total de 1,303 personas en situación de calle[52]. Con respecto a los niños en situación de calle según datos de la alcaldía reflejan un aumento de la población infantil en la demarcación, de 55 a 111 niños[53]. Datos del Programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC)[54,] correspondiente al IASIS y que así mismo depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO); en su informe de junio de 2018, contabiliza 378 niños de los beneficiarios del programa. Y para el informe llevado hasta junio de 2019 por la nueva administración en este mismo programa, se contabiliza un total de 590 menores beneficiarios del programa. Por lo que surge la duda sobre la cantidad de niños y niñas en situación de calle que actualmente se encuentran en la Ciudad de México[55].

Debido a ello, en julio del mismo año se realizó una solicitud de información en la plataforma de transparencia con el fin de obtener y saber si se tiene alguna contabilización, censos o datos demográficos sobre los niños y niñas en esta situación por Alcaldía. Esta solicitud fue enviada a la Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP), dependiente de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO); al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX); y a cada una de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México. Ya que estas dependencias son los entes responsables de la política dirigida a los niños en situación de calle y que estipula el "Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle, Integrantes de las Poblaciones Callejeras o en Condición de Integración Social" del año 2016.

[52] Véase los resultados preliminares en: http://189.240.34.179/Transparencia_sedeso/wp-content/uploads/2017/Preeliminares.pdf
[53] Información confirmada a través de una solicitud de información recibida el 11 de noviembre de 2018
[54] Véase en sitio oficial de SEDESO: http://data.sds.cdmx.gob.mx/portaldecumplimiento/#
[55] Ibíd. Datos recuperados de la SIBISO el 27 de junio de 2019

Respecto al IAPP la solicitud fue atendida por la Unidad de transparencia de dicha área; quien señaló que en la actualidad no cuenta con la información requerida, solo se remiten al último censo registrado por el IASIS en 2017 y el conteo de los niños beneficiarios del Programa que es responsable el Instituto. Informan que en el año 2018 fueron atendidos un total de 182 niños, y de enero a junio de 2019 se han atendido un total de 134 niños. Conforme a esta información existen discrepancias con los datos proporcionados por los informes señalados en junio de 2018 (378 niños beneficiarios), y el informe de junio de 2019 (590 niños beneficiarios). Por medio de comunicación telefónica, el responsable de esta área desconoce si los niños atendidos pertenecían al sector callejero o si se atendieron por alguna condición de vulnerabilidad ya que afirman que el DIF-CDMX es quien determina la situación jurídica de los niños. Por su parte el DIF-CDMX no ha proporcionado respuesta.

En el caso de las Alcaldías, siete de ellas (Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco), no han brindado respuesta con más de 30 días desde la generación de los folios de solicitud de información; la Alcaldía de Álvaro Obregón remite a la SIBISO como responsable de dicha información, en Coyoacán solicitan mayor plazo para atender información; en GAM informan que pernoctan en los espacios públicos de la demarcación un total de 34 niños; Iztacalco reporta 4 niños; Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tláhuac señalan que no hay niños en esta situación en sus demarcaciones; y en Venustiano Carranza no cuentan con información y remiten a SIBISO. Considerando los 111 niños que manifiesta la Alcaldía de Cuauhtémoc, hay un total de 148 niños registrados.

Conforme a lo anterior se puede afirmar que no existe información reciente sobre el número exacto de niños en esta situación en la CDMX solo como base los datos del censo de 2017, por lo que no se puede conocer si existe un aumento de este fenómeno, sin embargo, se afirma que existe una permanencia como tal. El personal de la Dirección General de Instituto de Atención a Personas Prioritarias DGIAPP reconoce, que es difícil tener un número exacto de los niños de la calle en la CDMX, ya que influyen muchos factores como la migración e inmigración lo cual dificulta su

contabilización. De igual forma permanece latente la incertidumbre respecto a la confiabilidad de estos estudios, la metodología empleada, así como problemas en los cálculos porcentuales. Otra cuestión que reluce es la falta de sinergia y coordinación de los entes responsables en materia de la política pública respecto a las atribuciones que están estipuladas en el señalado protocolo.

Con la incertidumbre sobre la cantidad de niños existentes, otras cuestiones que también surgen en este estudio son respecto a las causas y consecuencias de que los niños se encuentren en las calles. Dentro de los factores causales mucho ya se ha documentado sobre las diversas cuestiones que ocasionan el fenómeno, tales como violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono familiar, etcétera. Múltiples estudios contemplan alguna o algunas de las vertientes que se encuentran dentro de este fenómeno de carácter multicausal.

Existen los trabajos de carácter económico-político-sociológico que enuncian como factores causales del fenómeno crisis económicas, los cambios en la estructura del mercado interno y externo, la transformación del Estado de bienestar al Estado neoliberal, de los cambios en la dinámica laboral, del empleo al subempleo y que desencadenaron a su vez cambios en la composición del tejido social, familiar, individual, etcétera; también los estudios relacionados a lo psicológico, emocional y de salud, cuestiones de adicciones, etcétera. La misma Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal[56] reconoce que el fenómeno de la vida en la calle es resultado de un proceso social y cultural multicausal que para ser explicado requiere de análisis integrales, por lo que es necesaria la interdisciplinariedad.

Respecto a las repercusiones de que los niños se encuentren en las calles, una de ellas es el constante peligro en el que encuentran debido precisamente por la situación de calle. Así lo demuestra un estudio realizado por la SEDESO (ahora SIBISO) en 2018[57], que señala de viva voz de parte de la población callejera de la

[56] Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2014). "Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013" México, CDHDF sitio oficial: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf.

[57] Secretaria De Desarrollo Social de la Ciudad de México, (2018). "Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018" sitio oficial de la ahora Secretaria de Inclusión y Bienestar social SIBISO, véase en:

CDMX, que el principal problema es el riesgo a la integridad física, debido a la violencia al interior de este grupo ya que esta es "una práctica constante y normalizada que se vuelve un motivo de exaltación porque fortalece una imagen de invulnerabilidad, dado que las situaciones violentas ganadas son vividas como trofeos, obteniendo respeto y estatus dentro y fuera del grupo"[58].

Otro de los peligros que arroja este estudio es la latencia al consumo de sustancias psicoactivas que generan una reducción en la percepción sobre los riesgos asociados al consumo. Las condiciones hostiles de la calle y climatológicas como las lluvias y el periodo invernal, pueden desembocar en un deterioro de la salud; respecto a esta última otras cuestiones asociadas que contribuyen a deteriorarla son la falta de recursos para solventar las necesidades básicas como alimento, ropa, baño, agua potable, etcétera. La carencia de los servicios de salud repercute y dificulta la recuperación, todo ello por no contar con documentos de identidad, tener mal aspecto entre otros. Derivado de lo anterior otra cuestión que se suma es la discriminación que enfrentan, ya que este sector poblacional es estigmatizado por no coincidir con los valores dominantes que la sociedad confiere, por lo que no solo los niños sino la población callejera en general enfrenta un contexto de total exclusión social que vulnera el goce y ejercicio de sus derechos humanos[59], específicamente derechos económicos, sociales y culturales de los cuales se desenvuelven los derechos a la vivienda, salud, educación, alimentación y todos los antes señalados.

Conforme lo anterior se puede afirmar que la autoridad pública en la CDMX está consciente y reconoce el fenómeno de los niños en situación de calle como un problema público además de identificar a este grupo poblacional dentro del término "poblaciones en situación de calle". Reconoce que el fenómeno por su complejidad dificulta una contabilización certera y que en algunos casos se encuentra en ascenso como en la alcaldía de Cuauhtémoc; también reconoce los diversos

https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf

[58] Ibíd.

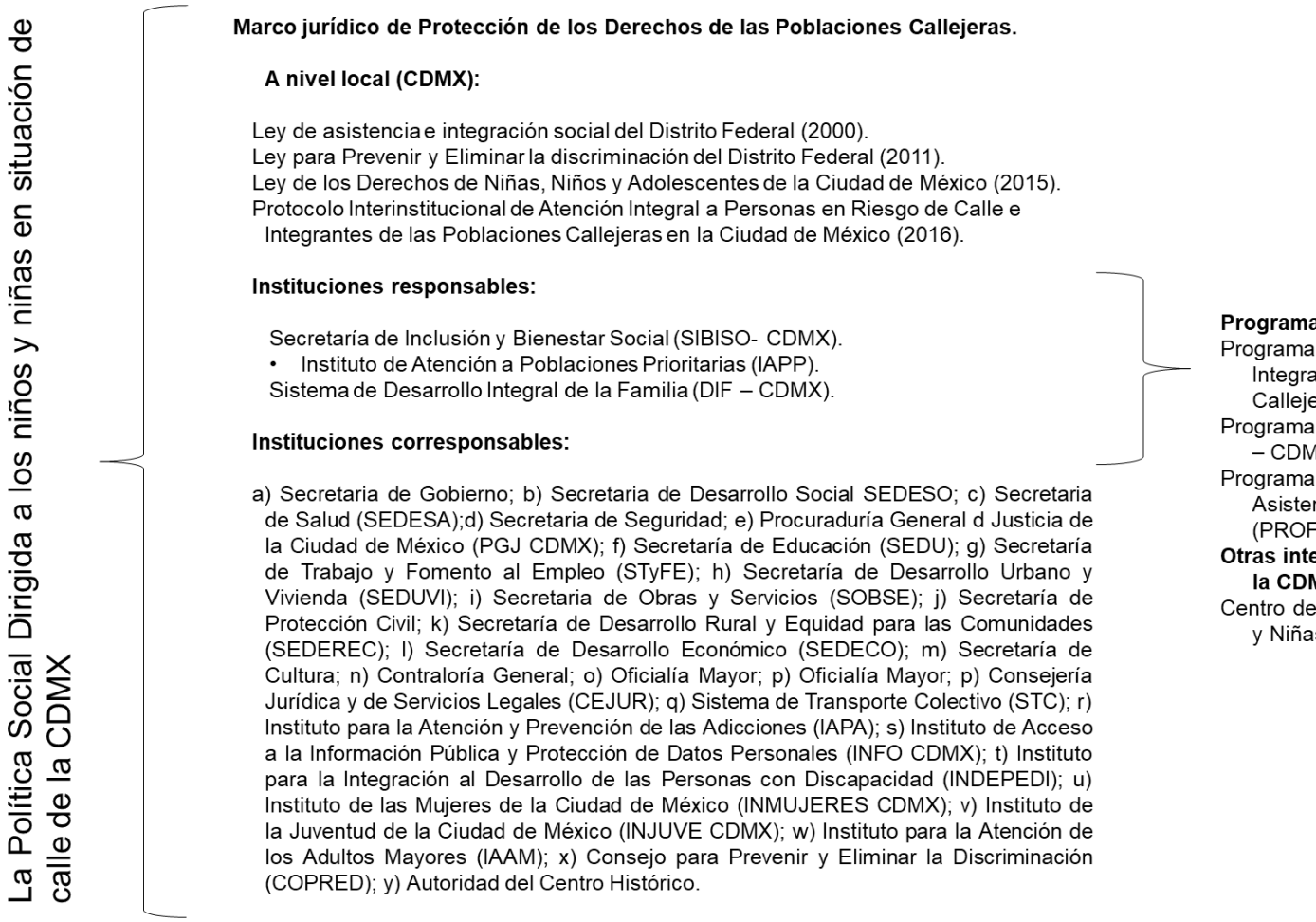
[59] Óp. Cit. CDHDF 2014.

factores causales del fenómeno de niños y niñas en situación de calle y las consecuencias y efectos que genera su permanencia en las calle, por lo que la política social dirigida debe ser acorde con la realidad y orientada a la adquisición y restablecimiento de los derechos, todo esto a través de su materialización e instrumentación de la política misma por leyes, instituciones y programas sociales.

2. La política social dirigida hacia los niños y niñas en situación de calle de la Ciudad de México en la actualidad.

La política y acción gubernamental respecto a la problemática de los niños y niñas en situación de calle ha derivado a un conjunto de acciones para su atención. Dichas acciones se dividen dentro de tres vertientes las cuales son: a) acciones jurídicas donde se fundamenta la acción; b) acciones de planeación en dónde se instrumentaliza la política para atacar frontalmente el problema; y c) acciones orientadas a la creación de instituciones que son los organismos con la atribución y responsabilidad en torno al fenómeno. La figura 2.1 expone los componentes de la política social dirigida a los niños en situación de calle que actualmente opera en la CDMX.

Figura 2.1. La política social dirigida a los niños y niñas en situación de calle en la CDMX. Co



*Elaboración propia, conforme a los datos obtenidos en los manuales de operación para la construcción de la política niñas en situación de calle***.**

En este apartado se reconstruirán estos elementos que caracterizan a la política dirigida.

Como primer punto la conceptualización de los niños de la calle por parte de la autoridad de la CDMX es referida conforme a las definiciones antes señaladas y planteadas por las dependencias gubernamentales de la Ciudad de México y la UNICEF. En el ya citado Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2013[60], señala que este fenómeno ha sido analizado desde diversas perspectivas y que durante las décadas de los ochentas y noventas fue comprendido desde la imagen de la infancia que era identificada en la calle, realizando diversas actividades con el objetivo de conseguir dinero para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, refirió que el fenómeno de la vida en calle debía analizarse y atenderse a partir de la composición más plural de los grupos de población que ocupan el espacio público y de los problemas diferenciados que suponen dicha diversidad.

El término de "niñas, niños y adolescentes en situación de calle", es utilizado por las leyes: la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; los programas: Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC), Programa Hijas e Hijos de la Ciudad; las siguientes dependencias: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad de México (SIBISO), Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX), Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia y la Secretaría de Salud CDMX (SEDESA). Sin embargo, como se ha señalado líneas atrás a partir del reconocimiento de derechos de estas personas y la composición heterogénea

[60] Ahora Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX).

del fenómeno, la autoridad en la CDMX engloba a los niños y niñas en situación de calle bajo el concepto de “personas integrantes de las poblaciones callejeras”.

La autoridad pública define que este fenómeno es producto de una serie de factores macro, medio y micro estructurales. Dicha clasificación se toma conforme al referenciado “Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2012- 2013”, el cual, señala que los factores que causan la presencia de personas en la calle (incluyendo a los niños), tiene que ver con estos tres niveles:

1) Factores macro estructurales o asociados a la comunidad: Están asociados a problemáticas derivadas de movimientos económicos, políticos y culturales.
2) Factores medio estructurales o asociados a la familia: Aquellos que se encuentran en un mayor nivel de proximidad respecto de las personas que intervienen en el proceso de callejerización. Se menciona que son aquellas instituciones o redes de relaciones que impactan de manera más directa y substancial en las personas, como la familia, la escuela o el trabajo.
3) Factores micro estructurales o asociados al individuo: Estos tienen que ver con los aspectos subjetivos de los individuos, por lo que se menciona que es necesario considerar que existen elementos psicológicos de identidad que promueven la permanencia en la calle.

Así mismo la autoridad en la CDMX reconoce la persistencia e incremento del problema a lo largo del tiempo, así como los efectos generados tales como la reproducción de esquemas de exclusión, criminalización y discriminación múltiple[61].

Marco Jurídico en la CDMX.

[61] Gaceta de la CDMX, decima novena época, 16 de junio de 2016 no. 95

Las legislaciones de la CDMX que contemplan este grupo son:

"Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal" del año 2000 y con las últimas reformas vigentes desde 2007[62]:

En su Artículo 1° contempla la protección, asistencia e integración social en general de "las personas o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas…"

En el Artículo 2° se describe y se ejemplifica lo que se entiende por asistencia social, la cual es descrita como "conjunto de acciones del gobierno y la sociedad dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar y social";

La ***"Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal"*** de 2011[63]:

Esta ley en su Artículo 30 contempla a las personas integrantes de las poblaciones callejeras señalando que los entes públicos competentes, deben llevar a cabo

[62] (2007). "Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal" Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-702fe19358ccf36b7038f2947410ad67.pdf
[63] Ultima reforma en 2015, véase: en http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley-para-Prevenir-y-Eliminar-la-Discriminaci%C3%B3n-del-Distrito-Federal-LPEDDF-18-Nov-2015.pdf

medidas para la promoción del goce y ejercicio de derechos a favor de la igualdad y de trato para este grupo social. Estipulando las siguientes acciones:

a) Crear un sistema de Información estadística, confiable y actualizada sobre las poblaciones callejeras y el nivel de cumplimiento de sus derechos en el Distrito Federal;

b) Evaluar de manera permanente desde un enfoque de derechos humanos los planes y programas que se llevan a cabo en el Distrito Federal que incluyan procesos de consulta a estas poblaciones;

c) Diseñar, implementar y evaluar un mecanismo eficiente de canalización institucional, para que todas las dependencias públicas que tienen a su cargo la

atención de las poblaciones callejeras garanticen un seguimiento efectivo en todos los procesos en los cuales interviene más de una dependencia;

d) Identificar las prácticas discriminatorias y evitar los retiros forzados de las vías públicas que violenten los derechos humanos de las poblaciones callejeras;

e) Evaluar los mecanismos de investigación y sanción de maltrato y abuso contra las poblaciones callejeras durante desalojos y operativos, que ejecutan y/o instiguen los servidores públicos;

f) Diseñar e implementar programas de prevención y atención para las poblaciones callejeras desde un enfoque de derechos humanos y de género[64].

En el caso específico de la población infantil, la ***"Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México"*** del año 2015:

Dentro del Artículo 2° se contempla el enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos, género y niñez, en el diseño, y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

El Artículo 3° de esta ley señala que "las políticas públicas qué implementen las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben garantizar el ejercicio, respeto, protección, promoción y reparación de los derechos humanos de niñas, niños adolescentes privilegiando su interés superior;

En el capítulo sexto titulado "Del derecho a no ser discriminado" se hace referencia al sector infantil callejero de manera explícita en el Artículo 37, el cual estipula que "las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la discriminación múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle…" más adelante: "La Adopción de estas medidas y la realización de acciones afirmativas formarán parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual será incorporada de

[64] (2011)." Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal" Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-cae358cccc07e426436f4dd2adcbae94.pdf

manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas";

En el Artículo 115 señala la restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad o discriminación múltiple, que deben ir encaminadas las medidas de protección especial que apliquen las autoridades y órganos políticos administrativos. Más adelante se señalan las condiciones de vulnerabilidad en donde se encuentra la situación de calle, como impedimento a niñas, niños y adolescentes en el ejercicio efectivo de sus derechos[65];

Y por último en el año 2016 surge el ***"Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras[66]"*** que más que una Ley, es un esquema que conglomera una serie acciones de intervención desde un enfoque integral, transversal y como señala su nombre, interinstitucional; para afrontar el fenómeno callejero. Este tipo de manual reglamentario dicta los mecanismos de acción entre las dependencias y organismos correspondientes que deberán enfocarse dentro de tres fases que se identificaron para combatir de manera integral el problema social señalado, las cuales son: prevención, intervención e integración social.

Dentro de cada una de esas fases se proporcionan servicios sociales para la determinada población objetivo:

Fase de prevención. En la cual las acciones están encaminadas hacia las personas en riesgo de vivir en calle y se proporcionan los servicios sociales acordes a los factores de riesgo que puedan derivar en la vinculación de la persona a la calle.

Fase de Intervención. Las acciones en esta fase están orientadas a la atención de las personas integrantes de las poblaciones callejeras y consisten en ofrecer

[65] (2015)." Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México". Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-df57bb45d54d8838f567b917c3c9b26a.pdf

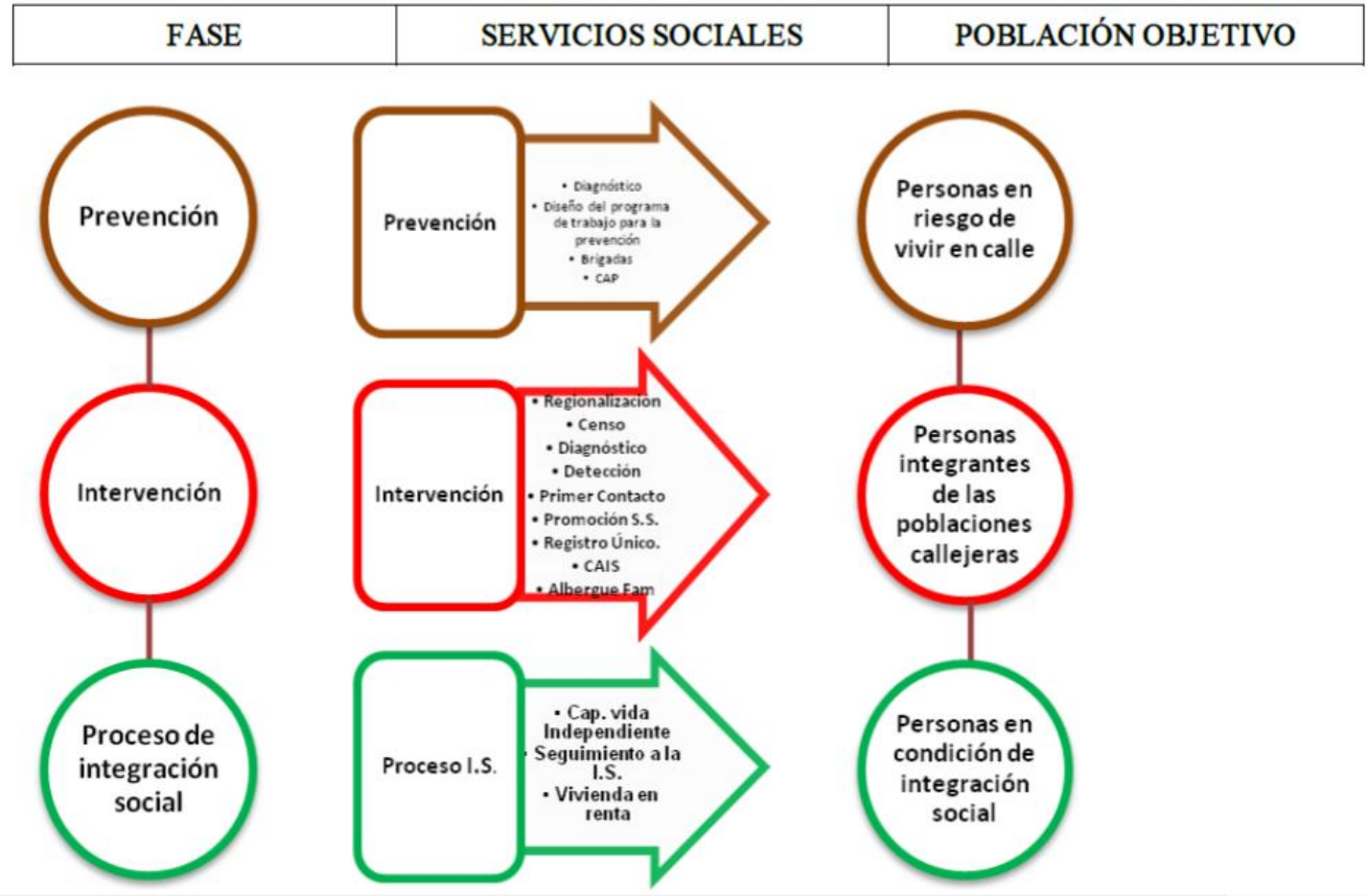
[66] (2016). "Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México". Gaceta oficial de la Ciudad de México No 95 Décima Novena Época, véase en: https://cdhdf.org.mx/tag/protocolo-interinstitucional-de-atencion-integral-a-personas-en-riesgo-de-vivir-en-calle-e-integrantes-de-poblaciones-callejeras-en-la-ciudad-de-mexico/

servicios sociales tanto en puntos de socialización de estos grupos como en los denominados Centros de Servicios Sociales.

Fase de proceso de integración social. Dirigida a las personas en condición de integración social de igual forma la atención es proporcionar servicios sociales y seguimientos para que se logre la vida independiente.

La siguiente figura 2.2, expone la atención a la población correspondiente conforme a las fases señaladas:

Figura 2.2. Áreas de enfoque para la atención de las personas integrantes de las poblaciones callejeras.



Fuente: (2006). "Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras".

Por otro lado, el protocolo señala los entes responsables de su aplicación y que serán los encargados de proporcionar atención a las personas en riesgo de vivir en calle e integrantes de las poblaciones callejeras o en condición de integración social.

Instituciones responsables.

Conforme al marco jurídico señalado se fundamenta la creación de instituciones competentes que llevaran a cabo la materialización de la política pública a través de diversos canales, acciones e instrumentos para poder cumplir su función y objetivo que es confrontar la problemática social. En la actualidad la materialización de la política social dirigida a los niños en situación de calle se divide en dos vertientes: 1) instituciones o entes responsables con la atribución y; 2) entes corresponsables, que conforme al protocolo señalado serán parte de la política integral.

Entes responsables:

1) El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX).

Líneas atrás se ha señalado que en 1997 fue decretada la descentralización del DIF Nacional al DIF-CDMX por lo que se integró a la administración pública centralizada pero ahora a nivel local en la Ciudad de México. En el Artículo 5° de la ya citada Ley de Asistencia e Integración social del Distrito Federal, se estipula al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como parte de las autoridades en materia de asistencia del Distrito Federal.

Conforme al Protocolo Interinstitucional antes señalado, el DIF-CDMX es el ente responsable y con la atribución de coordinar los trabajos respecto a la primera fase de atención estipulada, la cual es la “prevención. A través de “brigadas preventivas” esta institución tendrá el primer contacto con comunidades previamente identificadas, con el fin de sensibilizarlas, esto quiere decir que estas brigadas puedan convencer a las poblaciones callejeras de aceptar los servicios sociales de forma voluntaria y apegándose a los derechos humanos. Las brigadas estarán conformadas por representantes de los entes responsables y corresponsables, además de que se podrá contar con la participación de la ciudadanía.

La fase de prevención consiste en proporcionar servicios sociales a la población específica de la fase determinada en el protocolo; y se proporcionarán en el Centro de Acción Preventiva (CAP). Todo esto con la colaboración de los entes pertinentes. Entre los servicios proporcionados son: a) atención médica; b) prevención y atención de adicciones; c) atención psicológica; d) asesoría y representación jurídica; d) capacitación para el trabajo (si es que aplica).

El DIF-CDMX también será responsable de gestionar los convenios de colaboración con los Organismos de la Sociedad Civil (OSC), empresas socialmente responsables y legalmente constituidas que se encargan a lo referente a la prevención de personas con riesgo de vivir en la calle;

2) Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) que en la actualidad se llama ***"Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias" (IAPP)[67].***

Derivado de la Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal del año 2000, en el año 2001 se crea por decreto el "Instituto de Asistencia e Integración Social" (IASIS). En la ley citada se establece que el Instituto tiene por objeto promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, definir y establecer la política en materia de asistencia social, y ser la instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal.

Este instituto depende de la Secretaria de Desarrollo Social SEDESO, (ahora Secretaria de Inclusión y Bienestar Social, SIBISO) y por en el Artículo 9 de la misma ley referida señala que la dependencia es responsable en constituir y coordinar al Sistema Local de Asistencia e Integración Social. En el artículo 10° se especifican sus atribuciones que le confiere esta Ley, tales como planear organizar, operar y evaluar la prestación y los servicios de asistencia e integración social de carácter público; establecer los mecanismos de coordinación y concertación para la

[67] Conforme a los cambios en la administración pública de la CDMX 2018-2024

participación de los sectores público, privado social; dar impulso al desarrollo de los individuos, la familia y la comunidad para la integración social etcétera[68].

El Artículo 8° de la misma ley señala que se entiende como "Sistema de Asistencia e Integración Social al conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y a las instituciones privadas y a las asociaciones civiles que promuevan programas y operan servicios de asistencia social".

Conforme al protocolo interinstitucional a este organismo le corresponden las fases de intervención y proceso de integración social. La primera fase consiste en actividades como a) regionalizar la Ciudad de México en cuatro puntos para proporcionar la atención oportuna a las personas integrantes de las poblaciones callejeras[69]; b) realización de censos a las personas integrantes de las poblaciones callejeras en colaboración con universidades públicas, OSC y expertos[70]; c) elaboración de diagnósticos sobre la problemática; d) conformar y organizar brigadas llevadas a cabo por el IAPP; e) detección de puntos de socialización de las personas en situación de calle y atender los reportes de la ciudadanía; f) llevar a cabo diálogos con las personas en situación de calle con el fin de sensibilizarlas para recibir los servicios sociales en los Centros de Servicios Sociales CSS; g) posteriormente canalizaciones a OSC o a los Centros de Asistencia e Integración social CAIS conforme al perfil del integrante de las poblaciones callejeras para proporcionarles servicios sociales acorde. En el caso específico de las canalizaciones de los niños y niñas en situación de calle, estas serán llevadas a cabo por el DIF-CDMX conforme a un procedimiento que se desarrollara en el apartado de los programas sociales.

Y por último la fase de integración social en la cual las personas integrantes de las poblaciones callejeras que voluntariamente acceden a este proceso se canalizaran

[68] Óp. Cit.

[69] Región 1: Cuauhtémoc; Región 2: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco; Región 3: Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Magdalena Contreras; Región 4: Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta.

[70] Según el protocolo interinstitucional, los censos se deben realizar cada dos años, siendo en 2017 el último. Óp. Cit. (2016) P. 37.

a los CAIS conforme a su perfil o situación o a las OSC que cuenten con la infraestructura y el personal especializado. Los CAIS son espacios físicos administrados actualmente por el IAPP en donde se proporcionan los servicios sociales para la restitución de derechos y la integración social. En la actualidad son los siguientes:

Figura 2.3. Centros de Asistencia e Integración Social CAIS, directorio.

C.A.I.S.	PERFIL DE LA POBLACIÓN	DOMICILIO
ATLAMPA	Proporciona asistencia pública a hombres y mujeres de 18 años en adelante, semi-postrados y postrados, en situación de calle y/o abandono social	Avenida Canal Nacional S/N, colonia Villa Quietud, alcaldía Coyoacán, (entre calzada Del Hueso y calzada De las Bombas), Ciudad de México.
AZCAPOTZALCO	Proporciona asistencia pública a niñas y niños de 5 a 12 años 6 meses de edad, con problemas de maltrato infantil, desintegración familiar, abuso sexual, extravío, abandono y orfandad.	Avenida del Rosario S/N, colonia San Martín Xochinahuac, alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02120, Ciudad de México.
CASCADA	Brinda asistencia pública a mujeres mayores de 18 años con discapacidad psicosocial severa en situación de calle y/o abandono social.	Enna S/N, esquina con avenida Texcoco, colonia San Lorenzo Xicoténcatl, alcaldía Iztapalapa (entre avenida Ignacio Zaragoza y avenida Sor Juana Inés de la Cruz), Ciudad de México.
CORUÑA HOMBRES	Proporciona asistencia pública a hombres mayores de 18 años con trastornos de personalidad, daños orgánicos y discapacidad psicosocial leve o moderada, en situación de calle y/o en abandono social	Calle Sabadell S/N casi esquina con Canal de Garay (Periférico Oriente), colonia Bellavista, alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México.
CORUÑA JÓVENES	Centro filtro que proporciona asistencia pública a niñas y niños	Sur 65-A número 3246, colonia Viaducto Piedad, alcaldía

	mayores de 12 años 7 meses y jóvenes de hasta 21 años con problemas de adicción y sin patologías psiquiátricas.	Iztacalco, entre Coruña y Santa Anita, Ciudad de México.
CUAUTEPEC	Brinda asistencia pública a adultos mayores de 60 años que se encuentran en situación de abandono social.	Calle Cometa S/N, colonia Cuautepec Barrio Alto, alcaldía Gustavo A. Madero. C. P. 07100, (atrás del Reclusorio Norte), Ciudad de México.
CUEMANCO	Proporciona asistencia pública a hombres mayores de 18 años con discapacidad psicosocial severa en situación de calle y/o abandono social.	Avenida Canal Nacional S/N, colonia Villa Quietud, alcaldía Coyoacán, entre calzada del Hueso y calzada de las Bombas, Ciudad de México.
PLAZA DEL ESTUDIANTE	Centro filtro que proporciona asistencia pública de pernocta a hombres mayores de 18 años en situación de calle y/o abandono social, con discapacidad psicosocial leve que no requieran tratamiento especializado.	Sur 65-A número 3246, colonia Viaducto Piedad, alcaldía Iztacalco, entre Coruña y Santa Anita, Ciudad de México.
TORRES DE POTRERO	Brinda atención a hombres y mujeres mayores de 17 años con problemas de adicciones a través de un tratamiento profesional especializado durante 40 días.	Felipe Ángeles, esquina con González Bocanegra S/N, colonia Torres de Potrero, C.P. 01840, Ciudad de México.
VILLA MUJERES	Centro filtro que proporciona asistencia pública de pernocta a hombres mayores de 18 años en situación de calle y/o abandono social, con discapacidad psicosocial leve que no requieran tratamiento especializado.	Avenida Margarita Maza de Juárez 150 bis, colonia Patera Vallejo, C.P. 07690, Ciudad de México.
CENTRO DE DÍA "NIÑAS Y NIÑOS FUERA DE PELIGRO"	Espacio donde se brindan cuidados a las hijas e hijos de	Sur 65-A 3246, colonia Viaducto Piedad, alcaldía Iztacalco, entre

	personas que realizan actividades económicas informales en la vía pública, cuyas edades van de los 2 a los 12 años, en un horario de 7 a 19 horas.	Coruña y Santa Anita, Ciudad de México
HOGAR CDMX	Modelo de Vivienda en Renta para personas en condición de integración social a vida independiente, proporciona servicios sociales a mujeres y hombres mayores de 18 años.	Calle Bernal Díaz del Castillo 34, colonia Buena Vista, alcaldía Cuauhtémoc, C. P. 06350, Ciudad de México.

Basado en datos de la SIBISO, Fuente: sitio oficial de SIBISO: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Directorio%20de%20los%20Centros%20de%20Asistencia%20e%20Integracion%20Social-FINAL.pdf

Las actividades específicas de esta última fase comprenden: a) Capacitación integral para la vida independiente la cual será proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la CDMX, además se contará con el apoyo de la Secretaria de Educación de la CDMX para contribuir el inicio o conclusión de grados académicos; b) Seguimiento a la integración social efectiva; c) apoyo para vivienda en renta "Hogar CDMX", que consiste en un esquema de renta de un espacio físico para vivir a bajo costo.

Otras de las asignaciones que corresponden al IAPP (IASIS), es la administración y resguardo de un "Registro Único" el cual se ingresaran datos de las personas que reciben los servicios sociales que se proporcionen, con el fin de llevar a cabo planes más integrales a favor de la población callejera y mejorar la toma de decisiones. Los entes responsables tendrán acceso a los datos conforme al enfoque interinstitucional además de que serán protegidos conforme a las leyes de datos personales.

Entes corresponsables:

Son los entes, dependencia de la administración pública de la CDMX, instituciones, que conforme al protocolo interinstitucional coadyuvaran en proporcionar atención

a las personas en riesgo de vivir en calle, integrantes de las poblaciones callejeras o en condición de integración social y hasta antes de la nueva administración 2018-2024 los entes eran: a) Secretaría de Gobierno; b) Secretaría de Desarrollo Social SEDESO; c) Secretaría de Salud (SEDESA); d) Secretaría de Seguridad; e) Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ CDMX); f) Secretaría de Educación (SEDU); g) Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE); h) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); i) Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE); j) Secretaría de Protección Civil; k) Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC); l) Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO); m) Secretaría de Cultura; n) Contraloría General; o) Oficialía Mayor; p) Oficialía Mayor; p) Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR); q) Sistema de Transporte Colectivo (STC); r) Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones (IAPA); s) Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFO CDMX); t) Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPEDI); u) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES CDMX); v) Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE CDMX); w) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM); x) Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED); y) Autoridad del Centro Histórico.

Las Alcaldías políticas de la CDMX también están contempladas como entes corresponsables y como enlaces territoriales además de otras atribuciones estipuladas en el Protocolo.

Programas sociales dirigidos.

La instrumentalización de la política en la materia se ha desarrollado por una serie de programas sociales, que han tenido modificaciones constantes en sus lineamientos. En los hechos y en la actualidad las instituciones pertinentes o entes responsables operan tres programas sociales que se fundamentan conforme al marco normativo señalado y al protocolo interinstitucional: 1) el programa “Hijos e Hijas de la Ciudad” el cual es implementado por el DIF-CDMX; 2) el “Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras” (PAIPIPC),

implementado por la Dirección General del Instituto para la Atención a Poblaciones Prioritarias DGIAPP dependiente de la SIBISO; 3) el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) y; 4) no es propiamente un programa sino un mecanismo de acción o intervención de la llamada "agencia 59" o el Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas, por parte de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

1) Programa "Hijos e Hijas de la Ciudad de México.

El Programa Hijos e Hijas de la Ciudad de México es implementado por el Sistema para el Desarrollo Integral de La Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) el cual se implementó desde el año 2007 y está dirigido específicamente a niños, niñas, menores de 18 años, mujeres embarazadas y con hijos menores de edad, en situación de calle o situación de riesgo que han sido canalizados a Instituciones de Asistencia Públicas y Privadas, y aquellos en situación de calle o en riesgo de primer contacto y que acepten voluntariamente su canalización o recanalización.

Este programa busca proporcionar a este sector una atención integral y un seguimiento bajo el principio de equidad de género, igualdad y no discriminación[71]. El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de estas personas en situación de calle a través de la canalización a Instituciones de Asistencia Pública y Privada. De igual forma otorgar servicios de atención integral, mediante recorridos de diagnóstico en los puntos de socialización de la CDMX con jornadas lúdico – afectivas para la gestión de servicios de salud, educación, alimentación, jurídicos, sociales y psicológicos a la población objetivo – señalada.

La meta física del año 2019 para el programa es realizar 285 canalizaciones y recanalizaciones que se requieran a la población señalada tanto en situación de calle como situación de riesgo, y que acepten la atención en instituciones públicas como los CAIS o en instituciones Privadas. Y otorgar los servicios señalados

[71] Véase reglas de operación del programa en:
http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/art_122/3/_anexos/reglas.pdf

mediante la realización de los recorridos en los puntos de socialización, la meta de los recorridos según las reglas de operación es de 450.

Las jornadas lúdico-afectivas consisten en sesiones elaboradas por educadores quienes realizan actividades temáticas con enfoque de derechos humanos, también jornadas médicas y odontológicas, siendo la meta física de 200 para el año 2019; los acompañamientos consiste en brindar a poyo a las población referida para obtener servicios en instituciones de salud, educativas y jurídicas, según lo requieran, para esta cuestión se tiene como meta anual brindar 300 acompañamientos; el DIF-CDMX mantiene convenios de colaboración con Instituciones de Asistencia Privada y Asistencia Civil para poder brindar servicios y atenciones a la población referida conforme a su perfil y necesidad.

Derivado de lo anterior, se tienen programadas 200 visitas de supervisión con las instituciones de convenio para tener la certeza de la población canalizada. Otra actividad son las sesiones de trabajo llevadas a cabo por los educadores hacia las instituciones tanto público y privadas, donde la población haya sido canalizada La meta del año 2019 son 350 sesiones. La última de las actividades es la proporción de servicios de atención integral de acuerdo con la necesidad de la persona. La meta es de 600.

Con respecto al presupuesto asignado para el año 2019 este es por la cantidad de $3, 000,000 (tres millones de pesos), los cuales son destinados a las Instituciones de Asistencia Privada y Organizaciones de la Sociedad Civil que se tiene convenio, con motivo de pago para la atención y servicios a la población que se ha canalizado. El porcentaje de asignación del dinero que se destina a estas instituciones es del 100%.

Los requisitos estipulados en las reglas de operación para ser aspirante a beneficiario del programa son: a) encontrarse en situación de calle o en situación de riesgo; b) ser menor de 18 años; o c) se mujer embarazada; y/o d) ser mujer con hijas y/o hijos menores de 18 años; e) solicitar de manera voluntaria el ingreso a una institución; o f) en caso de ser referido por la PGJ-CDMX, IAPP u Organizaciones de la Sociedad Civil.

En las reglas de operación se especifican los procedimientos y tiempos el protocolo de las actividades realizadas que son: actualización del registro de Centros de Asistencia Social, las visitas de supervisión a los Centros de Asistencia Social, así como las quejas o inconformidades ciudadanas.

La evaluación externa del programa es realizada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA) en caso de encontrarse considerado en su Programa Anual de Evaluaciones Externas; y la evaluación interna es llevada a cabo por la Dirección de Planeación para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México en acompañamiento de la Institución responsable, en este caso (SIBISO), en coordinación con la Dirección Ejecutiva responsable del Programa[72].

Respecto a la articulación interinstitucional, el programa tiene vínculos de con la PGJ CDMX, el IAPP y con las Alcaldías de la CDMX conforme a las actividades que tengan que ver con la población específica, con la SEDESA, Servicios de Salud Pública, y con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a través del Registro Civil.

Con el IAPP se tiene como coincidencia el trabajo de campo, esto quiere decir las "brigadas", compartir información de los casos que se atienden, canalizaciones con los servicios de albergues; con la PGJ CDMX es la canalización a los niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo a las Instituciones de Asistencia Privada o Asociaciones Civiles para sus necesidades básicas; además de que la PGJ CDMX determina la condición jurídica de los niños, niñas y adolescentes[73]. Con la SEDESA y Servicios de Salud Pública se coordina para atender los folios que se generan en el programa para la obtención de Hojas de Servicios Médicos Gratuitos para la población objetivo; y con el Registro Civil el vínculo es para la obtención de identidad para esta población del programa.

Otra alineación existe, pero con diversos programas sociales que implementa el mismo DIF CDMX tales como: a) Bebe seguro; y b) Comedores Populares. La

[72] Véase reglas de operación del DIF-CDMX P. 31.
[73] Ibíd. DIF-CDMX P. 40.

siguiente figura (2.4), muestra la vinculación con las instituciones y programas señalados:

Figura 2.4. Vinculación del programa "Hijos e Hijas de la Ciudad" con otras instituciones y programas del DIF-CDMX.

PROGRAMA O ARTICULACIÓN SOCIAL CON EL QUE SE ARTICULA.	DEPENDECIA O ENTIDAD RESPONSABLE.	ACCIONES EN LAS QUE COLABORAN.	ETAPAS DEL PROGRAMA COMPROMETIDAS.
SERVICIOS DE ALBERGUES.	Instituto de Asistencia e Integración Social.	Canalizaciones.	Operación.
CANALIZACIONES.	Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	Canalizaciones.	Operación.
ATENCIÓN MÉDICA DE 1 ER NIVEL.	Secretaría de Salud y Servicios de Salud Pública.	Atención.	Operación.
DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.	Registro Civil.	Documentación.	Operación.
BEBÉ SEGURO.	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.	Apoyo Económico.	Implementación.
COMEDORES POPULARES.	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.	Apoyo a la Alimentación.	Implementación.

Basado en el cuadro de las reglas de operación de programa P. 41.

2) Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC).

Actualmente la Secretaria de Inclusión y Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad de México (SIBISO – CDMX), por medio del Instituto para la Atención a Poblaciones

Prioritarias (IAPP)[74]; diseñó e implementó en 2001, el "Programa Atención Social Emergente y protección a la Comunidad", programa asistencial que brindaba atención a la población en situación de riesgo, vulnerabilidad o en situación de calle, mismo que tuvo una duración hasta 2009. Para el año 2010, este programa es sustituido por el "Programa Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social", mismo que contenía servicios asistenciales para mejorar la calidad de vida de este sector[75].

En 2013, durante la implementación se hallaron áreas de oportunidad y se tomó como prioridad la atención específicamente a las personas integrantes de las poblaciones callejeras, debido a la creciente complejidad y expansión del fenómeno. Por lo que el programa se enfocó a este sector, además de que se quería evitar duplicidades con otros programas. El programa nuevamente cambio su nombre a "Programa Atención Emergente" en 2014. Sin embargo, para 2015 se da un giro dentro de los lineamientos del programa, ya que se inician trabajos de atención integral en tres fases: Prevención, Intervención y Proceso de Integración Social. Por lo que se deja de lado el objetivo y enfoque asistencial, por un enfoque integral el cual debe ser dotado de herramientas efectivas para su tratamiento. Además de que se contempla e incorpora un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y no discriminación. Por lo que los servicios sociales proporcionados deben ser orientados a la restitución progresiva de los derechos de este sector, para alcanzar el desarrollo y vida independiente[76].

En 2016, nuevamente el programa cambia su nombre a "Programa de Atención a Personas en Situación de Calle", con la finalidad de clarificar a la población objetivo en el programa y concientizar a la población en general. Bajo este cambio de enfoque en ese mismo año surge el ya mencionado "Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas de Riesgo de Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México", y en 2017 cambia su nombre por "Programa de

[74] Antes Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social de la CDMX (SEDESO CDMX)
[75] Gaceta oficial de la Ciudad de México, Vigésima época, 31 de enero de 2018. No. 252 tomo I.
[76] Ibíd.

Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras" (PAIPIPC), con el fin de utilizar una conceptualización correcta del fenómeno. Se contempla en este nuevo modelo de atención un enfoque interinstitucional y transversalidad, ya que incorpora varias dependencias gubernamentales locales, así como organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los derechos humanos en las fases de atención, prevención, atención e integración social. En la actualidad el área responsable de la implementación del programa es la Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (DGIAPP).

El PAIPIPC, busca atender el fenómeno desde una perspectiva integral, para ello, se requiere de la articulación de esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales. Esto se realiza a través del monitoreo constante, promoción de servicios asistenciales tales como baño, corte de cabello, ropa, cobija, alimento, servicio médico, valoración psiquiátrica, albergue de pernocta; así como procesos de integración social o canalización a instituciones públicas o privadas.

El programa en su operación comprende la fase de intervención que estipula el protocolo interinstitucional, que por medio de brigadas se llevan a cabo recorridos en donde se detectan a integrantes de poblaciones callejeras o puntos de socialización de estos grupos, y se realizan labores de sensibilización para poder trasladar a la persona o personas a los Centros de Servicios Sociales (CSS), en el cual se recibirán los servicios sociales siempre y cuando se otorgue consentimiento libre. En caso de rechazo se proporcionan los servicios en los puntos de socialización, pero se continuará con el proceso de sensibilización, promoción y apoyo dirigido a las personas en situación de calle. En caso de aceptar se canaliza al integrante de la población callejera a los CSS para la valoración médica y el otorgamiento de los servicios sociales antes mencionados.

Según las reglas de operación del año 2019, el programa está dirigido a niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres que pernoctan temporal y permanentemente en la calle, y basándose en los resultados del último censo realizado por el instituto en el año 2017 (6,754 personas integrantes en las poblaciones callejeras en la CDMX), se busca atender a 4,354 personas de este

grupo social. Por lo que los requisitos de acceso al programa son: a) se integrante de las poblaciones callejeras que habita o pernocta en el espacio público de la Ciudad de México; 2) Otorgar el consentimiento para recibir los servicios sociales que ofrece el instituto y los demás entes que forman parte del esquema integral; 3) también tienen el acceso las personas que por su condición de edad, sexo, estado civil, origen étnico, cultural, social, económico o abandono social o familiar, estén en situación de riesgo y que pueda vincular a una vida en la calle.

La meta física del programa es atender a 4,500 personas en situación de calle a través de la prestación de servicios sociales básicos; y su programación presupuestal para el ejercicio fiscal 2019 es de $3,000, 000 (tres millones de pesos). Este programa está desarrollado bajo un enfoque interinstitucional y transversalidad progresiva de los derechos humanos (salud, alimentación, vestido y techo) de las personas integrantes de las poblaciones callejeras y el avance hacia su integración social.

Como se ha señalado este programa se alinea a la fase de intervención que estipula el protocolo interinstitucional que comprende las siguientes acciones: 1) por medio de brigadas se detectan a las personas integrantes de las poblaciones callejeras a través de recorridos programados en puntos de socialización o en respuesta de los reportes de la ciudadanía, entes públicos o privados; b) derivado de lo anterior, estos reportes son atendidos las 24 horas todos los días del año; c) se registra información geo referencial, sociodemográfica y de dinámicas de interacción de las personas integrantes de las poblaciones callejeras a través de una “cedula de registro” que establece la Dirección General del Instituto; c) la brigadas pueden estar conformadas por personal de las Alcaldías que hayan detectado a las personas, y personal de Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Al tener el primer contacto con las personas integrantes de las poblaciones callejeras se realiza una labor inicial de sensibilización para que la persona pueda ser trasladada a los CSS y se le brinden los servicios sociales, todo con previo consentimiento. En caso de no aceptar se informan los servicios que se proporcionan y el domicilio del CSS para que en el momento que cambie de opinión

la persona pueda acudir a solicitarlos; si se requiere atención médica de urgencias, se solicita el apoyo del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM).

Si la persona acepta a ser canalizada al CSS se traslada a las instalaciones donde se levanta una “cédula de registro” la cual, si existe algún impedimento para que el beneficiario pueda proporcionar información para su llenado, se procede a levantar con los datos obtenidos. Posteriormente se lleva a cabo las valoraciones médicas y se le proporciona los servicios antes señalados.

En el caso específico de los niños y niñas en situación de calle que soliciten la atención, serán canalizados al DIF-CDMX a través del programa Hijos e Hijas de la Ciudad para que se les brinde la atención, y el DIF-CDMX tendrá que informar mensualmente al IAPP sobre el seguimiento y avances en el proceso de integración social. Las reglas de operación contemplan que en caso de que la PGJ CDMX a través de la agencia 59 u otra área canalicen a algún niño o niña, se tendrá que presentar un oficio dirigido a la DGIAPP para que se brinden los servicios sociales, pero en los Centro de Atención e Integración Social CAIS, todo esto en un lapso de 48 horas en donde la PGJ CDMX deberá establecer las opciones de atención conforme a las necesidades y situación de los niños y niñas

Siguiendo con el enfoque interinstitucional del programa, la atención médica que se proporciona en los CSS es de primer nivel, en caso de requerir asistencia de segundo o tercer nivel, la persona será canalizada a la Secretaría de Salud de la CDMX (SEDESA). Si el beneficiario padece una enfermedad mental que complique la toma de decisiones se solicitará apoyo de psiquiatras por parte de la misma SEDESA; Con el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México (IAPA), se solicitará apoyo cuando se requiera procesos de desintoxicación tanto en los CAIS como en Organizaciones de la Sociedad Civil, y deberá informarse al IAPP sobre la evaluación del paciente. Con el DIF-CDMX aparte de los rubros señalados se realizarán recorridos previamente programados

con las brigadas de intervención a los puntos de socialización[77]. La figura 2.5. Señala esta articulación institucional además de otros vínculos interinstitucionales.

Figura 2.5. Articulación interinstitucional:

PROGRAMA O ARTICULACIÓN SOCIAL CON EL QUE SE ARTICULA.	DEPENDECIA O ENTIDAD RESPONSABLE.	ACCIONES EN LAS QUE COLABORAN.	ETAPAS DEL PROGRAMA COMPROMETIDAS.
COMEDORES PÚBLICOS.	DGIAPP	Apoyar en la alimentación de las personas derechohabientes que se encuentran dentro del CSS.	Implementación 2019.
FINANCIAMIENTO PARA LA ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (PROFAIS)	DGIAPP	Prestación de servicios sociales a personas integrantes de las poblaciones callejeras en los albergues, estancias, o centros de día con los que cuentan las OSC.	En la ejecución de los proyectos que comprenden de abril a noviembre del ejercicio fiscal 2019.
CENTROS DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (CAIS).	DGIAPP	Prestación de servicio de albergue a personas integrantes de las poblaciones callejeras, de acuerdo con su situación y su aceptación libre e informada para iniciar su proceso de integración social.	Implementación 2019.

[77] (2019). Reglas de operación del Programa "Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC)". Recuperado el 1 de junio de 2019 en: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c6/eec/548/5c6eec548ff8c266212734.pdf

REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE ACTAS DE NACIMIENTO.	Consejería Jurídica y Servicios Legales.	Trámite y obtención de documentos oficiales.	Implementación 2019.
ATENCIÓN MÉDICA Y MEDICAMENTOS GRATUITOS.	SEDESA	Atención médica a las personas integrantes de las poblaciones callejeras que ingresen al Centro de Servicios Sociales.	Implementación 2019.
BECAS PARA TRATAMIENTO DE ADICCIONES.	IAPA	Recorridos con las brigadas de intervención a los puntos de socialización, canalización a personas integrantes de las poblaciones callejeras para la prevención, capacitación y tratamiento contra las adicciones.	Implementación 2019.
HIJOS E HIJAS DE LA CIUDAD.	DIF CDMX	Recorridos con las brigadas de intervención a los puntos de socialización.	Implementación 2019.

Basado en el cuadro de las reglas de operación del PAIPIPC 2019. P 19.

Con relación a la participación social de las organizaciónes civiles, comunitarias, ciudadanas, vecinales, o personas interesadas, etcétera; podrán co-participar en la implementación, difusión y evaluación del Programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras 2019 (PAIPIPC), como parte de un proceso social solidario. Dicha participación será sin fines de lucro y sin percibir remuneración alguna por su labor, así como para fomentar e impulsar la participación social en las acciones de gobierno. El siguiente cuadro muestra la etapa y modalidad en que puede participar la ciudadanía:

Figura 2.6. Participación de la Ciudadanía.

PARTICIPANTE.	ETAPA EN LA QUE PARTICIPA.	FORMA DE PARTICIPACIÓN.	MODALIDAD.
ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.	Difusión e Implementación (canalización).	Colectiva.	Asociación.
CONTRALORES CIUDADANOS.	Implementación, evaluación.	Individual.	Información, consulta, deliberación.
PERSONA DERECHOHABIENTE.	Implementación, evaluación.	Individual.	Información consulta.

Reglas de operación del PAIPIPC 2019.

En invierno se realiza una campaña en donde se proporcionan servicios de cena caliente, albergue de pernocta, servicio médico, abrigo, ropa y cobijas a todas las personas en riesgo por estas condiciones climáticas Invernales, teniendo como inicio el 1° de noviembre del año 2019 y concluye el 28 de febrero del 2020.

Respecto a la evaluación externa del programa esta será realizada exclusivamente por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX); y respecto a la evaluación interna estaserá llevada a cabo por la Coordinación de Atención Emergente que es la unidad de enlace de evaluación con la Dirección del Sistema, Control, Monitoreo y Evaluación, dicha área es responsable de la evaluación interna de la SIBISO. Como parte de los componentes de la evaluación interna, se llevará a cabo un llenado de la “Cedúla de Calidad y Satifacción” encaminada a determinar la valoración o percepción de los derechohabientes respecto al trato, atención y calidad del servicio proporcionado por el programa.

3) Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS).

Otro de los programas que implementa la SIBISO por medio de la DGIAPP, es el "Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS)[78], el cual busca "*fortalecer los servicios de asistencia social beneficiando a las personas en situación de vulnerabilidad y/o personas integrantes de las poblaciones callejeras a traves del financiemiento de proyectos presentados por las Organizaciones de la Sociedad Civil"*

Todo lo anterior en tres vertientes de atención:

• Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras.

• Personas en Situación de Vulnerabilidad.

• Atención Comunitaria de Asistencia e Integración Social.

Con el objetivo general de a través de un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil en dos vertientes: 1. Prestación de servicios y atención a personas integrantes de poblaciones callejeras, para su reincorporación en la comunidad; 2. Personas en situación de vulnerabilidad.

Y los objetivos especificos son: 1. Apoyar con transferencias monetarias a organizaciones prestadoras de servicios a personas en situación de vulnerabilidad y/o integrantes de las poblaciones callejeras, que les permitan en el corto y mediano plazo reincorporarse satisfactoriamente a la vida social y comunitaria. 2. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil para la prestación de servicios sociales y atención a las personas integrantes de poblaciones callejeras, así como a las personas en situación de vulnerabilidad.

Como se ha señalado el PROFAIS es un programa de transferencia monetaria que otorga apoyo financiero a proyectos de las OSC registradas en la Ciudad de México, previa selección por parte del Comité de Selección y avaladas por las instancias cofinanciadoras para instrumentar acciones de asistencia social a personas

[78] Véase reglas de operación del programa en: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c6/4dc/f4e/5c64dcf4e636f274496940.pdf

integrantes de las poblaciones callejeras, así como a personas en situación de vulnerabilidad que residan en la Ciudad de México. De esta manera, se vinculan las actividades que realiza el Gobierno de la Ciudad de México con el trabajo de las OSC, mediante el principio de corresponsabilidad, para contribuir a garantizar el derecho a la salud, educación y alimentación entre otros.

El presupuesto total para el 2019 es de $10'000,000.00 (diez millones de pesos), y el monto de apoyo por proyecto será de entre $400,000.00 y 800,000.00 pesos (en tres exhibiciones, previa presentación de los reportes de avance correspondientes). Además, se sumarán los recursos obtenidos mediante las aportaciones de las instancias cofinanciadoras del programa. El presupuesto se ejercerá conforme a las fechas establecidas en los convenios de colaboración celebrados con las organizaciones civiles seleccionadas.

Algunos de los requisitos de acceso este programa son: 1. Ser una Organización de la Sociedad Civil, legalmente constituida, sin fines de lucro, con domicilio fiscal e instalaciones en la Ciudad de México. 2. Tener en su acta constitutiva con fecha de creación una antigüedad mínima de 3 años, a partir de la fecha de la publicación de la Convocatoria. En ésta se debe establecer con claridad que el objeto de la OSC es realizar actividades de carácter asistencial. 3. Presentar únicamente un proyecto por Organización de la Sociedad Civil dirigido a la atención de los siguientes grupos: a) Integrantes de Poblaciones Callejeras, b) Niños, niñas y jóvenes; c) Mujeres; d) Personas con enfermedades crónico-degenerativas o mentales; e) Personas adultas mayores; f) Personas con discapacidad; y g) Victimas de la violencia escolar.

Respecto a la evaluación externa, de igual forma como los anteriores programas corresponde de forma exclusiva a EVALÚA CDMX, en caso de encontrarse en su programa anual de evaluaciones. Respecto a la evaluación interna , la Jefatura de Unidad Departamental de Coinversión para la Inclusión y el Bienestar Social de la DGIAPP es la unidad de enlace de evaluación con la Dirección del Sistema, Control,

Monitoreo y Evaluación, que como se ha señalado es el área responsable de la evaluación interna de los programas de la SIBISO.

4) Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas, PGJ-CDMX.

Anteriormente se ha señalado el procedimiento interinstitucional a seguir entre el IAPP, DIF-CDMX y la PGJ-CDMX, confome se estipula en el protocolo interinstiucional. La canalizaciones que realice el DIF-CDMX a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, la PGJ-CDMX determinara los cuidados y atenciones que deberán recibir este sector, ademas de determinar la situación júridica.

El Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas o la llamada agencia 59 basicamente tiene como objetivo "llevar los procesos legales de las averiguaciones previas en los casos de abuso y maltrato infantil y notificar al DIF-CDMX sobre niños y niñas que no tengan los cuidados parentales para que el mismo DIF-CDMX asuma legalmente el cuidado parental y canalice a alguna institución"[79].

Una vez construidos los elementos que integran a la política pública en la materia, el siguiente apartado tiene por objetivo ennunciar los elementos téoricos que sustentan el análisis de la política, tanto su desarrollo histórico, el por qué de la política pública en la materia y sus procesos, además de un diagnóstico situacional o fotografía de la política que se presenta en la actualidad.

[79] Óp. Cit. Espinosa Natalia, (2016) p.30.

3. Fundamentos teorícos.

El análisis de la política pública.

¿Por qué se decidió llevar acabo la recopilación de elementos de la política pública como se expone en este trabajo, o cuál o cuáles son los argumentos y lineas teóricas que explican y justifican los componentes de la política aquí expuestos? Antes que nada es indispensable definir qué es o qué se entiende por una"política pública", Canto (2002) señala que la política pública puede ser entendida como una serie de acciones o "cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotado, que son definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad"[80].

Otra definición similar y ampliada por parte de Luis Aguilar (2012)[81], define a las políticas públicas como un conjunto de acciones intencionales las cuales estan orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad; y son causales por que son idoneas para realizar el problema. Así mismo estas acciones son definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; y han sido definidas por parte de las autoridades públicas legítimas lo que convierte a las políticas mismas en acciones legítimas. Estas acciones son llevadas a cabo por los actores gubernamentales, por estos y en asociación con actores (sociales, económicos, civiles), y configuran un patrón de comportamiento del Gobierno y la sociedad. De estas acciones orientadas a un objetivo de interés público se desprenden lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos que se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.

Teniendo en cuenta estas definiciones y los elementos descritos, las políticas públicas como objeto de análisis pueden abordarse desde diversos enfoques o

[80]Para ampliar información sobre la definición véase en Canto Chac Manuel, "Introducción a la Ciencia de políticas Públicas" en Políticas Públicas y participación Ciudadana en el Municipio, Canto, M y O. Castro (Coordinadores). MCD, México 2002. Pp. 59-77

[81] De igual manera para ampliar información sobre la definición del autor recúrrase a: Aguilar, Luís. (2012) "Introducción" en Aguilar, Luis (Comp). Políticas Públicas, BBAPdf, México.

aristas para su estudio desagregandose en diferentes posturas teóricas. El mismo Laswell considerado el padre o fundador de la disciplina de las políticas públicas, consideraba dos rumbos en los cuales centrar la atención: "el conocimiento de" la política pública, en el cual se busca conocer como una política pública (de cualquier materia), ha evolucionado en el tiempo, los factores que explican el desarrollo de los objetivos, mecanismos, instrumentos, actores y su vaivén en el tiempo; por el otro lado se encuentra "el conocimiento en" la política pública el cual busca generar conocimientos, emplear metodos con el fin de mejorar, sustentar y corregir el proceso de la política pública[82].

En este mismo sentido se puede distinguir diferentes tipos de análisis sobre las políticas públicas conforme a los objetivos planteados por el investigador, por ejemplo Hogwood y Gunn (1981)[83] distinguen las variedades del análisis de políticas públicas que son: 1) Los análisis de contenidos, que son estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas; 2) Análisis del proceso, las cuales se centran sobre las etapas del ciclo de las cuestiones o asuntos; 3) Estudios de productos, los que estudian a la política como una variable dependiente y estudian las relaciones externas; 4) Evaluación, que son investigaciones que valoran el proceso o resultados desde variables determinadas; 5) Información para la mejora del proceso de toma de decisiones; 6) Análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas; 7) Defensa de determinadas opciones o presión en el proceso o en las políticas[84].

El análisis de las políticas en sí puede considerarse una "disciplina aplicada de la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la

[82] Ibíd. P. 20
[83] Citado originalmente en: Velasco González, María (2007) "Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis". In VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 septiembre 2007, Valencia. Véase en: https://eprints.ucm.es/12184/
[84] Ibíd. P.5

política-acción"[85]. Meny y Thoenig (1990) señala que el *policy analysis "*se apoya en métodos y técnicas derivados de muchas disciplinas, profesión especializada en describir los contenidos de la política pública y con orientación prescriptiva"[86]. El bajage de la sociología, estudios de las organizaciones, de la administración, son parte de las herramientas que se pueden contemplar y asociar al estudio de las políticas como fenómenos. En adición se contemplan en el análisis las variables que tambien inciden en el fenómeno de la política, tales como factores económicos, financieros, júridicos, tecnológicos, etcétera.

Siguiendo con el marco conceptual para este estudió, se consideró a la política pública tal y como lo señalan Meny y Thoenig, como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, en este caso a los niños y niñas en situación de calle de la CDMX; que se caracteriza por tener: un contenido, que es la sustancia de la actividad pública y se definirá como el problema de investigación para la acción; así mismo contará con un programa refiriendose a un conjunto de acciones orientadas a un objetivo especifico; y que se erigen o están inscritas dentro de un marco jurídico que dará legitimidad[87].

Así mismo esta línea teoríca señala que la política pública implica una transformación en la sociedad especifica y es deber del analista identificar al público, individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Támbien identificar quién es la autoridad pública que encamina las acciones orientadas, o qué sujeto ejerce las acciones de gobierno y que administra los bienes colectivos. Otro de los elementos a contemplar en el análisis de la politica que señala Meny y Thoenig es identificar la especificidad y los límites de una política pública, por ejempo ¿dónde empieza y dónde acaba la acción

[85] Dunn, (1981), p. 115, extraído originalmente de Meny y Thoenig, (1992). "Las Políticas Públicas" Ariel, Barcenola, pp. 85-108
[86] Ibíd. P.86.
[87] Ibíd. P.91

gubernametal? Y qué acciones u omisiones son las que la autoridad pública decide hacer[88].

La política pública es y se presenta como una abstracción cuyos elementos de identidad y contenido deben ser descubiertos y reconstruidos a partir de elementos empíricos que se encuentran dispersos tanto en textos como en este caso fue en materia júridica, reglas de operación de los programas, documentos que integran la acción como el protocolo interinstitucional que señala quienes son participes o actores en las arenas de la política dirigida a este sector, y que presupuestos, que áreas y organigramas de las dependencias son tanto responsables y coresponsables. De igual manera para reconstruir la política misma a través de investigaciones relacionadas, textos académicos y fuentes de investigación periodística pueden contribuir de manera integral a la configuración de elementos y hacer operacional la abstracción de lo que se entiende como “política publica”.

Otra caracteristica de la acción gubernamental que distiguen Meny y Thoenig es la doble faceta que tiene esta actividad de la autoridad: 1) una faceta de gestión interna y; 2) una faceta de gestión de las políticas públicas. La primera hace referencia a los recursos propios que se utilizan para llevar acabo acciones concretas, en este caso proporcionar servicios asistenciales disponibles para la atención de niños y población general en situación de calle. Para gestionar estos servicios es necesario que contar con diferentes insrumentos para llevarlos, tales como recursos financieros, recursos humanos, informática etcétera; que formarán un puente entre lo que se proporciona y los resultados que se desean obtener, productos que estan orientados a la satisfacción de problemas con el fin de modificar ciertas caracteristicas del “tejido social” y que la autoridad considera su acción; por lo que la segunda caracteristica o faceta de la actividad gubernamental es la de los efectos o impactos que generan estos productos, o sea la gestión de la política pública, en este caso otorgar servicios sociales para recuperar derechos humanos básicos para la población callejera, tales como derecho a la alimentación, vivienda, salud,

[88]Ibíd. P.92

educación, etcétera. El análisis de las politicas puede apuntar metodológicamente para conocer los productos que genera y suministra la autoridad pública y el por qué y cómo estos logran o no los efectos buscados, por lo que este análisis se nutre de la identificación de los efectos reales generados por la autoridad[89].

Otra de las consideraciones para el análisis es contemplar qué tipo de política pública es la que establece la autoridad establece dentro de su inventario de modalidades. Existen dentro de este modelo analítico las políticas reglamentarias que son las normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados; las políticas distributivas que son autorizaciones concedidas por parte del poder público, como permisos, derechos en donde el subordinado se beneficia de excepciones a reglas que autoriza la autoridad. La política constitutiva es una acción pública que define las reglas respecto al poder, por ejemplo modificaciones a la Constitución de un país. Y por último las políticas redistributivas las cuales son las que se caraterizan por que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas a clases de casos o de sujetos, como podría asociarse a esta tipológia la política aquí desarrollada en la cual se dictan condiciones como la situación de vulnerablidad de los grupos callejeros para que se puedan beneficiar de una cobertura social, por lo que solo les corresponde esta política a quienes cumplan con la condición de calle para tener el derecho a utilizar los beneficios.

Señalan los autores inmediatamente citados, que esta tipologia no es englobadora ni generalizante de todos los cursos de acción que se desprenden de la autoridad pública solo un modelo analítico con limitantes que puede ayudar a identificar ciertos parámetros y su uso puede ser de orden comparativo, a traves de de la confrontación de entre muchas políticas y entorno a diversas variables[90].

Un último elemento que se considera en el análisis de políticas públicas que retoman los autores Meny y Thoenig, es considerar a la política misma como un sistema de acción pública en el cual interuactúan múltiples actores, siendo la

[89]Ibíd. p.94
[90] Ibíd. P. 100

autoridad pública el actor principal, sin embargo, interactuan otros que tienen su debida importancia, tales como las instituciones y organismos encargados de ejecutar las decisiones, los sujetos a quienes van dirigidas las acciones, grupos de interés y otras instituciones que ejercen influencia en la acción proyectada o en curso. Estos actores son elásticos y pueden variar conforme al proceso de la política[91].

Derivado de lo anterior, otros de los elementos que integran el análisis de políticas y que se identificaron en este estudio son los intrumentos de planeación los cuales son utilizados como elementos de acción légitimos de la autoridad pública para confrontar el problema o servir a los objetivos planteados. Se puede denominar instrumentos organizativos a las estructuras públicas que son creadas bajo el fundamento de la acción política en un determinado sector o ámbito, son organismos responsables en la materias asignada y por lo tanto competentes y que estan determinados bajo figuras júridicas las cuales determinaran las pautas de acción y hasta cooperación con otros entes. Dentro de esta categoría se contemplan a las Secretarías de la CDMX consideradas en el protocolo entes responsables, tales como la SIBISO y el DIF-CDMX.

Posteriomente se encuentran los denominados órganos de coordinación y cooperación, que engloba tanto a las estructuras y entes públicos como a los organismos privados y de la Sociedad Civil que mantienen vínculos de cooperación en diferentes ámbitos y campos, además responsabilidades semejantes. Desde el ámbito público en este estudio se contemplan a las Alcaldías políticas de la CDMX, entes corresponsables como la SEDESO el IAPA, dentro del ámbito privado las instituciones con las que se tiene convenio para la canalización de la población callejera que acepta, (las cuales no se pudieron identificar en el presente estudio).

Una unidad desagregada de las instituciones responsables son los programas públicos los cuales son de gual manera instrumentos determinados por objetivos y que estan integrados (idealmente) por un conjunto de acciones coherentes para

[91]Ibíd. P. 102

alcanzarlos, además de que se contemplan los recursos y medios necesarios para su cumplimiento. Estos programas son determinados bajo un asunto objeto de la política pública y que tiene por intención generar un efecto en el "tejido social" o especificamente en el grupo social beneficiario o cuestión. En este caso se enuncian los programas que se desprenden de los entes responsables encomendados tales como el PAIPIPC y el programa "Hijos e Hijas de la CDMX".

Y por último se pueden señalar los instrumentos normativos o de ordenación de los cuales son las reglas que vínculan o bien son todo el entramado de leyes que fundamentan a la política y vínculan los instrumentos antes señalados, generan y limitan las pautas de acción, dan vida a las instituciones para instrumentalizar a la política, señala los sujetos obligados y estipulan la razón de ser y grupos sociales o cuestiones a los que va encaminada la acción gubernamental. Debido a ello los instrumentos normativos son una parte fundamental de la política pública[92].

Conforme todos los elementos teóricos expuestos respecto al análisis de políticas púbicas en este estudio no siendo excluyente ni determinate dentro de las categorías expuestas, se abordó a la política pública en la materia desde la descripción de una serie de caracteristicas identificadas, o como tal desde una construcción de elementos o serie de acciones encaminadas a atender a este grupo social, por parte de la autoridad pública en la CDMX. Cabe señalar desde un enfoque de racionalidad límitada contemplado diferentes limitantes tanto en el acceso a la información, tiempo, enfoques teóricos que pudieran complementar y enriquecer el estudio, no por ello, pretende dejar de ser exhaustivo el ejercicio de análisis.

Como primer elemento de este análisis propio, se construyó la trayectoria historica de la acción gubernamental con el fin de exponer la evolución de la acción gubernamental a tráves de las diversas variables independientes (contexto social, económico, político), que moldearon los objetivos de la política misma,

[92] Para ampliar la información sobre los instrumentos que se identifican en el análisis de políticas públicas véase en: Velasco González, María (2007). Óp. cit.

posteriormente exponer los elementos que integran y componen en la actualidad a la acción dirigida que giran a su alrededor, tales como los recursos jurídicos, los actores públicos y sociales, los recursos administrativos, los procesos administrativos, las instituciones encomendadas, el conjunto de programas específicos que abordan las dimensiones del problema y las acciones que se desprenden de ellos, los objetivos, requisitos y la población objetivo con la que se desarrolla esta intervención. Paralelamente se llevó acabo un breve análisis sobre el desarrollo histórico de la política social en México y se encontró que como variable independiente derivó en orientar el camino de la política dirigida al grupo social señalado.

Otra de las variables independientes que se identificaron e inciden en el presente de la política publíca y especificamente en los programas públicos de los que se desprende la acción gubernamental, es el enfoque asistencialista como modalidad para abordar el problema público. Conforme a escasos elementos que se pudieron recopilar en la literatura sobre este concepto del carácter “asistencialista” en la política social y sus programas, se construyerón los elementos que asocian y categorizan a la política pública en la matería, y con testimonio del personal que lleva a cargo la implementación de uno de los programas encomendados se pudo evidenciar algunos problemas de coordinación y de sinergia por parte de los entes implicados además de elementos contrarios a su marco júridico. Entendiendo a la coordinación dentro de una unidad de análisis que de igual forma conforme a elementos de la literatura se pudo construir el concepto.

A su vez con las fuentes de información recolectadas el análisis de la politica dirigida se concentró a realizar un diagnostico situacional sobre los diversos componentes, instrumentos y pautas de acción que utiliza la política para abordar el problema público, a tráves de la herramienta análitica de la planeación estratégica de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Con el fin de ejemplificar algunos de los métodos que se pueden emplear en el análisis en la matería y que puede hacer operacional la abstracción de la “política pública”.

Recapitulando el apartado, este tuvo el objetivo de exponer los argumentos teóricos que justifican la reconstrucción de la política dirigida a los niños y niñas en situación de calle aquí expuesta.

El desarrollo histórico de la política social en México

Como se ha visto en el desarrollo de estas páginas la intervención gubernamental en la Ciudad de México y la orientación de la politica social dirigida a los niños en situación de calle ha tenido una evolución en su desarrollo histórico asi como en su concepción. Pasando de la beneficiencia y caridad, a la politica de bienestar, a la de asistencia, a la contemplación de derechos humanos sociales y pasando a la integralidad y transversalidad. El cambio en el devenir histórico de la acción gubernamental en la Ciudad de México o la política dirigida a este grupo, se puede explicar con los factores macroestructurales que han modificado la modalidad, enfoque o esquema de la politica social a nivel nacional. Dichos mecanismos que se han utlizados han sido: a) el universalismo. En dónde la acción publica debe generar mecanismos para que la población pueda alcanzar calidad de vida, y al mismo tiempo formación de recursos humanos para el desarrollo y cohesión; y b) La focalización de la política social, la cual se entiende como un instrumento que permite orientar la acción y particularmente la asignación de subsidios a la población con mayores carencias y que esta pueda acceder a los servicios y garantias sociales[93].

Se puede señalar que el primer esquema del universalismo de la politica social en México se desarrolla durante el periodo de la posguerra (1940-1970), con el modelo de sustitución de importaciones en el cual el Estado tendría una fuerte intervención en todas las facetas de la economía, y la política social estaba ligada al desarrollo económico a través de la creación de empleos en el sector formal. Por lo que los sectores que no se encontraban dentro de el sector formalizado eran excluidos de la politica social. Dentro del periodo que va de 1970 y 1982 la política social se enfocó en una expansión de los servicios hacia los grupos sociales excluidos,

[93] Óp. Cit. Ceja Concepción, (2004).

logrando a que se llevaran mejoras significativas en el estandar de vida de sectores de la población mexicana, sin embargo, todo esto acosta del endeudamiento y desequilibrios en las balazas de pagos. El segundo esquema de la politica social que opera bajo la focalización, nace y se desarrolla apartir de la crisis de los años ochenta hasta la fecha que derivó en el ajuste estructural del Estado, que conllevaría a su vez a profundos recortes en el gasto social y a la descentralización de servicios de salud y eduación en los gobiernos estatales, con el fin de lograr la eficiencia administrativa. Por lo que se implementaron una serie de programas dirigidos a los grupos más vulnerables[94].

Estos esquemas se verían reflejados en la política social dirigida a los niños en situación de calle en la Ciudad de México, sin embargo, en su ultima concepcepción y evolución se añadiria un enfoque nuevo: el de la integralidad de la política social, la cual en una primera concepción se trata de la integración de instrumentos que guarden una relación coherente con la política económica para que la política social sea eficiente. Por otro lado la politica social integral remite a la conjunción de diferentes beneficios sociales, tales como la educación, la salud, la protección social, entre otros servicios básicos, que aunque los recursos sean escasos se debe aspirar a producir círculos de interacción positiva entre satisfactores y carencias, sin hacer a un lado la intensidad y severidad del fenómeno de la pobreza.

Así mismo en el caso de los niños en situación de calle esta transformación de la intervención gubernamental o política social dirigida a este grupo se ha desarrollado bajo los diferentes esquemas definitorios en su devenir historico por ejemplo, se podria señalar aspectos similares en la epoca colonial con las *leyes de pobres* que surgieron en Inglaterra desde la primera mitad del siglo XVI y que tenian la intención de suprimir el *vagabundeo*, con un sistema de *caridad institucionalizado* donde los mendigos quedaban confinados dentro de áreas especificas. Entre algunos elementos que caracterizaba a este sistema era que la parroquia era la unidad básica de aplicación; ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre; aprendizaje

[94] Fetreault, Darcy Víctor (2012). "La política social y los programas de cara a la pobreza en México ¿Oportunidades para quién?, en Estudios Críticos del Desarrollo, Vol. 11, núm. 2, 1er semestre, pp. 41- 74.

de oficio para los niños; y castigo o prisión para los que podian y no querían trabajar[95]. Como se ha desarrollado en el primer apartado de este estudio, en el periodo colonial la atención a este sector principalmente correría por parte de la iglesia y de sectores privados y al ser considerado un problema público en la Nueva España, se confinaban a los niños a lugares especificos para su atención y el aprendizaje de un oficio para su propio sostenimiento. Sin embargo, la situación era mucho más dura para los niños en situación en calle de la Nueva España, ya que existia un sistema de castas lo cual excluía a muchos niños que no fuesen mestizos, ya que estas acciones estaban dirigidas a este grupo social. Parte de este esquema practicamente duraría hasta el siglo XIX en el cual se rompe con este sistema de castas debido al movimiento de Independencia, sin embargo, esta beneficiencia y control de la iglesia continuaría hasta el periodo de la Reforma.

Otros de los esquemas que se pueden encontrar similitudes es el que apuntan Donati y Lucas, la concepción inicial de la política social denominada *caritativo-existencial,* la cual se preocupa por la asistencia laica del Estado a los pobres y necesitados (ideología y practica surgida en el siglo XVIII)[96]. Que en el caso de México la beneficiencia fue arrebatada de las manos de la iglesia por el Gobierno de la República creando la beneficiencia pública y asumiendo la responsabilidad y tutela de asistencia a estos grupos. Sin embargo, con Porfirio Díaz esta tutela de la beneficencia pasa a los privados los cuales dirigirían la caridad a los desfavorecidos.

Como se ha señalado, este concepto de beneficencia sería desplazado con Cárdenas por la asistencia pública de carácter universal, ya que se sentarían algunas de las bases del Estado de bienestar que traerían consigo estrategias para elevar no solo el nivel de vida de los niños en situación de calle, sino de la infancia y maternidad. Este esquema se prolongaría por más de tres décadas y precisamente sería una de las características en sí de la política social en general.

[95] Rodríguez Juan, (2003). "La Economía en el período clásico de la Historia del pensamiento económico" Universidad de Valladolid. España. Recuperado el 12 de julio de 2019, véase en: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/C-07.pdf

[96] Donati Pierpaolo y Lucas Antonio, (1987). "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos" en Reis: Revista Española de investigaciones sociológicas, no. 2, pp. 58

Durante este enfoque, la política social fue determinada por el proceso de industrialización que se dio en el país y que generó crecimiento económico, sin embargo, estos esfuerzos se dieron acosta y en detrimento del campo, por lo que la población rural sería uno de los sectores desprotegidos y empobrecidos generando que se desplazara a las ciudades para mejores oportunidades[97]. Por lo que el fenómeno de los niños en situación de calle continuaría y abarcaría a los niños de los sectores rurales.

La crisis de los años ochenta y la restructuración del Estado hacia el neoliberalismo cambiarían el enfoque mismo de la intervención gubernamental hacia los niños en situación de calle. Como primer punto se trastocaría de forma general el sistema de valores en la política social misma. Entendiendo como sistema de valores de una sociedad como *"la parte de la estructura cultural dirigida a dar sentido y a controlar el comportamiento*". Este sistema de valores comprende al conjunto de valores, normas y sanciones que caracterizan a una determinada cultura[98].

Este sistema de valores en la política social durante el Estado proteccionista cambiaría drásticamente en un cambio en la dinámica de interacción Estado-sociedad, ocasionando externalidades en las familias mexicanas sobre todo en la crianza de los niños, tal y como se ha señalado, los roles tradicionales establecidos se trastocarían y generarían nuevos fenómenos y se agravarían otros como el sector en situación de calle, que en el caso de los niños reflejaría los altos números de los censos realizados a principios de los años noventa.

El matiz que desarrollaría la política social a fínales de los ochenta y principios de los noventa se desarrollaría bajo la focalización, esto es que el Estado solo apoyaría a los grupos más necesitados y con la finalidad de que estos pudieran tener la oportunidad de realizar sus capacidades y ser parte del mercado[99]. También se adhieren nuevos actores que se sumaron a la asistencia y formación de la política

[97] Ceja Concepción, (2004)"la política social mexicana de cara a la pobreza" en Geo crítica/ Scripta Nova. Revista Electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. III núm. 176.
[98] Berger y Lukman, citado originalmente en Donati y Lucas. Óp. Cit.
[99] Óp. Cit. Durand Víctor. Pp.145.

pública, rompiendo con el esquema anterior en el que el Estado era el único garante y tutor exclusivo de la política social a este grupo en específico. Se integran fundaciones, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales como la UNICEF. Estos últimos serían los referentes de los compromisos y acciones de los gobiernos además de que sumarían esfuerzos, se integrarían y entrarían en coordinación junto con las instituciones del Departamento del Distrito Federal a principios de los años noventa.

Junto con estas organizaciones la autoridad comenzaría a visualizar y reconocer el fenómeno y su magnitud a través de la realización de diversos censos que servirían para conocer el origen geográfico de los niños, y sobre todo si vivían y trabajaban en la calle o solo trabajaban en la calle, por lo que durante este periodo se comenzaría a construir y delimitar el concepto de niño de la calle o en la calle, a partir también de las definiciones de organismos internacionales. De igual manera durante este periodo se comenzaría a materializar e instrumentar la política focalizada a través de la puesta en marcha de una serie de programas específicos a los niños en situación de calle, así como la creación de fideicomisos en los cuales se contemplaría no solo a las organizaciones sin fines de lucro, de la sociedad civil y fundaciones; sino a sectores empresariales tales como los que emplearan en sus procesos sustancias inhalables y quienes desarrollarían con sus propios recursos estudios e investigaciones.

Con la alternancia y consolidación del Gobierno del Distrito Federal, la intervención gubernamental tendría nuevamente un cambio de giro que contemplaría dos de los componentes de la política en sí: el marco jurídico y las instituciones de la administración pública del D.F.; y se materializarían en acciones enfocadas a este grupo. Se integraría la garantía y el acceso a derecho mínimos como parte de la agenda de la alternancia progresista. Se añadiría como componente de la política, la justicia social la cual consistía en la garantía de derechos básicos contemplados (derechos económicos, sociales, culturales, humanos etcétera). Esta contemplación de derechos en el marco jurídico derivaría en la “Ley de Desarrollo Social” y la “Ley de Asistencia e Integración Social” y que de esta última nacería el

Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), el cual sería la dependencia publica responsable de los niños en situación de calle y llevaría las acciones de coordinación con Organismos de la Sociedad Civil.

Este nuevo enfoque y reestructuración de la política pública no se vería reflejado en el marco de acciones emprendidas por parte de la autoridad del Gobierno progresista, ya que permanecerían los esquemas de asistencia básicos por parte de los programas. Además, la asistencia estaría dirigida a un grupo homogéneo denominado “Personas integrantes de las Poblaciones callejeras” por lo que se diluyen las distinciones de los integrantes de este grupo.

Esta modalidad de la política continuaría en años siguientes hasta que en el 2016, por medio del “Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas de Riesgo de Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México”, se desarrollaría un enfoque de atención desarrollado interinstitucional y transversalmente, con lo cual se incorporarían otras dependencias gubernamentales de la Ciudad de México, además de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la búsqueda de la reincorporación de derechos humanos en la intervención. En la actualidad y con el cambio de Gobierno en la CDMX (administración 2018-2024), se sigue manteniendo el mismo esquema de atención a este grupo vulnerable.

Se puede afirmar que en la actualidad la politica dirigida a los niños en situación de calle contempla los elementos que caracterizan a la politica publica la cual comprende cursos de acción divididos en tres ámbitos: a) acciones júridicas donde se fundamenta la acción; b) acciones de planeación en dónde se instrumentaliza la política para atacar frontalmente el problema; y c) acciones orientadas a la creación de instituciones que son los organismos con la atribución y responsabilidad en torno a la problemática. Sin embargo, aún contemplando los componentes de integralidad de la politica, la orientación hacia derechos básicos y la transversalidad interinstitucional; las acciones ejercidas se enfocan hacia la asistencia derivada en servicios básicos que distan de sus principios.

El enfoque de asistencia en la política dirigida.

Conforme a todo lo anterior se puede afirmar que el desarrollo y transformaciones que ha tenido la política pública en la materia obedece a las mismas transformaciones del contexto historico en el cual ha transcurrido la política social en México.

Hoy y aún con los avances en el apecto legal, el cual continuamente ha sido impregnado de las demandas y exigencias sociales para que se contemplen, recuperen y garanticen derechos sociales básicos, y siendo la CDMX el centro, vanguardia y referente de las políticas más progresivas y con avances en materia social tales como la legalización y despenalización del aborto, aprobación del matrimonio igualitario, etcetera; respecto a la implementación de programas sociales en este caso dirigidos a sectores vulnerables se exponen a la luz contradicciones entre los marcos normativos y el valor que generan los instrumentos de la política misma. La recuperación de derechos sociales básicos puede no solo verse obstaculizada por estos programas que operan en la CDMX, sino que podria no ser el fin mismo en la acción y orientación de las instituciones responsables.

Se ha afirmado en este estudio el carácter asistencialista que predomina en los programas públicos dirigidos no solo a este sector infantil vulnerable sino a la población callejera en su totalidad. Sin embargo, ¿en qué consiste o qué caracteriza a este enfoque asistencialista y cuáles son los aspectos que derivan su connotación negativa?

La Real Academia Española en su sitio oficial de internet se refiere a la *asistencia social* como la "Protección a toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirla por su propio esfuerzo o de recibirla de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de Seguridad Social"[100].

[100] Consultado en el sitio oficial de la RAE el día 11 de octubre de 2019, véase en: https://dej.rae.es/lema/asistencia-social

Por otro lado Rafael Reygadas Robles en su obra "Abriendo veredas"[101] hace referencia de definición de José M. Camarena Bolaños[102], respecto a la asistencia social como: "el conjunto de acciones de promoción, prevención, asistencia (sic) y rehabilitación que realizan los Sectores Público y Privado, en beneficio de las poblaciones marginadas o rezagadas, tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de orden biológico, cultural, económico y social que favorezcan en el individuo o comunidad con carencias, su desarrollo integral y consecuentemente, su acceso a los satisfactores básicos de alimentación vivienda, vestido, educación, salud, trabajo, hasta lograr una solución permanente de sus carencias, incorporandolos a una vida digna, decorosa y humana".

En este mismo estudio Reygadas señala los diversos matices que ha tenido la asistencia social en México que conforme a las transformaciones sociales han modificado su discurso siendo su origen en la época colonial la cual se instauró como una institución de caridad de tipo cristiana y que contribuyó a la producción y reproducción de la sociedad, estableciendo roles y estamentos diferenciados. Principalmente el clero y los que tenían título nobiliario eran los que podian realizar estas prácticas. El discurso cambia posterior a la independencia y en la época de la reforma se adoptó la asistencia como una obligación del Estado, que sin embargo, las prácticas y formas de atención poco se diferenciaban. Otra de las modificaciones que señala el autor es posterior a la Revolución mexicana en la cual la asistencia fue afirmada como un derecho social debido al pacto entre los grupos revolucionarios; y con el neoliberalismo se traladaron más funciones a la sociedad civil.

Reygadas señala que en la concepción más reciente de asistencia se incluyen dos elementos: un elemento temporal que modifica la concepción liberal de que el

[101] Reygadas Robles Gil (1998). "Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles". Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México. Véase en: http://www.organizacionescivilesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Fortalecimiento%20OSC/01_Abriendo_Veredas_RReygadas.pdf

[102] Delegado ejecutivo de la Junta de Asistencia Privada en el primer simposio sobre asistencia social en julio de 1986, Reygadas, (1998) ibíd.

Estado asuma la tutela de la asistencia; y un elemento que señala el carácter supletorio de la labor asistencial. Sin embargo, este discurso no ha derivado en una verdadera política operativa de la cual se coloque el peso de las causas de la demanda de asistenca, y en la capacitación para abandonar la condición de asistido.

Por lo que se puede señalar que la asistencia social no ha sido capaz de combatir las causas estructurales y conyunturales que generan a la pobreza y solo se ha concentrado a combatir los efectos de forma aislada, por lo que surge a crítica a estas formas "asistenciales" o "prácticas asistencialistas".

Como se ha señalado este tipo de enfoque adoptado en la política social se puede localizar posterior al cambio del modelo económico y reforma del Estado en las crisis de los años ochenta, en donde la política social fue restrictiva y tuvo que adaptarse y sujetarse a los ajustes presupuestarios. Los programas sociales Federales que surgieron en los años noventa se caracterizaba por operar bajo un esquema de focalización hacia la población más necesitada, o mejor dicho programas para los pobres de los pobres siendo principalmente de carácter residual la intervención gubernamental, la cual deja de lado el precepto de "justicia social" por medidas menguadoras y sectorizadas; generando fragmentación en la población debido a la inclusión y exclusión de la población objetivo[103].

Los programas banderas de cada sexenio dirigidos al combate contra la pobreza Progresa-Oportunidades-Prospera que consistian en transferencias condicionadas, demostraron ser mediadores o herramientas paliativas de la pobreza, ya que no generaron mecanismos de movilidad social y distaron de tener una orientación en la recuperación de derechos, prueba de ello son los altos niveles e indices de pobreza que existen actualmente y persisten en el país. La política social hasta los últimos sexenios se caracterizó por falta de coordinación en los programas e

[103] Verdiales López Diana, (2018). "El reconocimiento de los derechos sociales y la construcción de la política social en México" Universidad Rey Juan Carlos, Centros de Estudios de Iberoamérica, ISSN: 1988-0618.Vol 12, n° 2.2 1018. Revista electrónica iberoamericana, http://www.urjc.es/ceib/.

ineficiencia del gasto público, además de la duplicidad en atribuciones y objetivos diversos[104].

La asistencia social en estos programas fue utilizada como un mecanismo para mediar las fallas del mercado considerando a los beneficiarios como piezas mismas del mercado (capital humano), antes que ciudadanos con derechos, lo cuales deben desarrollarse para integrarse a la sociedad y al mercado[105].

¿Qué es el asistencialismo?

Conforme a lo que se ha señalado se podria afirmar que el asistencialismo es la connotación negativa o distorsion de la asistencia social, y se puede defnir como al conjunto de medidas y alternativas instrumentadas por la autoriadad que son paliativas, insuficientes, o sin ningún efecto para erradicar una condición de necesidad o que es inaceptable dentro de los valores compartidos en un sociedad, tal y como la pobreza. Paralelamente este término puede hacer mención a la incapacidad que tiene la acción gubernamental para la recuperación y restablecimiento de derechos, a traves de los diversos instrumentos que utiliza la autoridad pública. Sin embargo, el "asistencialismo" tal y como señala Franco (2011), es un concepto poco desarrollado en la literatura pero si empleado.

En el texto "Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres Controlados o Erradicación de la Pobreza?" desde la orientación del Trabajo Social", Norberto Alayón[106] hace una distinción sobre la vision asistencial y el asistencialismo, caracterizando a la primera que opera "como un instrumento mediador entre la económia y los efectos y los resultados del modelo económico en vigencia" e implica el reconocimiento y reparación de la injusticia social, por lo que a visión de autor involucra el reconocimiento de derechos sociales conculcados y la reparación de plena

[104] Informe OXFAM 2018," México Justo".
[105] Bentancor, María Virginia, (2015). P. 54.
[106] Alayón, Norberto, (1991). " Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza? Universidad de Puerto Rico, séptima conferencia conmemorativa Dorothy Dulles Bourne, véase en: http://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Conferencia-Dorothy-D.Bourne-8-Marzo-19917.pdf

cobertura de los problemas sociales; por otro lado el asistencialismo implica lo contrario, el no reconocimiento de los derechos u ocultamiento de los programas sociales como derechos humanos suprimidos o restringidos y la dación mínima para mitigar y controlar la conflictividad social que genera la carencia extrema, asi tambien desde un ámbito de dominación de clases, el asistencialismo es un instrumento e inversión de seguridad y control de las clases dominantes hacia los desfavorecidos[107].

El asistencialismo esta ligado intimamente a la lógica conservadora y neoliberal la cual antepone los principios de justicia social y centra su atención a la reducción de los gastos del Estado y la salubridad de las finanzas públicas, proponiendo una política social residual y delegando la asistencia cada vez más al mercado y a paritculares.

En este mismo sentido Grassi (2003)[108], refiere al asistencialismo a las intervenciones sociales del Estado neoliberal particularmente en su caso de estudio a la Argentina; como un órden político-institucional correspondiente a series de intervenciones para la solución de los efectos de las políticas de ajuste estructural que sucedieron por la crisis del modelo de sustitución de importaciones.

Señala Grassi que esta orientación asistencialista en las intervenciones sociales de la politica social, estaban focalizadas en los "débiles" o los que no pudieron adaptarse a este ajuste y quedaron "fuera del mercado", lo que da como consecuencia la institucionalización de la desigualdad estructural como carencia particular o del sujeto individual. En esta misma lógica la autora señala que el carácter asistencialista no se deriva en si mismo de lo focalizadas que esten las acciones implementadas, sino precisamente a la sustitución de derechos y garantías que obligue a asistir a los grupos sociales con la carencia y necesidad y excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en las "carencias",

[107] Ibídem, pp.15

[108] Grassi Estela, (2003). "El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La Experiencia Argentina de la década del 90" en Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Grupo de Estudios de Socioogía Histórica de América Latina. Véase en: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2712

mismas que estan concentradas al mantenimiento cotidiano o a la mera subsistencia.

Conforme a los argumentos anteriores se puede afirmar tal y como Señala Franco (2011)[109], la asistencia dentro de la política social es utilizada por los gobiernos y no tiene una acepción positiva ni negativa. La connotación de "asistencialismo" es una propiedad de la intervención gubernamental neoliberal y que se caracteriza por las acciones emprendidas como medidas parciales, focalizadas y de corto plazo para mitigar las externalidades de mercado que estan orientadas hacia las necesidades básicas de supervivencia de los individuos. Retomando a Franco[110], la instrumentalización de la política por medio de los programas sociales asumen a la asistencia para vivir mejor, ademas de que los receptores son tratados como objetos pasivos, incapaces de participar en el proceso de su propia recuperación, generando una amplia dependencia hacia esta asistencia que inhibe las capacidades del individuo.

¿Por qué se afirma el caracter asistencialista de la política dirigida a este sector?

Se ha señalado que el caracter asistencialista de la intervención gubernamental deriva de una lógica neoliberal, y bajo ese argumento los gobiernos de izquierda en la CDMX replanteron el discurso y sus acciones con los sectores vulnerables, por ello se trazó el rumbo por medio de la redifinición de leyes e instituciones mismas que reconocen los estragos derivados de las políticas de ajuste que se adoptaron desde las crisis de los años ochenta, y que por objetivo se proposieron no solo revertir las condiciones desfavorables, sino garantizar derechos por medio de políticas integrales y transversales, por lo que se deja de lado el carácter asistencial o asistencialista de la política social.

Ejemplo de de ello es la ya citada en apartados anteriores "Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal" del año 2000, la cual enfatiza la integralidad de la política

[109] Óp. Cit. P. 31.
[110] Ibíd. P.31

social remarcando la recuperación de derechos humanos, ademas de integrar la participación social y la transparencia; El ya señalado “Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México” del año 2016 y que actualmente engloba a niños y niñas en situación de calle para su marco de acción, de igual manera enfatiza la garantía de los derechos humanos en sus programas de los cuales señala: a) derecho a la integridad personal;b) derecho a una vida libre de violencia; c) derecho a la seguridad jurídica;e) derecho a la integridad personal y derecho a la libertad y seguridad personales; f) derecho a la salud, salud reproductiva, de consumo de drogas, etc; g) derecho a un nivel de vida adecuada; derecho a la educación; h) derecho al trabajo; y i) a la vivienda. Adicionalmente se remarca la eliminación de programas asistenciencialistas que desconozcan las necesidades de la población callejera.

El protocolo mismo dicta y especifica los actores que llevaran la política dirigida a este sector especificando las acciones coordinadas en cada una de las fases determinadas anteriormente, sin embargo, el protocolo mismo no es una ley sino un documento normativo, el cual señala el “como debería de ser” la política para estos sectores en peligro de calle, en la calle y en proceso de reinserción social. Esto deriva en una falta de vinculación entre los programas y el mismo protocolo además de la falta de sinergia entre las instituciones implementadoras y los entes corresponsables.

Tal es el caso de las Alcaldías pollíticas en la CDMX las cuales el protocolo las denomina como enlaces territoriales y que dentro de sus funciones se encuentra elaborar dictámenes técnicos sobre los puntos de socialización de los grupos callejeros además de contribuir a la elaboración de diagnósticos y datos estádisticos en las demarcaciones correspondientes. Sin embargo, en los hechos muchas de las mismas alcaldías desconocen el número de integrantes de estas poblaciones en sus demarcaciones e igual forma delegan que esta atribución le corresponde especificamente al IAPP, tal y como se ha señalado a traves de solicitudes de información a cada una de las 16 alcaldías.

Respecto a los entes responsables e implementadores referente a esta misma cuestión sobre la cantidad de niños en situación de calle se realizó una solicitud de información e incluso se tuvo comunicación directa con la dirección de la unidad de transparencia, quienes no cuentan con información actualizada desde el último censo elaborado en el año 2017, y respecto al padrón de niños beneficiarios del PAIPIPC del presente año, el área reporta que hasta junio del año 2019 se tiene un total de 134 niños registrados y se desconocen si son niños en situación de calle o vulnerables, ya que señalan que quien determina la situación júridica es el DIF-CDMX. Otro informe publicado en el portal de cumplimiento de la SIBISO, consultado en agosto de 2019, reporta 590 niños beneficiarios que de igual manera hasta junio no se especifica a que sector pertecen ni su situación jurídica.

En reiteradas ocasiones se trató de entablar comunicación con personal correspondiente del DIF-CDMX y la parte implementadora del programa "hijos e hijas de la Ciudad" sin lograr éxito, de igual forma no se atendieron las solicitudes de información sobre el número de niños en esta situación en las 16 alcaldías, ni sobre el número de niños atendidos por el programa correspondiente, inclusive se trató de lograr comunicación vía redes sociales a tráves de Facebook y twitter con promesa de entablar comunicación vía telefónica lo cual no ha sucedido.

Derivado de lo anterior se puede evidenciar la incertidumbre sobre el número de niños en situación de calle y que las autoridades no pueden vislubrar la magnitud del fenómeno si se basan en un censo que como se ha señalado, tiene discrepancias con los datos que tienen algunas alcaldías y las instituciones implementadoras.

Respecto al conjunto de acciones que determinan los programas llevados a cabo por la autoridad pública en la CDMX, se identifican duplicidades por ejemplo las brigadas de detección de personas en situación de calle en puntos de socialización ya que dicha actividad es llevada a cabo por ambos programas el PAIPIPC implementado por el IAPP, y el programa “Hijos e Hijas de la Ciudad” llevado a cabo por el DIF-CDMX y que este último reconoce en las reglas de operación que es un

programa similar diferenciadose del PAIPIPC por la población objetivo. El primero busca atender a toda la población callejera mientras el programa del DIF-CDMX esta dirigido a niños niñas, adolescentes, madres con hijos menores de 18 años mujeres embarazadas (también en situación de calle). Sin embargo, cumplen la misma función que es sensibilizar a los integrantes para que acepten los denominados "servicios sociales" o que accedan voluntariamente a ser canalizados a instituciones públicas que son los CAIS o instituciones privadas o de la asociación civil. Otra cuestión que reluce es que el programa"Hijos e Hijas de la Ciudad" según las reglas de operación, destina el cien por ciento del presupuesto asignado[111] para el pago por la atención y servicios a la población canalizada, que proporciona las Instituciones de Asistencia Privada y Organizaciones de la Sociedad Civil. A su vez la SIBISO implementa el PROFAIS el cual como se ha señalado es un financimiento dirigido las Organizaciones de la Sociedad Civil que desarrollan actividades de asistencia social en la CDMX dirigidas a grupos vulnerables en los que se incluye a integrantes de las poblaciones callejeras.

Otro punto a señalar es la falta en la coordinación o sinergia entre las instituciones responsables. Si bien este ensayo tuvo limitantes tanto en el acceso a la infomación por parte del personal del DIF-CDMX, e igual forma inconsistencias y falta de conocimiento por parte del personal de la DIAPP debido a los cambios de equipos, ya que es una nueva administración de gobierno, algunos estudios en este mismo ambito resaltan la falla de articulación entre programas y coordinación entre instituciones responsables. Entendiendo a la coordinación desde dos enfoques: una vertiente institucional, la cual se concibe como una serie de reglas formales, roles, y objetivos comunes dentro de una organización y que la coordinación entre actores es fundamental para lograr los fines, por lo que es tambien indispensable que las reglas y la división de trabajo sean especificas y coherentes. Por otro lado la coordinación dentro de una vertiente de gestión vinculada al proceso de políticas públicas, en la cual se señala a la coordinación como un proceso que se inserta en la construcción de politicas y es herramienta para lograr resultados, teniendo un

[111] $3, 000,000 (tres millones de pesos).

caractér técnico en los procesos de la intervención gubernamental, y uno político en el cual las acciones de la política sean coherentes entre los actores que estan presentes en la política publica[112].

Recuperando elementos de los enfoques anteriores se identificó que en el diseño mismo del protocolo interinstitucional hay poca claridad entre las tareas o división de trabajo de cada ente corresponsable y acciones a realizar conforme a las fases que se estipulan en dicho documento. En este mismo documento se señala las servicios que proporcionan las brigadas preventivas que le corresponden al DIF en la fase de prevención, que son identicos a los servicios que proporcionan las brigadas que lleva acabo el IAPP correspondiente a la fase de intervención[113].

Se habla de superar el asistencialismo en el potocolo y en los programas derivados y correspondientes a las fases de prevención e intervención, pasando de "servicios asistenciales" a "servicios sociales", sin embargo ,en el hecho se trata de mismas medidas mitigadores y de alcance de corto plazo. El mismo protocolo señala que en la fase de intervención los CSS, CAIS, se deben proporcionar servicios de alimentación como parte del derecho humano a la almentación y a la salud; atención integral a la salud como parte del derecho humano a la salud, cabe señalar que no se afilia al beneficiario a alguna institución de salud; el aseo personal de igual forma en el marco del derecho a la salud; entre otros.

Otra de las cuestiones señaladas es sobre la definición de la población objetivo, en el caso de los niños y niñas en esta condición, son homogenizados bajo el término de "poblaciones callejeras" tanto en el protocolo, el programa "Hijos e Hijas de la Ciudad", y en el PAIPIC. Señala Strickland (2011) que si por un lado el término de "poblaciones callejeras" simplifica y facilita la terminología, por otro se pierde la

[112] Espinosa Trujillo Natalia, (2018). Véase también para ampliar la información sobre los enfoques de "coordinación" además de su medición en los programas "Hijos e Hijas de la Ciudad", y PAIPIPC.
[113] Se trata de la canalización por parte de alguna de las dos brigadas a un centro para que se proporcionen los servicios de salud, prevención de adicciones, atención y valoración psicológica, asesoría jurídica, solo diferenciándose de la capacitación de trabajo el cual contempla solo el DIF.

distinción de cada integrante de esta población y sus diferencias, por lo que la distinción es clave para la intervención.

Por el lado institucional en la coordinación como proceso de las reglas, informacion y roles dentro de la organización, se identificaron inconsistencias en el dominio de de estos ambitos por parte del personal responsable de la implementación del PAIPIPC que es la Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias DGIAPP, quien en un primer acercamiento para poder llevar a cabo entrevistas al personal del área responsable de la implementación del programas así como conocer el proceso mismo, señalaron que no tenían registros de niños en situación de calle que estuviera atendiendo el PAIPIPC y que para ampliar la información era necesario verificar con la Unidad de transparencia de la misma DGIAPP. Esta área corrobora el número de beneficiarios menores de edad sin conocer si se encontraban en situación de calle o eran de situación vulnerable por lo que por medio de la subdirección de esta unidad se pudo lograr un encuentro con el área implementadora del PAIPIPC, la cual es la Cordinación de Atención Emergente.

Al tener el encuentro y la charla en las instalaciones de la DGIAPP con el personal a cargo de la implementación, éste reconoció que se debe redefinir el protocolo interinstitucional por parte del nuevo equipo de Gobierno responsable en la materia y que en el caso de los niños hay muchas deficiencias, ya que al aceptar ellos o/y sus padres en esta situación, acudir a los CSS a recibir los servicios sociales estos no son óptimos y no estan diseñados para atender y albergar a los infantes, además el PAIPIPC solo es un filtro para poder canalizar a los niños conforme a su perfil a los CAIS o a las OSC. Respecto a los convenios que tienen con las OSC el personal responsable desconoce con cuantas o quienes se tienen los vínculos y desconoce sus nombres y bajo qué marco jurídico se rigen, ademas de que no sabe si se tiene un directorio de cada una de ellas ya que, señalan, que los deben conocer esa información son el área que implementa el PROFAIS, sin embargo remarcan que en la actualidad estos organismos se encuentran totalmente sobresaturados de personas en esta situación.

El personal reconoce que el PAIPIPC atiende a amplios sectores de la poblaciones callejeras y que esto deriva en problemas por las necesidades de cada individuo, sean niños, adultos mayores y jovenes, ademas de que también se atiende a personas de la comunidad LGTB y debido a ello se necesita llevar acabo una actualización del programa para poder estipular y definir las acciones con otros actores releventes. Respecto a esto último y al preguntar sobre qué dependencias identifica áreas de oportunidad o de coordinación, el personal efatiza que el DIF-CDMX debe asumir más su papel como garante de los derechos de los niños y niñas y adolescentes, ya que no solo el PAIPIPC y su área son los responsables.

Otra cuestión que señala el personal de la Coordinación es que se cuenta con muy poco personal y presupuesto apretado no solo en este sector sino en general con los entes que llevan la implementación del protocolo debido a que se han ajustado a las polítcas que paralelamente ha adoptado el Gobierno de la CDMX como parte de la política de austeridad del Gobierno Federal, y que tienen que hacer mucho más con menos, no especificando lo que se hace de más. Otro incoveniente que se considera es la actualización de los datos sobre cuántos niños y en general cuántos integrantes de las poblaciones callejeras hay en la CDMX porque el PAIPIPC sus objetivos estan solo dirigidos para buscar atender a los 4,500 que registró el último censo.

Al hablar sobre que se busca superar las acciones asistenciales en el programa brindando Servicios Sociales, el personal desconoce exactamente la diferencia y solo señala que la asistencia busca la obligatoriedad de los servicios,a diferencia de los servicios sociales que sensibiliza e invita para que se puedan recibir con apego a derechos humanos, por lo que es muy dificil poder ayudar a estas personas ya que por experiencia del personal, muchas no quieren salir de su situación de calle por que les es muy facil evadir responsbilidades mayores como el trabajo formal.

Referente a las brigadas que realiza la Coordinación conforme al PAIPIPC y las que realiza el DIF-CDMX, el personal señala que no trabajan conjuntamente y que solo en casos complejos logran llevar acciones coordinadas, como un niño abandonado

en vía pública, sin embargo señalan nuevamente que el DIF-CDMX muchas veces no interviene y los adjudica al IAPP. Otro punto que recalcan es sobre los servicios médicos que se suponen se llevan acabo en las brigadas pero que debido a la falta de personal se ven imposibilitados a trasladar al personal médico a los puntos de socialización por lo que solo se proporcionan en los CSS. Con respecto a esto último y a aspectos que se consideren y que se deban mejorar, el personal considera que debe existir más personal y más lugares para poder atender a las personas debido a la sobrepoblación, consideran que es insuficiente la labor de otras dependencias como el DIF-CDMX por lo que falla la integralidad. Consideran que el marco juridico es amplio y que no es viable por lo que no es necesario reformar en la CDMX las leyes en la materia.

Se preguntó si por los acontecimientos de las caravanas migrantes de finales del año 2018 hubo algún registro de niños migrantes e inmigrantes abandonados en las calles o con sus familiares en situación de calle, el personal señala no hubo registros de igual manera respecto a los migrantes del interior del país, solo los datos del censo del año 2017. Se cuestionó sobre algún protocolo para atender a niños en situación de calle que fueran indigenas y que si tenian personal capacitado en situaciones, respondiendo que no existe algún protocolo ni personal en la plantilla, para estos casos se solicita asesoría a la COPRED. También se solicitó conocer o donde localizar u obtener los manuales internos o de operación del área, el personal informó que por los cambios administrativos no se terminan de elaborar y que el organigrama sigue en proceso de cambios.

Por último se cuestionó respecto a colaboración con órganos internacionales como la UNICEF, personal señala que no se tiene un vínculo pero se espera que con esta administración se puedan enfatizar y generar enlaces con estos entes.

Como se ha señalado se intentó localizar y tener contacto con personal del DIF-CDMX por varios canales incluyendo redes sociales además de que se solicitó información en la plataforma nacional de transparencia generandose un número de folio el cual nunca se atendió. De igual forma no se pudo obtener contacto con el

área que gestiona la fase de integración y que tienen a cargo los CAIS, solo se obtuvo contacto con la DGIAPP quienes reiteraron que no tienen niños en situación de calle registrados en algún CAIS.

Contemplando estas limitantes para poder llevar a cabo un análisis integral sobre los elementos programas que lleva la autoridad pública, y conforme a la recopilación de información apartir de los elementos señalados se puede llevar un ejercicio operacional sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se identificaron en la política social dirigida a este sector en situación de calle en la CDMX.

4. Diagnóstico situacional de la política dirigida.

Una de las tantas herramientas de la planeación estratégica gerencial que contribuye al análisis situacional un de objeto de estudio determinado en el tiempo es el análisis FODA, el cual permite obtener un diagnóstico sobre las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas que se presentan en una institución, organización, o en este caso política pública, y que puede ayudar a mejorar la prospectiva sobre los objetivos que se buscan para solucionar problemas. Se decidió utilizar esta herramienta debido a su uso operacional con los datos recopilados a lo largo de este ensayo y como facilitadora para exponer el análisis.

Una de las consideraciones que deben tomarse en cuenta para poder elaborar este análisis es conocer el entorno o medio ambiente en dónde se desarrolla el objeto de estudio ya que variables como el contexto económico, político y social derivan en la variable dependiente, que en este caso es la política dirigida a los niños en situación de calle en la CDMX, además de contemplarse las limitantes internas como recursos, tecnología, etcetera[114].

Contemplando lo anterior, a continuación se definen las variables del analisis FODA, dividiendose por las variables internas, Fortalezas/Debilidades que en este caso son los elementos que inciden en la política dirigida al grupo vulnerable señalado; y las variables externas Oportunidades/Amenazas como parte de los elementos fuera del ámbito de la política.

***Fortalezas*.**

Por Fortalezas se entiende a las capacidades que tiene la política en este caso, o sea las ventajas, factores bajo las habilidades y recursos que tiene a su alcance, visto desde un ámbito positivo y que se expresa por ejemplo en una imagen institucional reconocida, recursos humanos capaces y experimentados, entre otros.

[114] Ramírez Rojas José, (2016).

En el caso de la política social dirigida a los niños y niñas en situación de calle se puede señalar como primera fortaleza a el conjunto o bagaje de leyes que se han desarrollado y que han sido parte de un proceso de evolución de la política misma, debido a el desarrollo historico, la coyuntura política, económica y social. En la normativa se ha reconocido a este grupo como personas que carecen de derechos fundamentales y que la autoridad pública es sujeto obligado y debe velar y garantizar tanto la recuperación y ejercicio de los derechos humanos básicos, como derecho la educación, vivienda, trabajo, a ejercer su derecho de cudadanía, etcetera. Por lo que las leyes con enfoque a derechos humanos es la primera fortaleza de los componentes que integran a la política pública.

Documentos como el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México" son un avance en la integralidad y transversalidad de política pública no solo en la materia. Reconocer que el fenomeno callejero es complejo en sus causas de las cuales devienen de cuestiones macro-medio-y micro estructurales y que debido a ello se necesita una intervención articulada de múltiples actores, instituciones, Alcaldías y demás, es un avance a una vision integral del problema.

Derivado de lo anterior la segunda fortaleza son las instituciones que se tienen en la CDMX para atender el fenómeno,ya que son acordes con la normativa que justifica su creación y actuación orientada bajo este enfoque de recuperación de derechos, además de que se cuentan con muchos años de experiencia y que han derivado en las reformulaciones de los programas dirigidos.

Una tercera fortaleza es la coparticipación que se tiene y han tenido los Gobiernos de izquierda con Organismos privados y de la Sociedad Civil quienes son actores fundamentales para enfrentar este problema público y que permite mecanismos de retroalimentación con la autoridad pública.

Y por último se puede señalar como fortaleza interna que es la aplicación de mecanismos integrales para conocer con profundidad las causas del fenómeno y del por qué los niños y en general estos grupos se encuentran en las calles a tráves

de conocer sus “historias de vidas”. El IAPP en enero de 2018 como parte de su diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras, llevo acabo en la Alcaldía de Cuauhtémoc una serie de entrevistas[115] a profundidad con integrantes de las poblaciones callejeras en general,con el fin precisamente de analizar el motivo de su situación. Esta recopilación de historias de vida no solo ayuda a conocer de manera integral el problema sino que puede coadyuvar a la participación misma de los integrantes de la poblacciones callejeras, sin seguir siendo actores pasivos de la política pública, y así mismo definir el problema conforme a las necesidades y las experiencias de riesgo de las cuales se enfrentan día con día.

Debilidades.

Las Debilidades son entendidas en este análisis como deficiencias, carencias, factores en los que se tiene poco desempeño, desventajas, obstáculos para conseguir los objetivos, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente.

En esta sección se pueden describir las debilidades conforme al enfoque de coordinación expuesto en el apartado anterior, debilidades de carácter de gestión relacionada al proceso de la política pública; y debilidades relacionadas a los aspectos institucionales como las normas, procesos, resposabilidades y dominio de información.

Respecto a las primeras debilidades se identifica la poca vinculación del marco jurídico con las acciones articuladas por parte de los entes responsables y corresponsables. Como primer punto el enfoque de recuperación de derechos humanos básico que plantea las leyes y que el mismo protocolo interinstitucional señala, queda relegado a mero discurso ya que los programas que se han expuesto solo porporcionan servicios asistenciales mismos que se les ha cambiado el nombre a "servicios sociales" sin diferenciarse en lo absoluto. Estos servicios se necesitan

[115] Fueron aplicadas 43 entrevistas a este grupo en general, véase en: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf

en las tres fases que estipula el protocolo, sin embargo, no son la solución para largo plazo, ya que dentro de los aspectos negativos que se pueden generar es la dependencia por parte de la población objetivo y generar satisfacción por la situación en la que se encuentran. En el caso de los niños se requiere mayores labores de actuación, conocer el por qué de su situación en la calle para no solo generar medidas paliativas sino que puedan contrbuir a la reiserción social.

Como segunda debilidad es la generalización del término de "poblaciones callejeras" ya que como se ha señalado, genera que las acciones gubermentales (aunque se reconozca la diversidad del grupo), caiga en acciones homogenizadas, ambiguas y se pierda de vista las necesidades particulares de cada sector.

La tercera debilidad es respecto al número de niños en esta situación que se tiene registrados por parte de los entes responsables y corresponsables, ya que discrepan y no se sabe exactamente quienes son los beneficiarios de los programas (si son niños vulnerables o en situación de calle), esto respecto a los datos que se suben en las plataformas en línea. ¿Por qué recalcar este punto? Por que es indispensable para conocer la magnitud del fenómeno, si crece, decrece o permanece además que de sobre ese número se lleva acabo las metas y objetivos de los programas. Estos mismos solo tienen como meta atender un número determinado de integrantes sin realmente conocer una cifra exacta y confiable de cuántos niños hay, por lo que los objetivos y metas reales de los programas es cumplir con un mero indicador y de los cuales son visibles en las reglas de operación vigentes de cada programa.

Otra debilidad es la duplicidad de las acciones de los programas dirigidos que son implementados por las instituciones responsables: el programa del DIF-CDMX “Hijos e Hijas de la Ciudad “; y el programa de la SIBISO el PAIPIPC. Esto respecto a las brigadas de prevención e intervención, siendo la única diferencia que el primer programa especifica que su población objetivo son niños, mujeres con hijos, mujeres embarazadas, todos ellos en situación de calle, mientras que el segundo atiende a toda la población en su conjunto; también respecto a que ambos proporcionan

servicios asistenciales. Estos elementos derivan tal y como señalaba el testimonio del personal de la Coordinación de Atención Emergente que implementa el PAIPIPC, en problemas de coordinación y sinergia, además de problemas en las responsabilidades sobre las atribuciones, lo que da cabida a la competencia y rivalidad entre los entes responsables, sería otra debilidad detectada. Otra duplicidad que se identifica es respecto a PROFAIS y el mismo programa "Hijos e Hijas de la Ciudad" referente al financiamiento a Organismos Privados y de la Sociedad Civil; y por último, una duplicidad Institucional, ya que la SIBISO y el DIF-CDMX son dos dependencias que atienden a grupos vulnerables similares si no es que iguales, por lo que se debe delimitar especificamente el marco de acción de cada una sin perder el enfoque transversal e integral.

Por último, el mismo IAPP en el diagnostico situacional citado[116] reconoce que el protocolo interinstitucional aún siendo un documento ejecutivo de artículación institucional que establece las pautas, directrices, y líneas de acción para ofrecer bienes y servicios; se carece de la rigidez de una ley para generar obligatoriedad y mayor compromiso por parte de los entes involucrados. Por lo que puede ser esta cuestión la que deriva en la falta de viculación entre los programas y que realmente el protocolo solo sea un documento meramente normativo y sobre todo discursivo.

Siguiendo ahora con las debilidades pero ahora desde un ámbito institucional o de gestión interna u organizacional, una de las fuentes de información que aporta a este análisis es el testimonio del personal que implementa el PAIPIPC con el que se tuvo contacto el mes de agosto de 2019 en las instalaciones de la DGIAPP. La primera debilidad que expresa el personal es que el único CSS que opera bajo el programa no es apto para los menores en calle, además que se encuentra sobrepoblado y se carece en la actualidad con recursos humanos para poder brindar más servicios la población callejera.

Otra cuestión es que el personal responsable de la Coordinación desconoce los convenios y las OSC con las que se tienen vínculos, siendo que es indispensable

[116] Véase en la sección de conclusiones en el enlace anterior ya señalado.

que se tenga esta información puesto que el PAIPIPC contempla dentro de sus reglas de opereción canalizaciones a organismos privados u OSC.

Dentro del mismo diagnóstico stuacional anteriormente citado[117], se reconoce internamente como debilidad que aún contemplando a las poblaciones callejeras como sujetos de derechos, aún se continuan con prácticas de limpeza social y retiros forzados por parte de la autoridad sin respetar la autodeterminación de estos grupos por sorevivir en el espacio público. Otra debilidad reconocida por el mismo IAPP es respecto a los servicios de salud que se porporcionan tanto en los CSS que corresponde a la fase de intervención y en los CAIS que corresponden a la fase de reintegración; ya que no se cuentan con servicios de segundo y tercer nivel de la atención médica y respecto a los hospitales que pudieran proporcionarlos, la dificultad resulta debido a la documentación que se requiere para afiliar a algún integrante de este grupo, ademas de que se incurre a la discriminación por negar los servicios debido a su situación de calle.

Y por último, con relación al derecho de la vivienda, el IAPP reconoce que no la proporciona dentro de los servicios sociales, solo un lugar para pernoctar por lo que se genera confusión respecto a la prestación del servicio social de forma temporal, con la obligación de la perpetuidad de asignar un espacio que reconocen los integrantes como propio.

Es necesario nuevamente señalar que en esta última sección el análisis es somero debido a las limitantes de tiempo para poder llevar a cabo una charla o entrevista con el personal de la agencia 59 de la PGJ-CDMX y de igual forma con las omisiones de información y de contacto que se presentó con el DIF-CDMX, por lo que debido a la información proprcionada por el personal del IAPP se tomó como referencia en el caso especifico de IAPP para presentar las debilidades internas de la gestión.

[117] Página 20 del documento.

Oportunidades y Amenazas.

Respecto a las variables externas (Oportunidades y Amenazas), estas permiten analizar situaciones o condiciones del entorno que pueden beneficiar o perjudicar a la organización, institución, programa público o política pública; lo cual ofrece la parte complementaria del diagnóstico situacional.

Las Oportunidades son las circunstancias del entorno que son favorables en este caso para la política dirigida y que se pude aprovechar para lograr los objetivos. En la actualidad se presentan factores relevantes que no solo podrian aprovecharse para la política en la materia sino para un cambio sustancial en la política dirigida a los grupos vulnerables en general en la CDMX, esto debido principalmente a dos factores: El cambio de administración en la Ciudad, la cual tiene un fuerte enfoque dirigido a la protección e inclusión de grupos prioritarios y puede no solo detectar las debilidades internas conforme a la gestión de los programas dirigidos, sino redefinir la orientación de los mismos programas y que no solo generen acciones vinculadas a la asistencia social, sino que generen mecanismos de reincorporación de derechos y de inclusión.

Como segundo punto a destacar es la adopción de posturas políticas e ideológicas del nuevo Gobierno de la CDMX, que son paralelas a la nueva administración Federal, que de igual manera tiene un fuerte componente social y de inclusión en políticas que involucra a sectores de la población marginados. Estas posturas pueden romper la lógica de los programas públicos, pasando de concentrarse a cumplir los indicadores de eficiencia, a ser los beneficiarios el eje central de los programas. El Gobierno de la CDMX comparte seguir la misma línea que el Gobierno Federal en a centrarse en atacar las causas de problemas estructurales tales como seguridad y desigualdad, a través de mecanismos de justicia social.

Siguiendo pero ahora con las Amenzas del ambiente para la política dirigida y continuando con el tema de la recomposición de las administraciones tanto locales como a nivel Federal, se teme, y recuperando el testimonio del personal que impementa el PAIPIPC, que se adopten paralelamente medidas de “austeridad” que

repercutan en ajustes de a presupuestos o recorte de la plantilla de personal que lleva a cabo la implementación del programa. El personal admite que existe un ambiente de incertidumbre por la limitación de recursos, ya que afirma que en la actualidad hay muy poco capital humano para atender a una población que supera a los programas mismos. Derivado de esta situación también se genera incertidumbre por la continuación de los programas dirigidos o un replanteamiento en detrimento de la población callejera.

Y por último en esta misma línea de las cuestiones de austeridad que se pueden tomar por parte del Gobierno de la CDMX, de igual manera no solo una amenza para la política o algunos de sus componentes como los programas mismos, sino para la población callejera, es la adopción de recortes de recursos a OSC u organizaciones de Asistencia Privada quienes han coadyuvado para confrontar este fenomeno en la Ciudad. En la actualidad estas medidas se estan ejerciendo por parte del Gobierno Federal.

Todos estos elementos identificados y que arrojó el análisis FODA se pueden expresar en la siguiente figura.

Figura 4.1. Elementos identificados del análisis FODA de la Política dirigida a niños y niñas en situación de calle.

FORTALEZAS.	DEBILIDADES.	OPORTUNIDADES.	AMENAZAS.
-Leyes con enfoque a recuperación de derechos humanos. **- Instituciones orientadas a la recuperación de derechos y con experiencia.**	**<u>De carácter de gestión de la política pública.</u>** **- Acciones de los programas no son coherentes con el marco jurídico (asistencialismo).** **- Homogenización de los diferentes sectores**	**- Nueva administración e n la CDMX con fuerte enfoque en protección e inclusión a poblaciones prioritarias.** **- Se comparte paralelamente a la administración Federal**	**-Medidas de austeridad.** **- Recorte de recursos a OSC u Organizaciones de Asistencia Privada.**

- Participación de Organismos Privados y de la Sociedad Civil. **- Aplicación de mecanismos integrales (historias de vida).**	**de la población callejera bajo un mismo término.** **- Incertidumbre sobre el número de niños que se encuentran en las calles.** **- Duplicidad de actividades de los programas.** **- Problemas de coordinación entre instituciones.** **- Protocolo interinstitucional no tiene el carácter de ley.** **<u>Debilidades internas de gestión IAPP.</u>** **- CSS no apto para menores.** **- Prácticas de limpieza social.** **- No se cuentan con servicios médicos de 1 er y 3 er nivel.** **- No se cumple la garantía de acceso a la vivienda.**	**la preocupación por los sectores marginados.**	

Elaboración propia con los datos obtenidos en el análisis.

5. Reflexiones Finales.

Como se ha expuesto en los capítulos anteriores son varios los elementos que se deben no solo de modificar y de reformular, sino de replantear para que la autoridad pública en la CDMX pueda intervenir integralmente al sector infantil que se encuentra en las calles, tal y como señalaba la expresidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México al presentar el protocolo Interinstitucional en 2016, se debe crear y públicar una ley que reconozca los derechos de las poblaciones callejeras y que contribuya a "*subsanar la deuda histórica que como sociedad tenemos con quienes por décadas han tenido que hacer del espacio público su única alternativa de sobrevivencia"*[118]. Una deuda que persiste y se incrementa al no saber quiénes y cuántos son los niños que se encuentran en las calles, y una deuda por que se definen medidas paliativas, inconsistentes y descoordinadas en los programas sociales.

A pesar de estos factores señalados, en este estudio no se puede catalogar rotundamente a la política dirigida a los niños en situación de calle totalmente de carácter asistencialista, debido a la falta de elementos e información derivado de lo empírico y respecto a las demás fases que complementan la acción gubernamental en la CDMX y que estipula el protocolo interinstitucional. Esto debido principalmente a limitantes de tiempo, de respuesta por parte de los entes responsables como el DIF- CDMX; a problemas de coordinación e información por parte de la SIBISO especificamente el IAPP para tener el acceso a algún CAIS y conocer de cerca la implementación de las acciones de la fase de reinserción. Sin embargo, si se pueden categorizar y afirmar que los programas sociales aquí expuestos son asistenciales y sus objetivos y metas distan de los preceptos del protocolo

[118] Ex presidenta Doctora Perla Gómez Gallardo, extraído de la página oficial de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, recuperado el 22 de noviembre de 2019, véase en: https://cdhcm.org.mx/2016/06/presentan-protocolo-de-prevencion-y-atencion-a-poblaciones-callejeras-en-la-ciudad-de-mexico/

interinstitucional y sobre todo distan de las garantías que estipula la Constitución Política de la Ciudad de México[119].

Es indiscutible la necesidad de llevar acabo e implementar mecanismos de asistencia social y que sean focalizados a la población infantil callejera como medio para salvaguardar y recuperar los derechos humanos básicos, sin embargo, por si mismos no son la solución para afrontar un fenómeno que como se ha expuesto, es resultado y deriva de múltiples causas estructurales y aristas, por lo que el eje de la acción gubernamental debe concentrarse en mecanismos de mayor integralidad y que dejen de ser el eje principal de las metas y objetivos de los programas dirigidos, los indicadores y número de servicios proporcionados.

Mecanismos como los llevó en 2018 el mismo IAPP, tales como conocer las historias de vida y el motivo de calle de no solo de este sector sino de la población callejera en general; ayudan a tener visión más integral sobre las particularidades de cada sector callejero y que se puede complementar con los servicios asistenciales, además de generar la participación de estos sectores para la retroalimentación de la intevención de la autoridad pública.

Como parte de la reconstrucción de la política pública, se pudo observar que en el protocolo insterinstitucional se señala y ennumeran una gran lista de dependencias diferentes a las responsables, que integran el denomidado “enfoque integral y transversal”, sin embargo, no es clara la actuación, participación o las atribuciones y responsabilidades de cada una, por ejemplo la Secretaría de Educación de la CDMX, la Secretaría de Cultura y el Instituto de la Juventud de la CDMX, entre otras, por lo que es necesario estipular y delimitar las acciones interinstitucionales que se tengan conjuntas para contribuir y cumplir el enfoque transversal.

A manera de conclusión, el análisis deduce que la actual política pública dirigida hacia los niños y niñas en situación de calle ha sido resultado de un proceso

[119] Articulo 11 sección “K” de la Constitución Política de la Ciudad de México, véase en: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

histórico de transformaciones sobre el tipo enfoque de intervención de la autoridad gubernamental en la CDMX, y que de estas transformaciones han incidido fenómenos en los diferentes ámbitos políticos, sociales y económicos.

La política pública es conformada por una serie de acciones orientadas y encaminadas a intervenir en el sector social vulnerable aquí expuesto, a través de leyes, instituciones y programas públicos.

A pesar de que en el marco normativo existe un fuerte componente social y se estipula que la intervención gubernamental actúe conforme a un enfoque de recuperación de derechos, las acciones que se desprenden de los programas sociales no son coherentes con las leyes.

Todo lo que se afirma fue posible a partir de la reconstrucción de los elementos que integran y conforman a la política pública en la matería; al análisis histórico de las diferentes formas de intervención de la autoridad pública respecto al sector infantil callejero y que se ejemplificó a su vez con el mismo trayecto histórico de la política social en México; por la reconstrucción de términos y conceptos para explicar las características y significados de la acción gubernamental en la CDMX; y por el apoyo de herramientas analíticas y métodos de otras disciplinas que contribuyen al análisis transversal e integral de la política pública. Tal y como señalan Meny y Thoenig, recurrír y servirse del cajón de herramientas que ofrecen las ciencias sociales.

Conforme a lo anterior señalado, en este estudio se logró el principal objetivo que fue conocer los elementos que conforman la política pública dirigida al sector infantil callejero en la CDMX y que de este objetivo partió el estudio y la pregunta de investigación.

Referencias.

Aguilar, Luís. (2012) “Introducción” en Aguilar, Luis (Comp). Políticas Públicas, BBAPdf, México.

Alayón, Norberto, (1991). “Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?” Universidad de Puerto Rico, séptima conferencia conmemorativa Dorothy Dulles Bourne, véase en: http://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Conferencia-Dorothy-D.Bourne-8-Marzo-19917.pdf

(2007). “Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal” Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-702fe19358ccf36b7038f2947410ad67.pdf

(2011).” Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal” Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-cae358cccc07e426436f4dd2adcbae94.pdf

(2014), Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Archivo digital, recuperado el 14 de junio de 2019 en sitio oficial, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-2357014cf37e7c56535968bda9439517.pdf

(2015).” Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México”. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, véase en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-df57bb45d54d8838f567b917c3c9b26a.pdf

(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”. Gaceta oficial de la Ciudad de México No 95 Décima Novena Época, véase en: https://cdhdf.org.mx/tag/protocolo-interinstitucional-de-atencion-integral-a-personas-en-riesgo-de-vivir-en-calle-e-integrantes-de-poblaciones-callejeras-en-la-ciudad-de-mexico/

(2019). Reglas de Operación del Programa “Hijos e Hijas de la Ciudad” Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México” Recuperado 1 de junio de 2019 en: https://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-hijas-e-hijos-de-la-ciudad

(2019). Reglas de operación del Programa “Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC)”. Instituto para la Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP). Recuperado el 1 de junio de 2019 en: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c6/eec/548/5c6eec548ff8c266212734.pdf

Bentancour Harretche Virginia, (2015). “La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada”. Fronteras, ISSN 0797-8952, N°.8, 2015, págs... 45-57. Véase en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5192770

Cárdenas Pérez Georgina (2011) “Políticas públicas vigentes en la ciudad de México dirigidas a la población de calle: algunos puntos de conflicto” en Los efectos de la crisis globalizadora en los procesos de exclusión social de la infancia y juventud latinoamericana y del caribe. Primera Edición UAM Xochimilco

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2014). "Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013" México, CDHDF sitio oficial: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (CONAPRED), (2016). Monografías por la No Discriminación. Obtenido de http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblaciones-callejeras/

Ceja Concepción, (2004)”la política social mexicana de cara a la pobreza” en Geo crítica/ Scripta Nova. Revista Electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. III núm. 176

Donati Pierpaolo y Lucas Antonio, (1987). “La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos” en Reis: Revista Española de investigaciones sociológicas, no. 2, pp. 58

Durand Víctor, (2009). “La cultura política de los mexicanos”, en Rodríguez Araujo, Octavio (Coord.), México ¿Un nuevo régimen político? México, Siglo XXI, pp. 121-149.

Grassi Estela, (2003). “El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La Experiencia Argentina de la década del 90” en Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina. Véase en: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2712

Fetreault, Darcy Víctor, (2012). “La política social y los programas de cara a la pobreza en México ¿Oportunidades para quién?, en Estudios Críticos del Desarrollo, Vol. 11, núm. 2, 1er semestre, pp. 41- 74.

Gaceta Oficial de La Ciudad de México, (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” Décima Novena Época. 16 de junio de 2016. No. 95. Enlace: http://www.data.educacion.cdmx.gob.mx/oip/2016b/A121/FI/148_LinmeamientosINFOMEX2016.pdf

Gaceta oficial de la Ciudad de México, Vigésima época, 31 de enero de 2018. No. 252 tomo I

Martínez Raymundo, (2014). “Evaluación de Resultados del Programa Atención social Emergente” Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Ciudad de México. EVALUA. Véase en: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluaciones%20externas/2014/Informe%20PASE_VF%202014.pdf

Maccise Duahye, Mónica, (2006). "Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia" en Estudios del Consejo

Nacional para Prevenir la Discriminación. p. 260. Archivo: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E-16-2006.pdf

Meny y Thoening, (1992). “Las Políticas Públicas” Ariel, Barcelona, pp. 85-108

Nadal Jordi, (1980). “la población española (siglos XVI al XX)” Siglo XXI, 1980, pp.13-22.

Alejo Vázquez D., Dovalí M. Jaramillo M. (2018)."México Justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad" informe 2018, OXFAM México, véase en: https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/Informe%20Me%CC%81xico-DAVOS-reducido.pdf

Peralta Jesús, (2013). “La Problemática de los niños de la calle en la Ciudad de México vista desde conceptos de pobreza y Exclusión Social” Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Pérez, Gabriel (2006). “Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea” México: Eón Sociales. Capítulo 2 pp. 121.

Pérez Iván, (2004). “Los niños en situación de calle y las organizaciones que los entienden en la Ciudad de México. Universidad Austral de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades. Escuela de Antropología.

Provencio Enrique y Yanes Pablo (eds.). “la Política social del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006”. Una valoración general, Secretaría de Desarrollo Social (DF), Consejo de Desarrollo Social, México 2006.

Ramírez Rojas José Luís, (2016). “Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. Universidad Veracruzana, véase en: https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/herramienta2009-2.pdf

Reygadas Robles Gil (1998). “Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles”. Editor Convergencia de Organismos Civiles por

la Democracia, México. Véase en: http://www.organizacionesciviles slp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Fortalecimiento%20OSC/01_Abriendo_Veredas_RReygadas.pdf

Rodríguez Juan, (2003). "La Economía en el período clásico de la Historia del pensamiento económico" Universidad de Valladolid. España. Recuperado el 12 de julio de 2019, véase en: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/C-07.pdf

Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, [en línea] LIX, (222), pp.279-312. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131768012

Santiago Zoila, (2015)." Cuidar y proteger. Instituciones encargadas de salvaguardar a la niñez en la ciudad de México, 1920-1940" Letras Históricas. Número 11 pp. 195-218

Secretaria De Desarrollo Social de la Ciudad de México, (2018). "Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018" sitio oficial de la ahora Secretaria de Inclusión y Bienestar social SIBISO, véase en: https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf

Strickland, Rebecca Danielle (2011), "La calle de los jóvenes en la Ciudad de México: territorios y redes de las poblaciones callejeras" en Rayuela. Disponible en:(http://revistarayuela.ednica.org.mx/article/la-calle-de-losj%C3%B3venes-en-la-ciudad-de-m%C3%A9xico-territorios-y-redes-de-laspoblaciones-callej).

Strickland, Rebecca Danielle. (2012). Poblaciones callejeras: de la asistencia a la represión. Desacatos, (38), 105-120. Recuperado en 05 de diciembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2012000100008&lng=es&tlng=es

UNICEF. (2015). Informe anual 2015 UNICEF México. Obtenido de https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFMX_15_low.pdf

Velasco González, María (2007) “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”. In VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 septiembre 2007, Valencia. Véase en: https://eprints.ucm.es/12184/

Verdiales López Diana, (2018). "El reconocimiento de los derechos sociales y la construcción de la política social en México" Universidad Rey Juan Carlos, Centros de Estudios de Iberoamérica, ISSN: 1988-0618.Vol 12, n° 2.2 1018. Revista electrónica iberoamericana, http://www.urjc.es/ceib/.